

## Seguridad, seguridad pública y desarrollo internacional: una contribución introductoria

## Segurança, segurança pública internacional e desenvolvimento: contributo para um verbete

Fecha de recepción: 9 de febrero de 2011

Fecha de revisión: 4 de marzo de 2011

Fecha de aceptación: 14 de marzo de 2011

*Leonardo Arquimimo de Carvalho<sup>2</sup>*

### RESUMEN

Esta reflexión tiene como objetivo hacer una introducción en el tema de la seguridad y el desarrollo, es un texto eminentemente descriptivo acerca de los supuestos básicos sobre el tema y los avances existentes sobre nuevas dimensiones como el medio ambiente y la seguridad. La discusión tiene como objetivo establecer un conjunto esencial de imaginarios que pueden ayudar en el debate sobre el tema indicado, admitiendo la dificultad de construir un debate sin una visión universalista, centrada en lo humano y apartadas de la tendencia a construir agendas de Estado para la seguridad.

### RESUMO

A presente reflexão objetiva apresentar o tema da Segurança e do Desenvolvimento no formato de um artigo-verbete. Trata-se de um texto eminentemente descriptivo que parte de premissas elementares sobre o tema e avança por reflexões escassas no ambiente unidimensional da Segurança. A reflexão pretende estabelecer um conjunto de premissas elementares que possam auxiliar no debate em torno do tema indicado, admitindo a impossibilidade de edificar o Desenvolvimento sem uma visão universalista, centrada no homem e que afaste a tendência de construir agendas estatais subterâneas para a Segurança.

#### Palabras clave

Seguridad, seguridad pública, seguridad publica para el desarrollo internacional, médio ambiente, visión universalista, introducción.

#### Palavras Chave

Segurança, Segurança Pública, Segurança Pública Internacional, Desenvolvimento

#### Keywords

Security, Public Safety, Public Safety for International Development, Environment, universalist vision, introduction.

- 1 Produto de investigação: Segurança, Segurança Pública Internacional e Desenvolvimento: Contributo para um verbete (Brasil).
- 2 Doutorado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Campinas, Brasil. Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, Brasil. Especialização em Sociologia Política. Universidade Federal do Paraná, UFPR, Curitiba, Brasil. Graduação em Direito. Universidade Federal de Pelotas, UFPEL, Pelotas, Brasil. Executivo Público na Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP) / Sistema de Proteção Escolar e Cidadania (SPEC). Sao Paulo (Brasil). Correo electrónico de contacto: carvalho001@hotmail.com

## APRESENTAÇÃO

O termo *Segurança Internacional* pode ser considerado uma expressão tópica na qual é possível abrigar inúmeros fenômenos e processos. Ao mesmo tempo o termo é impreciso já que corrompido pela unidimensionalidade da visão tradicional acerca das idéias inerentes à sua definição.

Como conseqüência, o termo é geralmente posto em relação aos motivos que produzem o conflito ou os mecanismos assecuratórios da manutenção do equilíbrio e da paz.

A Segurança Internacional é um tema afeito às Relações Internacionais e a Ciência Política e apesar de o termo estar fortemente marcado por questões envolvendo a agenda do Estado como portador do monopólio de coerção e força, tanto do ponto de vista interno como internacional, é inescapável que seja utilizada para indicar muitos dos problemas inerentes à sociedade contemporânea ou *sociedade do risco*.

O termo *Segurança Pública Internacional* não aparece como verbete isolado em alguns dicionários. Como a ideia sobre *segurança* é geralmente construída em bases subjetivas, a sua análise está associada a outras ciências, tais como a sociologia, psicologia, etc. Para as Relações Internacionais e para a Ciência Política, é possível presumir que a qualificação *internacional* é inerente a ideia de segurança.

Já o campo de estudos conhecido como *estudos de segurança* foi, durante um longo período, uma área de interesse para as Relações Internacionais.

Até o final da Guerra Fria, o objeto da área estava centrado nas chamadas *high politics*, marcado pela estreita proximidade entre o tema e os assuntos militares. No pós-Guerra Fria os *estudos de segurança* passaram a ser pautados pelas *low politics* e como conseqüência exigiram uma renovação da área.

O redirecionamento para outros objetos, com o fim daquela, retirou da área o fôlego característico e a transmutação do campo de estudo, excluído do espaço de influência dos temas unicamente militares, viabilizou a observação de outras ameaças ao equilíbrio internacional.

A ampliação da ideia do que representa um ambiente *seguro* aproximou inúmeras agendas, de diferentes tradições científicas, criando um campo hoje muito

vasto de investigação e com conexões em diferentes áreas do conhecimento.

Outras expressões aparecem associadas ao termo *Segurança Pública Internacional* ou *Segurança Internacional*, tais como: *Segurança Coletiva*, *Segurança Recíproca*, *Segurança Mútua*, *Segurança Global*, etc. Elas podem ser utilizadas como sinônimas do termo descrito, porém, o predicado associado à palavra *segurança* determina uma grande variação de entendimentos formas, correntes teóricas e interpretações datadas por eventos com capacidade de se apresentarem como *internacionais*.

## REFLEXÕES

### Segurança pública e desenvolvimento

O desenvolvimento, segundo a maioria das tradições, depende de um conjunto de elementos que em termos gerais, sempre estão associados a ambientes ideais afastados da desorganização. A cultura protestante, a organização do ambiente econômico, a tecnologia, o direito, as instituições, a liberdade, a igualdade, a segurança social e a democracia, foram indicados em diferentes momentos e por distintas visões teóricas como, isolada ou conjuntamente, responsáveis por ampliar a possibilidade de constituição de um ambiente fértil ao desenvolvimento.

Inicialmente foi na qualidade dos fundamentos econômicos de uma dada sociedade que o desenvolvimento estava fundado. A renda per capita, v.g., mediu durante um longo período o desenvolvimento. A ideia foi criticada já que apesar do crescimento econômico estar presente em alguns países, a relação desta com o desenvolvimento parecia distante.

Alguns problemas indicavam a ausência de nexo, tais como: i) países desenvolvidos que cresceram rapidamente e ampliaram o seu Produto Interno Bruto falharam na redução das carências socioeconômicas de uma parte gigantesca da suas populações; ii) países industrializados perceberam que mesmo rendas altas não ofereciam proteção contra a difusão de problemas desestruturantes, tais como: drogas, alcoolismo, doenças, violência, etc.; iii) países como rendas baixas obtiveram sucesso nos níveis de desenvolvimento, quando hábeis para usar meios para alargar as capacidades humanas; iv) o *desenvolvimento humano* em muitos países foi severamente suprimido em

função da crise dos anos de 1980 e dos ajustamentos nos programas de proteção social (UNDP, 1990).

Como conseqüência, as questões afeitas ao *desenvolvimento humano* passaram a qualificar a ideia do que representava o *bem-estar*. Saúde, saneamento, nutrição, educação, mortalidade infantil e expectativa de vida passaram a ser consideradas relevantes para a finalidade de definir critérios de identificação da qualidade de vida numa sociedade.

O desenvolvimento passou a ser definido como a ampliação das escolhas das pessoas, já que se aquelas não estavam disponíveis muitas oportunidades permaneciam inacessíveis. O *Human Development Report* de 1990 da *United Nations Development Programme* (UNDP) indicou que o desenvolvimento deveria ter como objetivo primeiro as pessoas (UNDP, 1990).

Contemporaneamente é no sistema jurídico organizado, coativo e legítimo – livre de amarras religiosas e políticas, baseado na racionalidade lógico-formal – que se estruturaram os elementos que estabelecem uma ampliação da possibilidade de criar um cenário favorável ao desenvolvimento.

Porém, não só a racionalidade de um sistema jurídico previamente estabelecido e confiável importa, mas também as instituições. Estas, que são os constrangimentos planejados que estruturam a interação, política, econômica e social, podem formal – leis, direito de propriedade e constituições – ou informalmente – tabus, costumes, tradições e códigos de conduta – afastar a dúvida e constituir um cenário propício ao desenvolvimento (North, 1991).

Outra faceta da discussão sobre o desenvolvimento acabou invocando uma moldura mais abrangente que a qualidade dos fundamentos econômicos, que a racionalidade lógico-formal do direito ou que as instituições.

Aqueles elementos não constituem, isoladamente, mecanismos suficientes para a produção do desenvolvimento. A liberdade, a imprensa livre, a responsabilidade e a segurança social, a igualdade entre sexos, a democracia e o judiciário independente devem permitir o aperfeiçoamento das capacidades das pessoas para exercer direitos e garantias (Sen, 1999).

Assim, o desenvolvimento é orientado para a constituição da autonomia das pessoas e das sociedades e a autonomia depende de fatores sociais, econômicos e

políticos, porém, envolve também liberdade, garantias sociais e segurança.

Mas como estas diferentes formas de compreender o desenvolvimento acabam por tangenciar as agendas pertinentes a Segurança Internacional?

Do ponto de vista da existência de regras formalmente racionais, gerais e universalmente aplicáveis, se elas determinam o sucesso de uma dada comunidade, a lógica indica que a comunidade internacional e todas as suas agendas parecem limitadas.

Sobre a visão das instituições a ideia parece mais otimista, já que no ambiente internacional elas garantem alguns espaços de equilíbrio e têm criado ordem e reduzido as incertezas. A existência de estruturas colegiadas, criadas por instituições formais ou informais, públicas ou privadas, permitem a difusão de algumas certezas. Estas substituem o Estado e fortalecem a ideia de que o vazio institucional é menos desejado.

Do ponto de vista dos que entendem existir uma ampliação das qualidades que favorecem o desenvolvimento, o impacto é fundamental para compreender as atuais políticas de segurança.

Muitos dos projetos desenvolvimentistas iniciados nos anos de 1950 e que seguiram até os anos de 1980 estavam fortemente associados aos modelos assistenciais de fornecimento de bens e equipamentos, a criação de uma estrutura agrícola baseada em técnicas massivas, a criação de redes de infra-estrutura, a criação de uma indústria de base pela substituição das importações, ao cumprimento de uma agenda baseada na reestruturação econômica, além de outras estratégias do receituário de algumas Organizações Internacionais.

Ainda que muitas das ações listadas figurassem como urgentes, por questões circunstanciais ou históricas, em determinadas regiões ou países, se observou que as conseqüências eram sempre limitadas e descontextualizadas do cenário local. Não é sem razão que os fósseis dos projetos destinados ao desenvolvimento jazem em todas as partes do mundo.

Atualmente há uma identificação sobre a impossibilidade de reorganizar o tecido social de um ambiente subdesenvolvido sem uma atividade de natureza estruturante prévia. Estas passam pela edificação de instituições de atendimento as necessidades huma-

nas elementares e eventualmente pela própria reconstrução da armação político-jurídica dos Estados. Ainda que o receituário ocidental nem sempre tenha sucesso, há hoje uma qualificação da idéia sobre como espraiar o desenvolvimento em termos duradouros. As políticas de defesa ou os *livros brancos* da maioria dos Estados reconhece a relação direta entre segurança e desenvolvimento.

As ações das Organizações Internacionais, dos Estados e de outras estruturas responsáveis pelas *peace-enforcement*, *peace-making*, *peacekeeping*, *peacebuilding* ou *statebuilding*, freqüentemente estabelecem um trabalho que se instaura com a eliminação de algumas ameaças. Assim, as questões envolvendo *segurança* são relevantes para edificação de um panorama mais adequado para as políticas que vem em seguida.

Independentemente dos termos que qualificam a *segurança* não é possível imaginar a resolução de muitos dos dilemas desenvolvimentistas, em diversos cenários, sem a reorganização em termos de um ambiente global minimamente pautado pelo afastamento de certas ameaças. (King, Murray, 2002; UNDP, 1994).

Há igualmente um forte vínculo entre a idéia de segurança e a necessidade de ampliar os espaços regulados. Hoje a regulação ultrapassa as estruturas político-ordinárias e se materializa em tratados, acordos privados, convenções e instituições responsáveis por garantir um controle ou ao menos um equilíbrio em determinados cenários.

Riscos pressupõem decisão, indica Beck, e estas são adotadas previamente com base em regras fixadas de calculabilidade que conectam meios e fins, causas e efeitos. Ocorre que no período atual ou na *Sociedade Global do Risco* as regras de calculabilidade não têm nenhuma importância (Beck, 2007).

A ascensão generalizada de instituições responsáveis por garantir um afastamento dos espaços de dúvidas em espaços tradicionalmente marcados pela falta de regulação ou controle indica uma aversão a todos os vazios normativos. Os processos de ampliação da organização internacional recebem diferentes nomes em função de correntes teorias que os explicam, são exemplos: *constitucionalização*, *jurisdicização*, *normatização*, *internacionalização*, *legalização*, *fragmentação*, *desagregação* e outros.

Qualquer que seja o processo indicado ele tende a conformar o ambiente relativamente anômico das relações internacionais em bases semelhantes aquelas que são observadas no ambiente doméstico. Garantir que certos princípios ordenatórios vigorem no ambiente translocal é uma tendência inerente ao objetivo generalizado daquelas teorias que tendem a afastar o cenário internacional da incerteza.

Com a emergência de uma sociedade global o Estado perdeu uma parte da sua capacidade para decidir ou mesmo gerenciar suas políticas. Como a segurança é uma condição inalcançável do ponto de vista individual, e não pode ser encontrada sem a participação dos diferentes atores integrados ao ambiente internacional, os distintos temas envolvendo segurança surgiram como uma tarefa coletiva e pensada em termos cooperativos (Clark, 2004; Bauman, 2008). Todas as sociedades, afirma Beck, têm experimentado perigos, porém o *regime de riscos* é uma função da *nova ordem* que é global (Beck, 2007).

Em síntese, a idéia de Segurança Internacional está diretamente imbricada com o tema do desenvolvimento e depende da consolidação de mecanismos comuns de regulação e controle das atividades que produzem efeitos negativos para o equilíbrio no cenário pós-nacional.

### Algumas ideias sobre o conceito de segurança

A palavra *segurança* é geralmente definida em termos de ausência de ameaças. Ou seja, há uma garantia de que certos valores ou bens não serão perturbados.

Já ameaça pode ser definida como uma ação ou uma seqüência de eventos que prenuncia a degradação da qualidade de vida dos sujeitos, num breve período de tempo (Ullman, 1983).

Um distintivo estabelece uma variação na forma como se percebe a segurança. Assim, a noção construída em torno do termo segurança depende dele estar associado a realidade de um homem ou estar instrumentalizada como base na perspectiva de uma pessoa política.

É possível afirmar que enquanto a idéia de segurança se estabelece sobre uma perspectiva particularizada, quando compreendida individualmente por cada

sujeito. Já quando aplicada aos Estados, ela se apresenta de forma muito mais objetiva e com propósitos bem mais estritos.

No caso do sujeito a opção pela segurança depende de um conjunto de opções pessoais que geralmente são contrárias a liberdade. Em síntese, há uma opção entre segurança e liberdade.

Apesar de as restrições a liberdade figurarem quase como uma heresia ao modelo idealizado de sociedade ocidental – ainda que sensibilizada pelas antitéticas aproximações da liberdade com a democracia ou entre os direitos humanos e a democracia –, quando as opções por segurança se apresentam como uma necessidade, freqüentemente, os sujeitos aceitam as restrições impostas em nome de uma sensação de afastamento de todos os tipos de ameaças.

A expressão *Segurança Pessoal* é utilizada pela UNDP para descrever a existência de ameaças que intimidam os sujeitos de uma dada comunidade. As principais formas de manifestação são: a violência produzida pelo próprio Estado – tortura, detenções políticas e ilegais, violações aos direitos fundamentais –, as ações de outros Estados – guerras –, as ações de outros grupos – preconceitos étnicos, milícias armadas, gangues –, atos praticados por outros indivíduos – crimes violentos, assassinatos, furtos e roubos –, ações contra as mulheres – violência doméstica e estupro – e contra crianças – abuso, violência, prostituição, exploração da mão de obra (UNDP, 1994).

A precariedade da segurança pessoal, mesmo que nem sempre factível, é uma pandemia global. Uma pessoa que tenha interiorizado uma visão de mundo que inclua a insegurança e a vulnerabilidade, indica Bauman, recorrerá a uma estrutura mental, com autonomia em relação ao próprio motivador do medo, que ele chama de *medo derivado* (Bauman, 2008).

O Estado adota posturas que visam minimizar a insegurança percebida pelo seu povo como base em posturas domésticas ou internacionais que assegurem uma superação dos graus de ameaça em todas as áreas.

No cenário ideal, o Estado, pela sua própria natureza, não identifica graus de insegurança em função de uma potencial sensação de estar espavorido. Ele atua em função de uma observação objetiva da realidade e não pode permitir que certas ameaças limitem suas opções pela permanência no tempo.

Nas Relações Internacionais, a ideia sobre a objetividade das posturas ou a existência de comportamentos presumíveis redundou no estabelecimento de métodos formais que utilizavam a lógica e a matemática para construir modelos que estimavam o comportamento dos Estados. Estes modelos tendiam a uma simplificação da realidade, mas se coadunavam com a busca pela cientificidade. (Carvalho, 2007)

O *dilema da segurança*, doutrina surgida no âmago da Teoria Realista das Relações Internacionais e que advém da situação de anarquia em que os Estados se encontram na órbita internacional, indica como a ideia de segurança para os Estados é centrada em comportamentos objetivos.

Quando um Estado, v.g., amplia sua segurança neutralizando ou diminuindo ameaças ele fará com que outros sujeitos se sintam inseguros. Este comportamento redundando no juízo de que os que se sentem inseguros vão buscar resgatar a condição de segurança. Este processo não tem fim já que os patamares de investimento em segurança são sempre maiores e tendem a formar uma espiral de segurança-insegurança. O *dilema da segurança*, com suas variações teóricas e associado ao *dilema do prisioneiro*, ajuda a explicar como a questão funciona para os Estados, já que indica em seu cerne que o investimento em posturas defensivas parece mais adequada à cooperação do que posturas agressivas. (Herz, 1950; Jervis, 1978).

De qualquer maneira, a noção de segurança não se define basicamente como objetivo, mas como consequência. Segurança é mais um meio que um fim. É uma condição considerada importante quando perdida. (Ullman, 1983).

### **Segurança pública internacional**

O termo *Segurança Internacional* pode ser considerado a ausência de ameaças relevantes no ambiente internacional, advindas do espaço translocal ou de alguma forma com características que lhe indicam a natureza *internacional*.

Ainda que o Estado nacional seja um ente completamente incompetente para o afastamento da maioria das ameaças que impedem o desenvolvimento humano, seu compromisso com a permanência no tempo e no espaço – garantida pela existência dos agentes públicos privadamente interessados e completa-

mente afastados de um *espírito nacional* – afiança a idéia de que as possibilidades de êxito são maiores com ele.

A inexistência de um *governo ou governança internacional* plena, capaz de estabelecer uma política suficiente para minimizar as ameaças ao equilíbrio ou aos interesses de cada um dos Estados, indica uma responsabilidade superior para os entes políticos domésticos, qual seja: garantir que as ameaças não transponham a insegurança do espaço anômico da comunidade internacional para o ambiente doméstico, eventualmente regulado.

O fortalecimento do sentimento coletivo internacional em torno da segurança internacional esteve associado às experiências posteriores as duas grandes guerras mundiais. Como resultado, a Liga das Nações (LDN) e Organização das Nações Unidas (ONU) surgiram com objetivos específicos de impor certas obrigações aos Estados de modo a evitar atividades contrárias à paz.

Ambas construíram nas suas estruturas burocráticas espaços para imposição de restrições aos Estados violadores das regras e princípios que objetivavam assegurar a existência num ambiente internacional seguro.

Apesar de a LDN e a ONU terem sido criadas com o objetivo específico de garantir a paz e a segurança e a maioria de suas agências – no caso da ONU –, centrarem suas atividades na busca do reequilíbrio internacional, o consenso na maioria das áreas que envolve segurança é delicada e a distribuição de responsabilidades coletivas é intrinsecamente complexa.

Até o final dos anos de 1980 o campo de estudo da Segurança Internacional tinha sua dignidade diretamente associada as discussões sobre a possibilidade de uma hecatombe nuclear. Assim, muitas teorias sobre segurança buscavam descrever as possibilidades do conflito e as teorias matemáticas passaram a narrar a probabilidade de evita-los com posturas disuasórias.

Naquele período a segurança estava situada na capacidade militar para defesa. Como as armas nucleares passaram a ser o objetivo de muitos Estados, a imagem de que figuravam como instrumento de limitação ao risco externo ganhou destaque. Waltz passou a explicar que a *proliferação nuclear* era total-

mente compatível com a ideia de *Segurança Internacional* (Waltz, 1979).

De qualquer maneira, as sucessivas crises envolvendo o fornecimento de petróleo no mercado internacional, observadas nos anos de 1970, exigiram uma releitura sobre elementos que estabeleciam a *vulnerabilidade* e a *sensibilidade* dos Estados.

No final dos anos de 1970, a invasão soviética ao Afeganistão demonstrou que a *détente* entre EUA e URSS não encerrava grande utilidade e que os Estados tinham posturas flexíveis do ponto de vista dos seus interesses estratégicos. Assim, a noção de um equilíbrio espontâneo parecia se afastar cada vez mais do cenário internacional.

Com o esgotamento da Guerra Fria, com o fim do bloco soviético, com a ampliação de um espaço internacional cosmopolita e o surgimento de um mundo pós-nacional, o campo de estudo passou a fortalecer uma tendência iniciada já durante os anos de 1970, de espraiamento do conceito de segurança com o alargamento da importância das chamadas *low politics*.

Os dados sociais, econômicos, energéticos, criminais e ambientais passaram a receber mais atenção já que eles poderiam motivar a insegurança. Em termos gerais, alguns exemplos podem ser indicados: os conflitos pelos recursos hídricos motivam inquietações em algumas partes do mundo; a miséria e a luta pelo controle dos bens da assistência humanitária condiciona a desordem em outros países; a busca por recursos naturais produz atividades migratórias e ilícitas; os conflitos pela suspensão do fornecimento de insumos é outra possibilidade; o envolvimento das populações civis, como vítimas e vitimizadores, caracteriza o moderno conflito; o processo migratório é hoje um mecanismo de sobrevivência com consequências para estabilidade política de algumas regiões. Em termos específicos, é possível identificar alguns exemplos, tais como: a ocupação do Kuwait pelo Iraque e o conflito entre a Rússia e a Chechênia tiveram motivações energéticas; muitos conflitos na América Latina foram motivados por questões envolvendo o narcotráfico; os conflitos em Ruanda, na Somália e no Haiti demonstraram a fragilidade das instituições domésticas; a violência no Balcãs foi explicada com base em questões culturais (Freedman, 1998; Clark, 2004; Ullman, 1983).

A reconfiguração do conflito internacional aponta para existência de dinâmicas mais complexas. Independentemente dos exemplos e problemas indicados, um detalhe deve ser agregado à alteração do cenário: hoje a maioria dos conflitos ocorre no ambiente doméstico e frequentemente envolve atores não-estatais. Assim, ainda que governos locais produzam todos os tipos de instabilidade, raramente se envolvem na condição de sujeitos políticos.

A transformação observada na política internacional e no conceito de *Segurança Internacional* modificou também a percepção na ONU de que temas deveriam integrar os interesses do Conselho de Segurança.

Este raramente estabelecia condenações e ou adotava resolução que interferiam em assuntos considerados de interesse doméstico. A ruptura com a institucionalidade nos espaços domésticos, até os anos de 1990, não tinha qualquer tratamento especial no Conselho de Segurança.

Se a antecipação da ideia de que seria impossível adotar posturas contrárias aos interesses dos membros do Conselho de Segurança era uma realidade no curso da Guerra Fria, não é possível negar que ocorreu uma evolução para entender que a Segurança Internacional dependia de um imiscuir em assuntos domésticos e dependia de ações coletivas.

Para Clark, o fim da Guerra Fria trouxe dois processos que alteraram a paisagem das relações internacionais. O primeiro indicou o começo do fim do sistema coerente de dissipação intra-sistêmica de integração do poder, o segundo é que atuava como um controle estrutural dos pré-existentes conflitos étnicos e sub-regionais. (CLARK, 2004) Com o esgotamento da bipolaridade, afirma Beck, o mundo foi deslocado para um espaço de riscos e perigos (Beck, 2007).

Agregada a dissipação do equilíbrio advindo do mundo das dissuasões recíprocas, o Estado, afirma Bauman, é uma entidade territorial que separa o *dentro* e o *fora* e não está preparado para o *cabeamento* do planeta. A incapacidade do Estado para atender as suas obrigações de defender os cidadãos contra as ameaças à existência obriga-o a mudar a ênfase da proteção contra o medo dos *perigos sociais* para os *perigos à segurança pessoal* (Bauman, 2008).

A ideia da *Segurança Coletiva*, expressão geralmente associada as preocupações com a espiral de investi-

mentos em armas nucleares e a ampliação do risco de um conflito neste patamar, vigente durante os anos de 1970 e 1980, passou, como consequência, a se identificar menos com o mundo em transformação.

Já a noção sobre *Segurança Global* parece estar mais associada as novas formas de entender os processos que garantem o equilíbrio internacional em termos alimentares, biológicos, energéticos, sanitários, humanitários, ambientais, econômicos, institucionais, políticos, etc.

Os relatórios construídos pela ONU no início do Século XXI têm demonstrado que eliminar as manifestações da insegurança global depende da superação da miséria extrema, do combate as doenças infecciosas, do respeito ao meio ambiente, do combate aos investimentos em armas de destruição massivas, das ações suficientes para combater as guerras civis e o terrorismo e da desarticulação das redes de criminalidade.

Apesar do recrudescimento do terrorismo ter alterado parcialmente o foco das agendas de segurança, é senso comum o juízo de que a *guerra contra o terror* semeou novas formas de violência.

O custo deste movimento foi gigantesco e resultou na restrição a liberdade, na diminuição da privacidade, na criação de protocolos custosos, na modificação de rotinas, na compra de equipamentos especiais e na ampliação do tempo utilizado para inspeção, controle, observação, checagem e conferência. Contudo, este é apenas um detalhe, relevante para alguns países, nas políticas contemporâneas de segurança.

O documento *A more secure world* da ONU aponta que são seis os grupos de ameaças mais relevantes: ameaças sociais e econômicas, incluindo pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental; conflitos inter-estatais; conflitos domésticos, incluindo guerra civil, genocídios e outras atrocidades em larga escala; armas, nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; terrorismo e; criminalidade organizada transnacional (UN, 2004).

Um dos grandes desafios atuais é garantir que os Estados sejam instrumentalizados para eliminar as ameaças ao seu desenvolvimento com base sem seus próprios meios.

### **Segurança Pública Internacional e suas variantes temáticas**

A *Segurança Internacional* tem uma longa parte do seu percurso baseado nas relações interestatais. O ambiente internacional sempre foi considerado como marcado pelo estado de natureza onde a *raison d'être*, do conflito de todos contra todos, determinava as ações de autodefesa dos atores.

As tentativas de ampliar o cenário de governabilidade internacional tiveram efeito a partir de diferentes mecanismos. Atores públicos e privados têm criado mecanismos de equação da incerteza a partir do estabelecimento de estruturas e meios de regulação.

O ideal de *Segurança Internacional* imaginado até o final do Século XX tinha uma configuração diretamente tangenciada pelo modelo de relações internacionais existentes. A presença de novos atores, agendas e regimes exigiram a transposição da noção do que era segurança do ponto de vista do Estado para o que segurança do ponto de vista dos interesses pós-nacionais.

Hoje, muitos tópicos considerados inerentes a agenda de segurança são superiores ou mesmo contrários aos interesses particulares dos Estados.

O descolamento da *Segurança Internacional* da sua visão unidimensional é pertinente ao mundo pós-estadunidense já que possivelmente aquele seja o último resquício do poder dos EUA (Zakaria, 2008).

A *Segurança Internacional* apresenta hoje diferentes configurações e é representativa da forma como a sociedade se organiza. A fragmentação da ideia do que seja *seguro* trouxe novas dimensões para o termo e permitiu que, neste particular, a agenda internacional tivesse uma configuração pertinente ao mundo pós-nacional.

O desenvolvimento, considerado um mantra para a sociedade internacional, depende de uma confluência de fatores e interesses. Os mecanismos que infligem às ameaças um temor menos intenso são em certo sentido os processos que permitem a formação das bases do desenvolvimento. Apostar na identificação do que ameaça os interesses humanos de autonomia é uma parte importante da superação dos limites ao desenvolvimento.

O grande número de variantes do termo descrito exige uma opção por algumas, tais como: *Segurança Humana*, *Segurança Econômica*, *Segurança Ambiental*, *Segurança Alimentar* e *Segurança Tecnológica*.

De qualquer maneira, as particularidades descritas anteriormente advertem sobre a impossibilidade de alcançar o desenvolvimento sem uma visão universalista e sem a equação de alguns dos problemas indicados.

### **Segurança Humana**

O termo *Segurança Humana* recebeu impulso no contexto dos *Programas de Desenvolvimento* da ONU. Estes acabaram conceituando aquele como o afastamento dos medos e o atendimento das necessidades humanas.

O *Human Development Report* de 1994 da UNDP consolidou a representação de que a segurança estava afeita a vida e a dignidade humana, propugnando pelo fim do paradigma afeito às questões nucleares. O documento indicava que as principais ameaças a *Segurança Humana* eram econômicas, alimentares, sanitárias, ambientais, pessoais, comunitárias e políticas (UNDP, 1994).

O documento indicava que as angústias pessoais mundanas eram os verdadeiros elementos que tornavam a relação das pessoas com o mundo mais ou menos seguras. Assim, segurança estaria vinculada com a vida e a dignidade humana.

A *Segurança Humana* é apresentada como portadora de certas características que lhe garantem superioridade. Assim, é considerada *universal* já que importante para todas as pessoas de todas as nações independente das inseguranças que lhes tocam no cotidiano; é *interdependente* já que quando ela está em perigo seus efeitos ultrapassam o cenário onde ocorre; *deve ser antevista* já que os custos de previsão são menores que os de intervenção; é *centrada nas pessoas* e na forma como elas vivem, fazem escolhas e tem acesso a oportunidades (UNDP, 1994).

Ainda que se possa afirmar que todas as outras variantes da *Segurança Internacional* dizem respeito a *Segurança Humana*, a lógica indica que a ampliação ilimitada é pouco instrutiva.



### Segurança Econômica

A *Segurança Econômica*, do ponto de vista individual, está associada a existência de mecanismos que propiciam renda. Ou seja, há uma garantia de que o sujeito terá uma contraprestação por atividades que desempenha ou bens que possui. A forma de organização econômica da sociedade moderna indica que o emprego ou a atividade produtora de renda são os mecanismos mais comuns de afastamento da precariedade econômica.

Se a *Segurança Econômica* for resumida àquela particularidade, é possível afirmar que é uma situação ameaçadora para muitas pessoas no mundo. Hoje, a conformação do espaço do trabalho é caracterizado pela diminuição generalizada na oferta de atividades remuneradas, pela precarização das condições de trabalho, pelo trabalho temporário, pela redução das atividades fabris artesanais e pela automatização dos processos.

Do ponto de vista comunitário, a *Segurança Econômica* apresenta-se como a eliminação, diminuição ou o estabelecimento de *riscos justos* para as atividades econômicas de uma sociedade. Muitos dos críticos do modelo de organização do *mercado mundial* atual passaram a considerar a partir dos eventos ocorridos nos anos de 1990, que alguns países ou regiões, que a dinâmica dos mercados apresenta riscos gigantescos para a estabilidade das relações políticas e sociais.

No mercado financeiro, a inexistência de um sistema internacional institucionalizado de controle limita a possibilidade de êxito nas ações de prevenção e responsabilização dos eventuais responsáveis por fraudes ou atividades ilegais.

Mais recentemente algumas das profecias de autodestruição do mercado financeiro se manifestaram de forma inesperada já que produziram a partir do centro do mercado mundial uma crise de proporções gigantescas. O resultado final foi uma ampliação da miséria e dos níveis de desemprego, o desaparecimento de instituições financeiras em diferentes países, a falência ou a concordata de grandes empresas, uma diminuição global nos níveis de crescimento econômico e uma desconfiança generalizada sobre a capacidade do mercado de atuar dentro de parâmetros responsáveis.

O conjunto de problemas narrados e a tendência frequente de devolver para os sujeitos os custos das

sucessivas crises financeiras deu nascimento a uma insegurança associada ao ambiente econômica, superior a idéia da manutenção de mecanismos de obtenção de renda. Um descrédito generalizado no sistema financeiro pode acarretar grandes prejuízos para o cenário internacional e destruir a confiança nos mecanismos que sustentam o capitalismo internacional.

A intervenção pública em alguns dos problemas indicados demonstra que os mecanismos de controle existentes, geralmente públicos e domésticos, são insuficientes para garantia de que o ambiente internacional seja seguro sobre a perspectiva econômica.

### Segurança Ambiental

A *Segurança Ambiental* é outra variante contemporânea do termo apresentado. Ela indica que é adequado estabelecer uma aproximação entre as questões ambientais e os riscos que estes produzem para a comunidade internacional.

Dois cenários podem ser identificados nesta afirmação: o primeiro está associado a presença de desastres naturais e o outro associado a não observação dos parâmetros ambientais considerados como sustentáveis nas ações humanas (Whyte, 2001).

Frequentemente, a insegurança ambiental, natural ou decorrente da ação humana, produz forte instabilidade. Geralmente ela pode estar associada a fome, a migração ou deslocamentos, a crise sanitária, ao desrespeito aos padrões humanitários básicos, ao conflito por fontes de água ou recursos naturais, a problemas demográficos, além de outros.

A associação entre os dois temas é comum já que a idéia de uma sociedade internacional sustentável depende de uma estrutura nacional ou regional que seja estável e os problemas ambientais de caráter local têm impacto direto na estabilidade do cenário onde eles ocorrem.

As questões ambientais com capacidade para produzir efeitos internacionais são muitas. Aquelas não se circunscrevem aos espaços delimitados pelas fronteiras. Assim, em nível global, há um vínculo direto entre as questões internacionais e ambientais em termos de segurança.

### **Segurança Alimentar**

Outra variante é a chamada *Segurança Alimentar*. O termo remete ao conjunto de preocupações atuais que dizem respeito ao atendimento das necessidades alimentares humanas.

O acesso a comida é certamente uma tema muito delicado nas Relações Internacionais já que subsistem várias teses sobre o impacto na própria capacidade humana para atender o desenvolvimento de modo justo.

A *Segurança Alimentar* descreve vários problemas que iniciam com a produção, passam pela distribuição, pelos estoques, pelo patrimônio genético e terminam com o acesso e o consumo.

Na produção há uma tentativa de garantir que o cultivo irá atender de forma plena o conjunto das pessoas além de uma demanda crescente. Em relação a distribuição há uma preocupação com os mecanismos que permitem que os alimentos sejam justamente repartidos. Os estoques são outra preocupação já que eles regulam os preços, medem a relação produção/consumo e indicam capacidade para o armazenamento. O patrimônio genético refere-se a identificação de que determinados alimentos são fundamentais para a sobrevivência humana e a manutenção de *bancos genéticos* artificiais e naturais, permitem que estes bens perdurem. Por fim, o termo se refere a idéia de que o acesso aos alimentos integra as necessidades básicas humanas e garantir o seu justo acesso é uma responsabilidade integrada a Segurança Internacional. (FAO 2006; FAO, 2008).

Hoje o atendimento alimentar insuficiente é um problema desestruturante para muitas regiões. Nos últimos anos a demanda por comida ampliou-se de forma gigantesca enquanto que a produção apresentou decréscimo em algumas partes do mundo. Como consequência o aumento de preços e a diminuição dos estoques mundiais alcançaram níveis alarmantes (FAO, 2008).

### **Segurança Tecnológica**

Independente das discussões sobre se o *projeto da modernidade* foi ou não encerrado, é fato que o ideal pós-moderno, baseando na liberdade individual e no pleno usufruto da autonomia, é hoje irrealizável.

Neste percurso que pensa na destruição do homem pelo homem, não são poucos os relatos que indicam uma preocupação com aspectos relacionados à ampliação da dependência tecnológica e os seus riscos.

A insegurança trazida pela ciência tem suas raízes no comportamento humano e na forma de organização social. Assim, v.g. os conhecimentos biotecnológicos podem ser utilizado para a fabricação de armas, a telemática pode ser usada para invadir a privacidade e as modificações genéticas podem nos afetar de uma forma não prevista (UNDP, 2001).

A *Segurança Tecnológica* envolve todas as técnicas, protocolos, tratados, parâmetros éticos e filosóficos que indicam como a ciência pode ser utilizada em parâmetros garantidores dos interesses humanos.

O termo tem estimulado muitas especulações fictícias, mas, igualmente, tem apontado para as consequências que as inovações trazem em termos de riscos para o futuro da humanidade. As armas de destruição massiva, a engenharia genética e a biotecnologia são apontadas como demonstrações dos perigos que o homem produziu e segue produzindo.

Para a UNDP, todas as tecnologias trazem potenciais benefícios e riscos, porém nem sempre é possível antecipá-los. Usualmente as sociedades respondem as incertezas procurando maximizar os benefícios e minimizar os riscos das *revoluções científicas*. Apesar da dúvida, as novas tecnologias são adotadas já que são potencialmente benéficas, os custos da inércia são superiores aos da mudança e é possível administrar os riscos (UNDP, 2001).

As inovações tecnológicas para os países em desenvolvimento são um fator de multiplicação de riscos pela ausência de instituições para regulação e controle. Já os países em desenvolvimento correm os riscos pelo uso prematuro daquelas (UNDP, 2001).

Para garantir a Segurança Tecnológica é necessário: assegurar que as inovações passem por um estudo prévio de impacto, já que a ausência de informação produz incerteza e que as instituições de controle e monitoramento funcionem de modo a acurar, prever e administrar eventuais danos. Segundo a UNDP tomos os países devem adotar o *princípio da precaução* nas questões tecnológicas (UNDP, 2001).

## CONCLUSÕES

A Segurança sempre esteve associada a uma agenda unidimensional para os Estados.

Atualmente, porém, já é possível observar um redirecionamento da visão sobre a Segurança para alcançar outros objetos antes desprezados.

Hoje, a ideia de um ambiente universalmente seguro suplantou a discussão sobre o pacifismo ao agregar novas formas de visualizar os motivadores que desagregam as comunidades locais e regionais e que produzem limitadores ao Desenvolvimento humano.

O Desenvolvimento, por sua vez, sempre esteve afastado de ambientes desorganizados. Porém, em suas novas dimensões, acertadamente, ele passou a ter como primeiro objetivo as pessoas.

Contemporaneamente a racionalidade de um sistema jurídico democrático, as instituições, a autonomia das pessoas e das sociedades, a liberdade e as garantias sociais são apontadas como constitutivas de um ambiente propício ao Desenvolvimento.

Assim, é adequado deduzir que a ideia de Segurança está ligada ao tema do Desenvolvimento e depende da consolidação de mecanismos de regulação e controle das atividades que produzem efeitos negativos para o equilíbrio do cenário pós-nacional.

A busca por um cenário de governabilidade internacional tem apresentando alternativas em que atores públicos e privados têm criado mecanismos de equação da incerteza a partir do estabelecimento novas estruturas e meios de regulação.

O ideal de Segurança tinha uma configuração tangenciada pelo modelo de relações internacionais existentes. Com a presença de novos atores, agendas e regimes se exigiu uma transposição da noção do que era segurança do ponto de vista do Estado para o que segurança do ponto de vista dos interesses pós-nacionais.

A agenda de segurança pós-nacional é superior ou contrária aos interesses particulares dos Estados.

Já o Desenvolvimento, considerado um dogma contemporâneo, depende de uma confluência de fatores e interesses. Os mecanismos que infligem às ameaças um temor menos intenso permitem a formação das bases do Desenvolvimento. Apostar na identificação do que ameaça os interesses humanos de autonomia é uma parte importante da superação dos limites ao Desenvolvimento.

De qualquer maneira o Desenvolvimento é impossível sem uma visão universalista, ampliativa, centrada no homem e que afaste a tendência de construir agendas estatais subterrâneas de Segurança.

## REFERÊNCIAS

- Bauman, Z. (2008). *Medo Líquido*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Beck, U.(2007). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Carvalho, L. A. (2007). *Introdução ao Estudo das Relações Internacionais 2 ed.* São Paulo: IOB Thomson.
- Clark, I. (2004). *Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2006). Eradicating world hunger – taking stock ten years after the World Food Summit. *The State of Food Insecurity in the World 2006*. Rome: FAO, 2006. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/009/a0750e/a0750e00.htm>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2008) High food prices and food security – threats and opportunities. *The State of Food Insecurity in the World 2008*. Rome: FAO, 2008. Disponível em: [http://www.fao.org/publications/sofi/index\\_en.htm](http://www.fao.org/publications/sofi/index_en.htm)
- Freedman, L. (1998). International Security: Changing Targets. *Foreign Policy*, (n. 110), pp. 48-63.
- Herz, J.H. (1950). Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, v. 2, (n. 2), pp. 157-180.
- Jervis, R. (1978). Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, v. 30, (n. 2), pp. 167-214.
- Jervis, R. (1982). Security regimes. *International Organization*, vol.36, (n.2), pp. 357-378.
- King, G., Murray, Ch. J. L. (2002). Rethinking Human Security. *Political Science Quarterly*, v. 116, (n. 4), pp. 585-610.
- Krieger, J. (2001). *The Oxford companion to politics of the world*, 2ed. New York: oxford University.
- North, D. C. (1991). *Institutions*. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, (n. 1), pp. 97-112.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Ulmann, R. (1893). Redefining Security. *International Security*, v. 8, (n. 1), pp. 129-153.
- United Nations (UN).(2004). A more secure world: Our shared responsibility. *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004*. Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/>
- United Nations Development Program (UNDP). (1990). Concept and Measurement of human development. *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/>
- United Nations Development Program (UNDP). Making New Technologies Work for Human Development. *Human Development Report 2001*. New York: Oxford University Press, 2001. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/>
- United Nations Development Program (UNDP). New dimensions of human security. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/>
- Waltz, K. N.(1979).*Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Whyte, A. V. (2001).Environmental Security. In: SMELSER, Neil J.; BALTES, Paul B. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Amsterdam: Elsevier. 2001. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science>
- Zakaria, F.(2008). *The Post-American World*. New York: Norton.