

SEGURANÇA NACIONAL, SOBERANIA E SOCIEDADE CIVIL

Marco Aurélio NOGUEIRA¹

- **RESUMO:** Este artigo pretende sustentar que, no atual quadro histórico mundial, o problema da segurança nacional e da soberania não pode ser analisado com os mesmos conceitos de antes: não é mais uma questão **do** Estado em sentido estrito, nem muito menos um problema militar, ainda que continue a ser uma **questão de Estado**. O problema deixou de pertencer exclusivamente ao campo das relações entre Estados e tornou-se um problema das comunidades como um todo, povos, governos, empresas, sociedades civis, cidadãos. Ultrapassou as fronteiras nacionais, por mais que continue a se enraizar em experiências nacionais concretas e a encontrar nelas boa parte de suas determinações. Justamente por isto, não pode ser resolvido nem “fora” do Estado ou “sem” o Estado, nem exclusivamente pelo Estado.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Soberania. Sociedade civil. Segurança nacional. Globalização. Comunidade pós-nacional.

Há uma nova estrutura em constituição no mundo. Ela nasce de uma complexa e tensa combinação de integração econômica, interdependência, revolução tecnológica e globalização da comunicação, tendo por base o predomínio e a exacerbação do capitalismo. Fortes mudanças sócio-culturais convivem com o esgotamento de antigos padrões de organização econômica e de institucionalidade política. Novas estratificações acompanham o aparecimento de novas profissões e funções produtivas, que se expandem sobre a desagregação das formas de trabalho até então

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras – Programa de Pós-graduação em Sociologia. Araraquara – São Paulo – Brasil. 14.800-901 – m.a.nogueira@globo.com.

conhecidas. Tudo parece estar em transformação acelerada, e a sensação de dúvida, o espanto e a incerteza aumentam na mesma proporção que as informações circulam em alta velocidade e em tempo real. Vive-se em um mundo que já não se deixa reconhecer com facilidade. As utopias entraram em compasso de espera, e um ceticismo crescente passa a se confundir com indiferença, niilismo e desesperança.

Depois do 11 de setembro de 2001, alterou-se a qualidade mesma das tensões que opõem povos e Estados, com as novas formas de terrorismo e de reação militar ao terrorismo. O mundo pareceu entrar num túnel escuro. Vive-se com a impressão de que a segurança (pessoal, nacional, financeira, patrimonial) já não seria mais possível, ou só seria possível ao preço da liberdade e do respeito aos direitos humanos. Para conter o terror, somente um terror ainda maior. Em nome desta idéia – implementada pelo governo George W. Bush, sobretudo a partir do atentado contra o World Trade Center –, diversos atos arbitrários foram cometidos, afetando não apenas a liberdade e os direitos humanos, mas também o próprio direito internacional. A retaliação imediata tornou-se mais forte que a busca de entendimentos em fóruns mais qualificados. Particularmente a segurança nacional passou a ser concebida de modo especial: os países só estariam seguros se se alinhassem incondicionalmente aos Estados Unidos na “guerra contra o terror”.

Não se trata, no entanto, de unanimidade ou monolitismo, mas de prevalência, hegemonia e política de potência. Resistências e oposições a essa orientação e ao padrão dominante de relações internacionais fazem-se sentir em diferentes momentos e circunstâncias, reverberando a desigualdade de situações, a pluralidade das concepções a respeito do mundo, a diversidade dos interesses, a insatisfação diante de um quadro mundial que parece à deriva, sem eixo e em busca de parâmetros sustentáveis. Tais resistências e oposições, porém, não conseguem ganhar estabilidade nem muito menos se traduzir na configuração de um efetivo pólo alternativo de poder e hegemonia, a partir do qual o mundo pudesse caminhar ao encontro de uma situação de paz, distensão e emancipação.

Neste quadro dramático e paradoxal, os dilemas crescem e não encontram equacionamento cabal. No fundo, é como se o mundo estivesse sem capacidade de resolver problemas, ainda que sabedor de que eles podem ser resolvidos. Afinal, a época

atual caracteriza-se pela posse de uma imponente massa de conhecimentos tecnocientíficos, experiências, informações e recursos materiais. Sequer faltam recursos financeiros em um contexto histórico-mundial tomado pelo dinheiro, pelo capital, pela especulação financeira. Há arenas, redes e organizações multilaterais de todo tipo, dedicadas a tentativas mais arrojadas e generosas ou mais pragmáticas e limitadas de encontrar um novo eixo para o mundo. As forças que ajudam a promover a reprodução das circunstâncias atuais – repletas de injustiças, crises e tensões constantes – já não gozam de legitimidade incontestada e a todo momento são contrastadas pela movimentação política democrática e social. A humanidade dialoga mais e se comunica mais. Nas últimas décadas, aliás, mesmo quando prevalecia a estrutura bipolar do mundo, não deixaram de se multiplicar os esforços para institucionalizar a convivência entre os povos e os Estados, ao estilo da Organização das Nações Unidas, mas também da Comunidade Européia, do Mercosul, do Fórum Social Mundial.

Apesar disso tudo, nunca o mundo foi tão inseguro. Ele evoluiu produzindo sempre mais pobreza, exclusão e violência, sem conseguir conciliar progresso técnico e justiça social, democracia e igualdade, desenvolvimento e apropriação sustentável da natureza. Os Estados que o integram, por sua vez, apóiam-se em sociedades explosivas, fragmentadas, também elas cortadas pela violência e pela desigualdade. Como então falar em segurança nacional? Não se trata de uma questão retórica, sobretudo quando recordamos que, somente na América Latina e no Caribe, mais de 160 milhões de pessoas vivem com menos de 2 US\$ por dia, quando lembramos que, no mundo, cerca de 17 milhões de pessoas morrem a cada ano de doenças como malária, diarreia e tuberculose, e aproximadamente 500 milhões sofrem de subnutrição crônica. A questão não é retórica, além disto, porque o modo como a humanidade passou a viver acabou por banalizar a violência e, ao fazer isto, fez com que ela atingisse níveis inimagináveis, sobretudo nas grandes metrópoles. Hoje, armas capazes de destruir milhares de vidas estão ao alcance de qualquer pessoa; as tecnologias da informação facilitam e tornam globalizados o crime, a fraude, a corrupção. A insegurança individual e coletiva é um fato real. Independentemente das razões últimas que motivam suas ações – e certamente sem deixar

de considerar as enormes diferenças que existem entre elas –, o terrorismo tornou-se inerente ao mundo em que vivemos.

Pode-se assim sustentar que o problema da segurança nacional (assim como o da soberania) não pode mais ser analisado nos mesmos termos de antes, como expressão de um quadro de Estados territorialmente fixados, bem-sucedidos na reivindicação do monopólio da força física legítima e vinculados a sociedades de baixa complexidade. Deixou de ser um problema **do** Estado em sentido estrito, nem muito menos um problema militar, ainda que continue a ser uma **questão de Estado**. A conquista da segurança ultrapassou as fronteiras nacionais, por mais que continue a se enraizar em experiências nacionais concretas e a encontrar nelas boa parte de suas chances de êxito e de suas determinações. Justamente por isto, a solução para os problemas não pode ser concebida “fora” do Estado, “sem” o Estado ou exclusivamente pelo Estado.

Estados cercados

Uma boa maneira de iniciar esta discussão é lembrando que, na nova estrutura mundial em que se está começando a viver – multipolar, interdependente, integrada, profundamente tensa e contraditória –, o Estado nacional se encontra cercado. O cerco ao Estado se organiza a partir de quatro planos articulados, que podemos configurar por meio de dois vetores que se cruzam e se combinam: um vetor vertical, que vai do plano transnacional ao subnacional, e um vetor horizontal, que vai do mercado à sociedade civil (NOGUEIRA, 2005, p.126-129).

A pressão do plano transnacional não é evidentemente nova. Ela acompanha a própria história do Estado Moderno. O sistema internacional de Estados (seja o que derivou da Paz de Westfalia, no século XVII, seja o da Santa Aliança que se seguiu à derrota de Napoleão, seja o inaugurado pela Sociedade das Nações, no século XX) sempre funcionou como limitador das margens de autonomia dos Estados-Nação: se aceita-se a vigência de um pacto a partir do qual passem a se reger as relações entre as partes de um todo, este pacto sempre haverá de conter um elemento de “entrega”, de “concessão”, mesmo quando esteja baseado na equiipotência dos envolvidos, coisa que nem de longe aconteceu na idade moderna. Como é evidente tal limitação cresceu nos momentos em que o sistema de Estados foi conflagrado por guerras ou

dominado, de modo excessivamente unilateral, por potências imperiais, ou mesmo quando passou a prevalecer nele a ameaça ou a chantagem derivada da existência de armas nucleares, como ocorreu a partir de 1945 (FALK, 1985; ZOLO, 2000).

É também inegável que, num sistema de Estados independentes e não hierarquizados, cada um dos integrantes passa a ficar, em intensidade maior ou menor conforme os casos e as épocas, influenciado pelo que ocorre nos demais Estados, tanto no aspecto econômico quanto no aspecto sócio-político e cultural. Sempre foi assim, como demonstra bem a história da África e da América Latina, por exemplo. No entanto, com as sucessivas inovações tecnológicas no campo das informações, das comunicações e dos transportes – que dificultaram todos os controles e restrições –, os Estados se tornaram muito mais interdependentes e perderam, com isto, importantes espaços de autonomia. Os chamados “interesses nacionais” ficaram obrigados, assim, a se compor cada vez mais com interesses regionais, de bloco, com políticas e manobras empresariais, com movimentos e ações de sociedades civis bem mais ativas. Os Estados refluíram e de algum modo passaram a “sofrer” com isto. Os governos nacionais, em particular, ficaram relativamente tolhidos em suas operações, ainda que não impossibilitados de agir em defesa de seus cidadãos.

Apesar de todos os avanços registrados no século XX (a inspiração democrática do novo pacto, o reconhecimento dos direitos do homem, a fixação da Assembléia dos Estados como fórum de deliberação), ainda são muitos os obstáculos para que se possa falar em democracia internacional. Como observou Norberto Bobbio (2000, p. 198),

[...] as garantias dos direitos do homem no sistema internacional param nos umbrais do poder soberano dos Estados singulares, graças aos efeitos do princípio da não-intervenção, e, ao lado da Assembléia Geral, que se fundamenta no princípio democrático da igualdade política e que é regulada pelo princípio igualmente democrático da maioria, instala-se o Conselho de Segurança, no qual é reservado a cada um dos cinco membros permanentes o direito de veto sobre assuntos não procedimentais.

Além do mais, a democracia internacional é incompleta “[...] porque o processo de democratização se interrompeu no plano societário e não chegou até agora ao plano político, isto é, ao

plano no qual não só a sociedade é democrática, mas também o Estado é democrático.” No sistema atual, portanto, os Estados nacionais vivem em uma situação de “insegurança permanente”, justamente porque falta um “poder comum, um Terceiro acima das partes que seja dotado de suficiente poder coercitivo” (BOBBIO 2000, p.204). Hoje, a rigor, este “Terceiro acima das partes” é substituído, de modo inteiramente deformado, pela política de potência – em termos mais claros: pela hegemonia norte-americana –, com todos os efeitos funestos que disso decorrem.

O atual constrangimento que a esfera transnacional exerce sobre os Estados nacionais tem, porém, um diferencial: é que dele participam crescentemente – mais que o sistema de Estados – as chamadas “forças do mercado”, regra geral combinadas com a financeirização do mundo, ou seja, com a prevalência do capital financeiro especulativo sobre o capital produtivo. Para dar um exemplo simples: a facilidade com que são feitas as transações financeiras ou as aplicações em Bolsas, hoje em dia, corrói parte da capacidade de gestão econômica autônoma dos governos nacionais. O mesmo poderia ser dito do importante peso relativo adquirido pelos organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial), muitas vezes, levados a interferir abertamente nos assuntos internos e na economia de diversos países. Empresas transnacionais, fluxos financeiros, agências multilaterais e organizações não governamentais tornam-se assim atores centrais na economia mundial, impondo suas decisões e seus interesses numa dinâmica estruturalmente descentralizada, desterritorializada e “fora de controle” (GIDDENS, 2005), na qual os Estados perdem efetivamente poder (SASSEN, 2001).

Hoje, portanto, a transnacionalização e a financeirização da economia, bem como a globalização da informação e da comunicação, fazem com que as fronteiras nacionais fiquem fluídas, porosas e permeáveis. Os territórios nacionais convertem-se assim em parte da economia internacional. Continuam sendo regidos pelos poderes públicos nacionais, mas de certo modo escapam do controle deles. A lógica territorializada das comunidades políticas colide com a lógica desterritorializada do capitalismo globalizado. O Estado nacional continua vivo e ativo, ainda que constrangido, mas os governos vêem-se cada vez mais limitados pelo mercado financeiro global, convertido em fiador e disciplinador das políticas governamentais, sobretudo as macroeconômicas.

Justamente por isto, na parte inferior do círculo que cerca o Estado nacional encontra-se a pressão subnacional. As regiões – as províncias, os estados, os municípios, as localidades – parecem estar se revoltando contra os mecanismos de controle centralizado que prevaleceram até bem recentemente: quanto mais estes mecanismos falham ou se mostram inoperantes, mais as regiões vão se descolando e buscando opções “isoladas”. A própria dinâmica da estrutura do mundo em constituição tende a estimular tal revolta. Os contatos entre regiões de um mesmo país escapam dos pactos nacionais ou das orientações governamentais e são complementados, neste movimento, pelos contatos que se multiplicam entre regiões de distintos países. O regional se torna uma categoria cada vez mais decisiva na dinâmica nacional e internacional, em suas várias manifestações: o regional nacional, o sub-regional, o regional transnacional, os blocos regionais, etc. Responde-se, assim, tanto à necessidade de que se busquem respostas novas para problemas que tendem a fugir dos limites nacionais e que não podem ser resolvidos em termos nacionais, quanto às possibilidades de que sejam aproveitadas as novas oportunidades de investimento ou empreendimento, que se abrem com grande rapidez por fora das estruturas político-administrativas nacionais.

O segundo vetor do cerco ao Estado está estruturado sobre uma linha que vai do mercado à sociedade civil. Ambos estes pólos, agindo cada um a seu modo e a partir de propósitos distintos, ajudam a comprimir o espaço estatal.

Não seria preciso dizer muita coisa a respeito das pressões do mercado, tamanha é sua visibilidade. Hoje, os negócios invadiram tudo, com sua lógica, seus valores e seus personagens. Os próprios governos são cada vez mais levados a abrigar representantes do mercado em seu interior; muitas vezes se tornam reféns deles, assistindo impassíveis à corrosão da natureza pública da operação governamental. Por esta porta, os negócios privados se confundem com as ações públicas, condicionando-as ou refreando-as. E como o mercado se tornou onipresente tanto no plano internacional quanto no nacional, ele tende a coagir o Estado a partir de combinações virtuosas com o transnacional e com o subnacional.

A sociedade civil, por outro lado, em seu crescente protagonismo, reflete as extraordinárias transformações que atingiram a base mesma das sociedades contemporâneas. Antes

de tudo, a complexificação, a diferenciação e a fragmentação societais – subproduto mais expressivo da impetuosa revolução tecnológica das últimas décadas –, fizeram com que as sociedades ficassem mais diversificadas, “soltas” e individualizadas, tornando-se ambientes tensos e competitivos, onde predominam condutas estruturalmente desagregadas. Com a diminuição do peso relativo dos grandes sujeitos históricos da modernidade (a classe operária, sobretudo), que funcionavam como fatores de unificação social, projetou-se um amplo conjunto de “novos sujeitos”, que, em sua ação, nem sempre conseguem se unificar, nem muito menos atuar para unificar o espaço público.

Em segundo lugar, a plena constituição de um mundo mais interligado e integrado economicamente – submetido tanto a redes de comunicação e informação, quanto a dinâmicas estruturais que relativizaram o poder dos Estados nacionais –, fez com que o “social” ganhasse maior transparência e maior autonomia relativa diante do político. As sociedades entraram em contato mais estreito umas com as outras e passaram a assimilar influxos culturais muito mais intensos e padronizados, com o que se complicaram os processos de formação da consciência, das visões do mundo, das opiniões políticas e por extensão dos consensos políticos.

Em terceiro lugar, a expansão da cultura democrática de modo geral – e da cultura participativa em particular – impulsionou o ativismo comunitário e, na esteira dele, a multiplicação dos “movimentos sociais”. Ao lado de certas determinações de ordem mais imediatamente econômica e política, foi com base nesta expansão que se completaram, ao longo dos anos 1980, o esgotamento e a sucessiva crise terminal dos regimes ditatoriais na América do Sul, bem como a derrocada do sistema socialista do Leste europeu. Em ambos os casos, o movimento pela democratização fez-se junto com a expansão e o fortalecimento das respectivas sociedades civis nacionais. Paradoxalmente, em ambos os casos, a democratização se combinou com uma atitude de abandono do Estado, quer dizer, ou com a recusa da política institucionalizada ou com o elogio unilateral de uma sociedade civil que conteria toda a virtude e todo o dinamismo social e se contraporía assim ao momento autoritário, repressivo e burocrático do fenômeno estatal. Ao reconhecido excesso de Estado registrado antes, iria se contrapor uma postura tendencialmente hostil a qualquer Estado. Com isso, a democratização se deixou

capturar, em certa medida, pelo antiestatismo neoliberal e não teve como se impor perante a maré montante da mundialização que se fez, como projeto político e como processo objetivo, tendo em seu centro a tese da natureza viciada do Estado, contraponto necessário da exacerbação glorificada do mercado.

Em quarto lugar, a crise da democracia representativa e as transformações registradas no plano da institucionalidade política fizeram com que a política se tornasse muito mais “espetacular”, muito mais midiática e muito menos controlável pelos tradicionais operadores políticos (indivíduos, elites ou partidos). O protagonismo assumido pelos meios de comunicação – e pela televisão em particular – alterou em profundidade toda a esfera do político: seja modificando a competição inerente a ela, seja reformulando os circuitos em que se modelam as consciências e a opinião dos cidadãos: transformando, portanto, o modo mesmo como se produz consenso, como se formam culturas e orientações de sentido, como se constroem hegemonias. Com a força adquirida pelo projeto neoliberal e com a limitação das margens de manobra dos Estados nacionais (e de seus governos), o modo predominante de produção de consenso acabou por travar a formação e o desenvolvimento de formas mais politizadas de consciência, em benefício de formas econômico-corporativas ou de atitudes mentais mais imediatamente consumistas e individualistas. Tal situação provocou impactos negativos importantes sobre o funcionamento e a identidade dos partidos políticos, reforçando o protagonismo de organizações e movimentos sociais de novo tipo, mais autônomos em relação à esfera imediatamente política, e vinculados a causas de natureza mais “material”. Com sua firme e progressiva disseminação, tais movimentos e organizações ativaram e congestionaram a sociedade civil, muitas vezes, confundindo-se com ela. Conseqüentemente, em vez de se afirmar como espaço dedicado à articulação política dos interesses de classe – como terreno para a afirmação de projetos de hegemonia –, a sociedade civil passou a se configurar bem mais como um acampamento de movimentos e ações voluntárias. Abriu-se para um número muito maior de interesses e de ações democráticas, mas não evoluiu em termos de unidade política.

Hoje vivemos em sociedades complexas e diversificadas, nas quais a organização dos interesses se reforçou enormemente,

o associativismo se expandiu e adquiriu formas novas (a das ONGs, por exemplo), o mercado ganhou mais espaço e o Estado recuou. Há de fato uma grande pluralidade de movimentos, ações e organismos que se enraízam num terreno não propriamente regulamentado em termos estatais – que escapam, digamos assim, tanto da lógica operacional e dos controles do Estado, quanto de suas fronteiras. Justamente por isso, tais movimentos e ações acabam impulsionando a idéia de que teria finalmente surgido uma “terceira esfera”, posicionada entre o Estado e o mercado, desvinculada de partidos, regras institucionais e compromissos formais, terra da liberdade, do ativismo e da generosidade social. A expressão sociedade civil acabou, assim, por ficar colada a esta “terceira esfera”, e a ela foi transferida toda a potência da ação democrática mais ou menos radical, da luta por direitos e da plena constituição de uma nova esfera pública, não integrada ao estatal (não-estatal) e assentada no livre associativismo dos cidadãos.

Se por um lado, portanto, a sociedade civil passou a ser tratada como um espaço a partir do qual se pode hostilizar o Estado, o mercado e a política institucionalizada em nome de uma outra forma de vida, por outro ela se tornou uma espécie de “objeto de desejo” generalizado: a linguagem do planejamento e da gestão, ao valorizar a idéia de participação, traduziu a sociedade civil não mais como um campo de luta e conflito, no qual se organizam projetos e hegemonias, mas como um terreno de cooperação, gerenciamento da crise e implementação de políticas.

Assim constituída e legitimada, a sociedade civil se converteu num fator que cresce à margem do Estado e não se objetiva com facilidade em termos estatais, ainda que dependa expressivamente do Estado. Tornou-se um espaço em que se entrecruzam e se chocam movimentos animados pelo mercado, pela filantropia, pelas boas intenções, pela afirmação de novas identidades, pela vocalização de novas demandas e postulações. Despojada da presença de sujeitos, com materialidade suficiente para imprimir a ela um novo estatuto de unificação e articulação política, a sociedade civil tende a se converter numa trincheira a partir de onde se disparam todas as armas contra os governos, os políticos, o Estado.

Esta é, evidentemente, apenas a principal **tendência** que anima a sociedade civil: não reflete toda a movimentação desta esfera, nem pode servir de recurso para que se critique ou se rejeite a sociedade civil como espaço democrático relevante, nem muito

menos para que se desprezem os vigorosos empreendimentos políticos que nela se enraízam. O que se deseja dizer aqui é que essa nova sociedade civil em constituição é um terreno diversificado e plural, podendo, por isto mesmo, articular-se de diferentes formas: com o transnacional ou o subnacional, com o mercado ou o Estado, de modo democrático ou não. Trata-se de uma sociedade civil nova também porque tende a “perder” suas raízes nacionais (ou a relativizar a importância delas) em benefício de uma certa internacionalização.²

Soberania compartilhada e força do Estado

Em que pese o cerco a que está sendo objetivamente submetido o Estado, não se mostra rigorosa a tese de que estaríamos assistindo ao declínio definitivo, à morte ou à dissolução dos Estados nacionais. Sob numerosos aspectos, não pode haver globalização sem Estados nacionais constituídos. Eles têm sido, aliás, os grandes personagens da globalização. Suas funções precípua – a cobertura dos custos sociais da produção, a garantia da ordem pública e da disciplina trabalhista, a compensação do mal-estar social, a gestão monetária, e assim por diante – não estão sendo delegadas a outras instâncias ou simplesmente transferidas para o mercado. Como observou Ellen M. Wood (2001, p.117-118),

[...] claro que é possível que o Estado mude sua forma e que o tradicional Estado-nação dê lugar, por um lado, a Estados mais estreitamente locais e, por outro, a autoridades regionais mais amplas. Mas qualquer que seja sua forma, o Estado continuará sendo crucial e é provável que por um longo tempo o velho Estado-Nação ainda continue desempenhando seu papel dominante. [...] ele ainda possui as armas mais poderosas para bloquear a globalização.

² Deixo de lado, nesta oportunidade, a questão de saber se esta nova modalidade de sociedade civil estaria ou não impulsionando o que se tem chamado de “sociedade civil mundial”, tema em si mesmo controvertido e ainda não rigorosamente resolvido no plano teórico. Seja como for, o modo como vem se dando a mundialização do capital restringe a base territorial sobre a qual se edificou a cidadania democrática. Perdem-se direitos e diminuem as condições para que os direitos se efetivem e sejam garantidos, ao mesmo tempo em que “tudo” tende a se transformar em questão jurídica: a “era dos direitos” (BOBBIO, 2004) torna-se uma realidade. Quebram-se, assim, lealdades e identidades. Na outra ponta, porém, o mesmo processo que complica a velha cidadania amplia as possibilidades de constituição de uma cidadania democrática de base transnacional. Ela desponta no horizonte, mas ainda não conta com bases ideológicas e institucionais suficientes para se efetivar. A esse respeito, ver Casse (2005), Colas (2002, 2005), Cohen (2003), Evangelista (2006), Gómez (2000), Walzer (1998).

Seja como for e por mais que “o discurso sobre a superação do Estado nacional seja ambíguo” (HABERMAS, 2002, p.142), parece evidente que os Estados só têm como responder minimamente aos novos problemas que os desafiam – e que vão da defesa da soberania à proteção dos direitos humanos e das minorias, da convivência com o desemprego estrutural à conservação do meio ambiente, do ataque a doenças e epidemias à luta contra o crime organizado – se souberem se capacitar para agir de modo coordenado com outros governos e com múltiplas organizações não propriamente governamentais, recorrendo a formas de cooperação e entendimento internacional (ATTINÀ, 2001). Tais arranjos e práticas transnacionais podem compensar em alguma medida o enfraquecimento relativo dos Estados e melhorar sua capacidade de tomar e implementar decisões políticas (ROSENAU, 1998).

Passa-se o mesmo com a soberania: ela já não pode mais ser proclamada em termos territoriais e absolutos. Redefine-se, assume forma nova. “Os Estados continuam ‘soberanos’ não no sentido de serem todo-poderosos ou onicompetentes dentro de seus territórios, mas porque policiam os limites de um território e, à medida que são convincentemente democráticos, são representativos dos cidadãos dentro de suas fronteiras” (HIRST, 1998, p.127, grifo do autor). A soberania fica na dependência do modo como cada governo decide se integrar à globalização. Deixa de ser um “dado”. Torna-se uma construção política, associada a decisões, projetos, correlação de forças e tradições culturais.

Seguindo sugestões feitas, dentre outros, por Manuel Castells (1999), podemos chamar esta nova forma de “soberania compartilhada”. Sua razão de ser deriva tanto do cerco a que está sendo submetido o Estado, quanto do surgimento de problemas cujos efeitos e soluções escapam ao controle dos governos nacionais. Em boa medida, estes são problemas globais, descolados de territórios bem delimitados e enormemente facilitados pelo aumento das conexões e das operações em rede. Além das questões econômicas, evidentes por si no atual contexto, inserem-se nesta nova agenda, em lugar de destaque, as questões ambientais, as relacionadas à segurança e à violência, e certas questões associadas aos fluxos migratórios e ao controle de epidemias. Todas elas, em maior ou menor medida, não têm como ser enfrentadas por Estados fechados em si ou intransigentemente determinados a agir por conta própria.

O quanto esta forma compartilhada de soberania melhora ou agrava a situação dos Estados, dos povos e do mundo é algo ainda sujeito à discussão, fato cabalmente demonstrado pela caudalosa literatura existente. De algum modo, porém, não é difícil perceber que a soberania compartilhada funciona hoje – quando ainda não está plenamente constituída – como um elemento ambíguo e contraditório: com base nela, os Estados se projetam como atores do mundo global mas, em contrapartida, cedem importantes fatias de seu poder. Mantêm-se vivos, mas paradoxalmente mais fracos. Como observou Castells (1999, p. 313), “o resultado deste processo não é o fortalecimento dos Estados-Nação, mas sim a erosão sistêmica de seu poder em troca de sua durabilidade”. Como as instituições internacionais nem sempre funcionam a contento (embaralhadas que estão pela imaturidade do processo e pelos conflitos a ele inerentes), procuram escapar pela via de uma espécie de “hiperatividade” técnica ou formal, ganhando vida própria. Ao fazer isto, porém, “[...] definem suas áreas de atuação de uma forma que tende a superar o poder de seus Estados de origem, instituindo portanto uma burocracia global *de facto*.” (CASTELLS, 1999, p.314).

A soberania compartilhada pode ser vista como arranjo típico de uma era de sociedades e “constelações pós-nacionais” (HABERMAS, 2001), nas quais os Estados não podem mais ser concebidos como unos e indivisíveis, nem como arranjos que dispõem de um controle categórico sobre suas fronteiras e seus territórios. Trata-se de uma **resposta** (dentre outras possíveis) ao **desafio político** de pensar o mundo (as relações internacionais) e o processo democrático “**para além** do Estado nacional”. A nova constelação emergente traz consigo uma alteração nas condições de legitimação e de funcionamento das democracias, que – como regime e como idéia – ainda se apóiam largamente na figura do Estado nacional. “As nossas sociedades compostas com base no Estado nacional, mas atropeladas pelos impulsos de desnacionalização, ‘abrem-se’ hoje diante de uma sociedade mundial inaugurada pelo âmbito econômico [...]” (HABERMAS, 2001, p.79, grifo do autor). Como então afirmar soberanias e produzir segurança?

Parte ponderável das dúvidas e incertezas referentes aos efeitos da soberania compartilhada no âmbito de um sistema global deriva do fato de que tal sistema não se institucionalizou por completo: ele ainda é, em boa medida, um vir-a-ser,

sujeitando-se, portanto, à interferência de muitos sujeitos e processos, bem como a falhas e turbulências mais ou menos freqüentes. Suas instituições e seus personagens – todos, sem exceção, da esquerda à direita – encontram-se em fase de adaptação a um mundo que vem se transformando rápido demais. Os problemas globais ficam, assim, bem mais difíceis de serem assimilados. A “idéia de que uma sociedade pode agir sobre si de modo democrático só foi implementada de modo fidedigno até agora no âmbito nacional.” Precisamente por isso, “[...] a constelação pós-nacional desperta aquele alarmismo infrutífero da desorientação iluminista que observamos nas nossas arenas políticas.” (HABERMAS, 2001, p.78).

Não se trata, porém, de uma reação insensata.

Embora o crescimento de sistemas e redes multiplique os contatos e informações possíveis, ele não tem como consequência per se a ampliação de um mundo intersubjetivamente partilhado, nem tampouco a união discursiva de pontos de vista relevantes, temas e contribuições, dos quais surgem grupos de opinião pública de caráter político. (HABERMAS, 2002, p.138).

As novas bases da segurança nacional

A segurança nacional acompanha a marcha da soberania: não tem mais como se resolver nos mesmos termos de antes. Exige articulações, operações e mesmo fóruns deliberativos de outra qualidade. E está na dependência do modo como os governos governam a globalização: quanto mais se abrem indiscriminadamente ao mundo, mais expõem suas comunidades a interferências externas e mais contribuem para bloquear as chances de uma segurança nacional de novo tipo, isto é, constituída não tanto para defender territórios ou impulsionar políticas de potência, mas para garantir, às coletividades envolvidas, condições superiores de vida, de reprodução e de convivência com o conjunto dos povos da Terra.

A segurança nacional pode também ser contestada pela dinâmica subnacional e pela sociedade civil, pólos estes que têm como agir de modo independente do Estado nacional. Tanto o neolocalismo globalizado e o regionalismo transnacional, quanto o “terceiro setor”, podem operar impelidos por processos que fogem dos controles normativos centralizados. Ainda que

não tenham força para impor sua vontade sobre os territórios nacionais, tais pólos têm como restringir a força dos poderes constituídos. Passa-se o mesmo com os interesses sociais: quanto mais estiverem eles cortados pela lógica competitiva do mercado e pelo individualismo possessivo, ou dominados por ideologias e lideranças xenófobas ou autonomistas, mais retiram legitimidade e lealdade do Estado nacional.

As perguntas poderiam se suceder quase interminavelmente. Como falar em soberania e em segurança nacional num mundo invadido pela reestruturação produtiva e pela revolução infotelecomunicação ininterrupta, que, dentre várias coisas, torna possível a contestação virtual, o acesso à mente dos indivíduos e a circulação de informações, independentemente de controles estatais ou expedientes de censura? Como pensar soberania e segurança nacional em um quadro de “Império”, no qual a distribuição de potência é radicalmente desigual, seja no plano mais imediatamente militar, seja nos planos econômico e técnico-científico, no qual configura-se uma nova forma de supremacia e poder que não mais se baseia em centros territoriais ou em fronteiras e barreiras fixas? (HARDT; NEGRI, 2001). Como, enfim, pensar a segurança no contexto aberto após o 11 de Setembro, que evidenciou a força vulcânica do terrorismo, tanto em sua forma fundamentalista de contestação da estrutura do mundo, seja em sua forma arrogante de terrorismo de Estado (versão mal dissimulada de um outro fundamentalismo), explicitado pela retaliação selvagem dos Estados Unidos no Afeganistão e no Iraque?

Falar em segurança nacional, hoje, só faz sentido se a expressão for requalificada. Não se trata mais de garantir a autonomia e o bem-estar das comunidades *vis-à-vis* as outras comunidades, protegê-las mediante operações de isolamento, fechá-las ao contato com o mundo ou fortalecê-las diante de seus “inimigos”. Trata-se sim de criar as condições – dentro e fora dos Estados – para que as comunidades ascendam a níveis superiores de vida, se integrem e coexistam em paz, para além de limitações territoriais ou imposições de força e normas de exclusão. Não há como se sentir objetivamente seguro num mundo assentado sobre desníveis monumentais entre países, grupos e pessoas. A segurança só será reposta na atualidade sobre a base de um novo e consistente pacto internacional.

Segurança “nacional” deveria ser sempre entendida como uma combinação de “seguranças” e equilíbrios, relacionados aos territórios, às pessoas, ao meio ambiente e à cultura. Seu foco precisa estar direcionado para a fixação de balizes a partir das quais se possa estabelecer uma possibilidade efetiva de construir o futuro. Isso implica que a segurança nacional se combine com um movimento quádruplo de superação. Antes de tudo, superação do domínio do homem sobre o homem, expresso particularmente na forma da pobreza, da exclusão, da desigualdade, da exploração econômica, da precarização da vida. Superação da espoliação territorial expressa na voracidade com que muitos investimentos produtivos saqueiam e esgotam as terras, muitas vezes roubando-as de seus legítimos proprietários. Superação, também, da degradação ambiental, da espoliação da natureza, vista em suas múltiplas dimensões, das mais imediatamente ecológicas (referidas ao equilíbrio da biosfera e às relações do homem com a natureza) às diretamente associadas ao modo de vida coletiva (poluição atmosférica, sonora e visual, destruição do espaço urbano e da convivência, etc.). Superação, enfim, da política de potência no plano internacional, expressa tanto no neocolonialismo e nas formas abertas ou dissimuladas de imperialismo, quanto no uso da chantagem econômica ou financeira e na imposição do militarismo como modo de resolver conflitos, procedimentos estes que ainda prevalecem ao se iniciar o século XXI.

Teremos como caminhar nesta direção? Estarão dados os pressupostos desta operação? Sem ter qualquer pretensão de esclarecer ou resolver questões tão complexas, gostaria de concluir sugerindo que associemos o tema da soberania e da segurança nacional à consideração dos seguintes aspectos.

Em primeiro lugar, a atual crise da política não ajuda a que se resolvam os problemas nacionais ou internacionais, particularmente porque corrói o espírito cívico e superpõe o interesse particular ao interesse geral. O desprezo pela política, por ser antidemocrático, barbariza a luta política e deixa as coletividades entregues aos interesses mais fortes (sejam eles os mais ricos, os mais competentes ou os mais organizados). Reduz a força reguladora do Estado, problematiza os pactos societários e hipertrofia o mercado. A crise e a desvalorização da política inviabilizam processos virtuosos de convivência, conflito e competição (NOGUEIRA, 2004).

Não se pode ter segurança nacional, em segundo lugar, sem a plena autonomização dos governos em relação aos mercados. Ainda que não se possa imaginar, neste mundo complexo da globalização, uma situação em que os governos ignorem os negócios, não é razoável admitir que os governos continuem agindo como se fossem fiadores do capital. Governos devem existir para domesticar os mercados e promover as comunidades a que representam.

A segurança nacional depende, em terceiro lugar, da ativação de processos cívicos, educacionais e democráticos que solidarizem os interesses sociais e reforcem os pactos nacionais. Mas não parece razoável que se possa regredir ao velho padrão nacional, que não tem mais como se reproduzir de modo virtuoso. Os vínculos nacionais precisam se alimentar sempre mais de vínculos internacionais.

No mundo de hoje, a segurança nacional depende também, em quarto lugar, da constituição de sociedades civis democráticas capazes de processar politicamente as diferenças e os diversos grupos sociais, articulando-os como um Estado alternativo. As atuais sociedades civis estão fragmentadas demais e sem unidade política. Os distintos valores, ideologias e interesses sociais que por elas transitam com intensidade e vigor não se transformam em opinião política. Dentro e fora dos países – ou seja, nos territórios nacionais e no mundo –, “[...] faltam agentes capazes de atuar com força suficiente para atingir consensos em torno dos arranjos, procedimentos e condições políticas circunstanciais prementes [...]”, como observou Habermas (2002, p.145). Cooperação e “soberania compartilhada” mostram-se particularmente relevantes para a resolução de problemas que nascem justamente da dinâmica da globalização (a degradação ambiental, os riscos ecológicos, o crime organizado, o desemprego).

Uma ordem mundial e uma ordem econômica global mais pacífica e mais justa não podem ser concebidas sem instituições internacionais capazes de agir, nem sem processos de conciliação entre os regimes continentais ora emergentes, nem tampouco sem políticas que provavelmente só poderão se impor sob a pressão de uma sociedade civil capaz de transitar em esfera global. (HABERMAS, 2002, p.145).

Em quinto lugar, a segurança precisa se combinar com a formação de blocos e comunidades regionais que operem além

do comercial e do econômico, e que façam sentido para os povos envolvidos. A cooperação e a integração devem ajudar os povos a resolver seus problemas mais graves, os sociais antes de tudo. Precisam ser processos políticos e sócio-culturais, não apenas mercantis ou imediatamente diplomáticos.

Em suma, a questão da soberania e da segurança nacional passou a ficar categoricamente na dependência da adesão consistente das nacionalidades a novas formas de institucionalização política e de Estado. Não é mais um problema de governos, diplomatas e forças militares, mas diz respeito às várias instâncias sócio-políticas, econômicas e culturais das sociedades. Tornou-se uma questão que só progredirá e ganhará outra qualidade se for abraçada pela sociedade civil e, antes de tudo, se assistir à completa erosão da idéia da guerra como principal instrumento de luta contra o terror. O “Império do Medo” (BARBER, 2005) é um reino sem cidadãos e, como tal, não dispõem de ações virtuosas capazes de dar curso a um futuro mais pacífico, seguro e generoso.

Conclusão

A estratégia da “guerra preventiva”, com a qual os Estados Unidos tentam “combater o medo com o medo” (BARBER, 2005), tem ajudado a tornar o mundo ainda mais inseguro. Ao hipertrofiar a idéia de segurança e vinculá-la simplesmente ao uso da força e da agressão, fez com que a idéia mesma de liberdade e democracia sofresse uma reconfiguração e perdesse valor. Em vez de se reiterar que a democracia traz consigo a hipótese mesma da superação da guerra, voltou-se a estabelecer que a guerra seria um pré-requisito para o alcance da democracia e a garantia da liberdade. Uma nova onda de ceticismo, insegurança e pessimismo ergueu-se no horizonte: como manter e desenvolver a democracia (direitos, liberdades, participação) e, ao mesmo tempo, combater a violência? Não seria o caso de voltar a privilegiar a segurança como valor supremo e a deixar a democracia para um segundo momento? Seria possível assimilar politicamente as causas e as razões da violência, possibilitando sua tradução em termos de luta política?

No mundo atual, o terror muitas vezes se superpõe à contestação democrática, o fundamentalismo e o corporativismo se mostram mais sedutores que a proposição de projetos de

recomposição social, a política de potência ofusca e desmente a integração mundial e um novo imperialismo se reproduz em escala ampliada e ameaça se converter no Estado ditatorial de todos os povos. Precisamente por isso, a segurança pensada como atributo da ação policial de Estados militarmente fortes e capazes de intervenção é uma segurança artificial, ilusória, eficaz somente como forma de produção de mais insegurança. A própria idéia de “Estado forte” tem agora um significado bem específico: não pode mais se identificar com um Estado capacitado para se impor pela força – ainda que possa dela se valer em última instância, como na frase famosa de Weber – e só faz sentido quando aproximada da idéia de um Estado que nasça e funcione mediante a unificação de seus integrantes sobre uma base dialógica e compartilhada de valores, direitos e deveres. Falando de outro modo, os Estados somente podem ser “fortes” se estiverem atravessados por sociedades civis ativas, plurais, democráticas e politicamente estruturadas.

Estados “fortes” desse tipo podem de fato instituir segurança dentro e fora das fronteiras nacionais. Somente eles – ou seja, seus cidadãos, suas sociedades civis – podem decifrar as condições de interdependência radical em que se passou a viver, desautorizando e desarmando as estratégias de “guerra preventiva” e as substituindo por estratégias de “democracia preventiva”, como sugeriu Barber (2005, p.245-250):

O poder real consiste hoje em querer leis globais em vez de afirmar a soberania individual e nacional. A lógica da liberdade e a lógica da segurança podem ser colocadas juntas: o cinturão que as amarra é a democracia. O Império do Medo não exerce controle sobre a democracia verdadeira, sobre os homens e mulheres cuja cidadania engajada constitui a verdadeira democracia.

A realidade contemporânea é categoricamente complexa. Exige a superação de procedimentos e perspectivas concentrados no momento formal, disciplinar, normativo, burocrático, na obtenção de lealdades simples, imediatas. Hoje, as normas e os controles são precários e as lealdades, além de serem instáveis demais, seguem vias extremamente sofisticadas. Se, no passado, “o Estado nacional guardou de forma quase neurótica suas fronteiras territoriais e sociais”, hoje em dia “processos supranacionais irrefreáveis malogram esses controles em diversos pontos” (HABERMAS, 2002, p.138). Não haverá chance efetiva, nem

saída bem-sucedida, se se tentar simplesmente repor em cena os critérios políticos e organizacionais empregados anteriormente, porque eles não têm valor universal e não serão assimilados pela sociedade em constituição. Será preciso inventar novos modos de fazer política, conservando o que se mostrou virtuoso no velho modo, mas indo além dele. No fundo, trata-se de apostar que toda articulação política potencializa a contestação, até mesmo porque possibilita combinar a contestação com a proposição de soluções positivas para os grandes problemas que infelicitam os cidadãos e suas comunidades.

NOGUEIRA, M. A. National security, sovereignty and civil society. *Perspectivas*, São Paulo, v. 30, p.99-120, jul./dez. 2006.

■ **ABSTRACT:** *This article intends to support that, in the current world-wide historical picture, the problem of the national security and the sovereignty cannot be analyzed with the same concepts of before: it is not plus a question of State in strict direction, nor very but a military problem, despite it continues to be one matter of state. The problem left to belong exclusively to the field of the relations between States and became a problem of the communities as a whole, governments, companies, civil societies, citizens. It exceeded the national borders, for more than it continues to take root in concrete national experiences and to find, in these experiences, good part of its determination. Exactly by this, it cannot be decided nor "out" of the State or "without" the State, nor exclusively for the State.*

■ **KEYWORDS:** *Sovereignty. Civil society. National security. Globalization. Post-national community.*

Referências

ATTINÀ, F. *El sistema político global: introducción a las relaciones internacionales*. Barcelona: Paidós, 2001.

BARBER, B. R. *O império do medo: guerra, terrorismo e democracia*. Tradução de Renato Bittencourt. Rio de Janeiro: Record, 2005.

BOBBIO, N. Democracia e sistema internacional. In: _____. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7.ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.p.187-207.

_____. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CASSESE, A. *I diritti umani oggi*. Roma-Bari: Laterza, 2005.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.46, n.3, p.419-459, 2003.

COLÁS, A. *International civil society: social movements in world politics*. Cambridge: Polity Press, 2002.

_____. Global civil society: analytical category or normative concept. In: BAKER, G.; CHANDLER, G. (Ed.). *Global civil society: contested futures*. London: Routledge, 2005. p.17-33.

EVANGELISTA, A. C. P. *Perspectivas sobre a sociedade civil global no estudo das relações internacionais*. 2006. 137 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

FALK, R. Le armi nucleari e la fine della democrazia. In: SCARTEZZINI, R. GERMANI, L.; GRITTI, R. (Org.). *I limiti della democrazia*. Nápoles: Liguori, 1985. p. 47-65.

GIDDENS, A. *Mundo em descontrolo: o que a globalização está fazendo de nós*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GÓMEZ, J. M. *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000.

HABERMAS, J. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Ed. Loyola, 2002.

HARDT, M.; NEGRI, A. *Império*. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HIRST, P. *Globalização em questão: a economia e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. *Em defesa da política*. 2.ed. São Paulo: Ed. Senac, 2004.

ROSENAU, J. N. Governance and democracy in a globalizing world. In: ARCHIBUGI, D.; HELD, D.; KÖHLER, M. (Ed.). *Re-imagining political community: studies in cosmopolitan democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998. p.28-57.

SASSEN, S. *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra, 2001.

WALZER, M. (Ed.). *Toward a global civil society*. Oxford: Berghahn Books, 1998.

WOOD, E. M. Trabalho, classe e Estado no capitalismo global. In: SEOANE, J.; TADDEI, E. (Org.). *Resistências mundiais: de Seattle a Porto Alegre*. Petrópolis: Vozes, 2001. p.99-121.

ZOLO, D. Z. *Cosmópolis: perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*. Barcelona: Paidós, 2000.