



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**FÁBIO RODRIGO FERREIRA NOBRE**

***ALTO EL FUEGO: A MENSURAÇÃO E A EFICÁCIA DA SEGURANÇA HUMANA  
NA CONSTRUÇÃO DA PAZ NA COLÔMBIA E NO PERU***

**RECIFE - PE  
2016**

**FÁBIO RODRIGO FERREIRA NOBRE**

***ALTO EL FUEGO: A MENSURAÇÃO E A EFICÁCIA DA  
SEGURANÇA HUMANA NA CONSTRUÇÃO DA PAZ NA  
COLÔMBIA E NO PERU***

Tese apresentada ao Curso de Doutorado  
em Ciência Política da Universidade  
Federal de Pernambuco, na área de  
concentração de Política Internacional,  
como requisito parcial a obtenção do  
título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira

**Recife  
2016**

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Miriam Stela Accioly, CRB4-294

N754a Nobre, Fábio Rodrigo Ferreira.  
Alto El Fuego : a mensuração e a eficácia da segurança humana na construção da paz na Colômbia e no Peru / Fábio Rodrigo Ferreira Nobre – 2016.

137 f. ; il., 30 cm.

Orientadora: Profº Drº. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco. CFCH.  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, Recife, 2016.  
Inclui referências.

1. Ciências políticas. 2. Segurança internacional – Peru-Colômbia. 3. Segurança – Métodos e técnicas. 4. Peru – Segurança internacional – Colômbia. 5. Colômbia – Segurança internacional - Peru. 6. Mensuração I. Oliveira Marcos Aurélio Guedes de (Orientadora). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2016-51)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**TESE DE DOUTORADO**

***“ALTO EL FUEGO: A MENSURAÇÃO E A EFICÁCIA DA SEGURANÇA  
HUMANA NA CONSTRUÇÃO DA PAZ NA COLÔMBIA E NO PERU”***

**Fábio Rodrigo Ferreira Nobre**

Aprovado em 04 de Julho de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes De Oliveira (Orientador)

---

Prof. Dr. Marcos Costa Lima (Examinador Titular Interno)

---

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Titular Interno)

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Loyola Kuhlmann (Examinador Titular Externo)

---

Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (Examinador Titular Externo)

Dedico esta a todos que me ajudaram e acreditaram em mim.

## RESUMO

Os Estudos de Segurança Internacional, como um dos mais tradicionais campos de estudo das Relações Internacionais, já sofreram, ao longo da história, profundas modificações e adaptações epistemológicas. As ampliações no referencial de segurança e nas possíveis fontes de ameaça fizeram a disciplina se afastar de uma totalidade estatocêntrica e essencialmente positivista. Desse modo, os estudos de Segurança Humana, se estabeleceram como um proeminente subcampo da área, sendo utilizado com mais frequência entre os acadêmicos, pelas organizações internacionais e, em certos momentos, também pelos Estados como o caminho mais adequado da segurança. Entretanto, a tradição metodológica dos Estudos Estratégicos segue a questionar o conceito, por sua suposta mínima operacionalidade e duvidosa possibilidade de mensuração. De tal maneira, buscamos indagar, na proposta pesquisa, o quão superficial é a lógica da Segurança Humana e se ela é, de fato, inaplicável. O presente trabalho se propõe a analisar a evolução metodológica do campo de estudo em questão e as potenciais técnicas de mensuração do mesmo. Com o objetivo de apontar uma possível falácia na forma como a Segurança Humana vem sendo encarada, em grande medida, pelo meio científico nos Estudos de Segurança, propomos uma nova forma de mensuração para o conceito. O trabalho está estruturado da seguinte maneira: no primeiro capítulo, contextualizamos a criação do campo da Segurança Humana, numa evolução lógica que a insere nas distinções epistemológicas do campo. As propostas de métodos de mensuração existentes são apresentadas no capítulo seguinte, seguidas por uma análise das variáveis levantadas pela teoria da Segurança Humana, demonstrando quais delas são, de fato, operacionalizáveis e epistemologicamente aceitáveis. O segundo capítulo apresenta, ainda, uma proposta própria para a mensuração de geração de segurança humana, com aspectos quantitativos e qualitativos. Em seguida, nossa proposta é submetida a teste em dois casos de análise comparados, a ver, as reações do Estado peruano aos embates contra o grupo “Sendero Luminoso” nos processos de paz recentes, e a participação dos diversos grupos da Colômbia nos processos de Paz do país. Por fim as conclusões da pesquisa são apresentadas.

**Palavras-chave:** Segurança Humana; Mensuração; Peru; Colômbia; Métodos e Técnicas em Segurança.

## ABSTRACT

The International Security Studies, as one of the most traditional fields of study of International Relations, has suffered, throughout history, profound changes and epistemological adaptations. The widening in the security referent and in the possible threat sources made the discipline move away from a state-centered and essentially positivist totality. Thus, the Human Security studies established themselves as a prominent subfield in the area, being used more frequently among scholars, international organizations and, at times, also by states as the most appropriate way of security. However, the methodological tradition of Strategic Studies keeps questioning the concept for his alleged minimum operability and doubtful measurability. In such a way, we seek to question, in the proposed research, how superficial is the logic of Human Security and if it is, in fact, irrelevant. This study aims to analyze the methodological developments in the field of study in question and the potential techniques for measuring it. In order to point out a possible fallacy in how Human Security has been largely seen, by the scientific community in Security Studies, we propose a new way to measure de concept. The work is structured as follows: in the first chapter, we contextualize the creation of the field of Human Security, a logical evolution that delves it into the epistemological distinctions of the field. Existing proposals for measurement methods are presented in the next chapter, followed by an analysis of the variables raised by the Human Security theory, demonstrating which of them are, in fact, operationalizable and epistemologically acceptable. The second chapter also presents a specific proposal for the measurement of Human Security generation, with quantitative and qualitative aspects. Then our proposal is put to test in two cases of analysis compared: the reactions of the Peruvian state to the "Sendero Luminoso" group in recent peace processes, and the participation of various groups in Colombia in the country's peace process. Finally, the conclusions of the research are presented.

**Keywords:** Human Security; Measuring; Peru; Colombia; Methods and techniques on Security.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>5</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>6</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>10</b>
<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>10</b>
 <b>CAPÍTULO 1. O DESENVOLVIMENTO E DESAFIOS METODOLÓGICOS DA SEGURANÇA HUMANA .....</b>	 <b>14</b>
1.1. PAZ E VIOLÊNCIA: ALÉM DA VISÃO UNIFORME .....	14
1.1.1. A Evolução do Conflito Violento.....	16
1.1.1. Sobre o conflito e como superá-lo .....	17
1.1.2. A paz que temos e a paz que queremos .....	19
1.2. EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL, ESTUDOS DE PAZ E A SEGURANÇA HUMANA .....	21
1.2.1. Os Estudos de Segurança Internacional .....	21
1.2.2. O campo dos Estudos de Paz e a Resolução de Conflitos .....	23
1.3. Ascensão e queda – A longa jornada da Segurança Humana .....	27
1.3.1. A Escola Ampla e o <i>Freedom from Want</i> .....	33
1.3.2. A Escola Estreita e o <i>Freedom from Fear</i> .....	34
1.4. UMA SEGURANÇA PÚBLICA HUMANA?.....	35
1.5. FALÁCIAS TEÓRICAS SOBRE A SEGURANÇA HUMANA .....	38
1.5.1. A amplitude do conceito o torna vago.....	39
1.5.2. A Segurança Humana Negligencia a importância do Estado e enfraquece a sua soberania.....	41
1.5.3. A Segurança Humana carece de e potencial transformador e profundidade crítica .....	42
1.5.4. A Segurança Humana é imensurável.....	44
 <b>CAPÍTULO 2. A GERAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA – UMA PROPOSTA DE OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO .....</b>	 <b>45</b>
2.1. MÉTODOS E TÉCNICAS DE MENSURAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA ..	45
2.1.1. Fragilidades metodológicas dos métodos existentes .....	47
2.2. OS INDICADORES E A OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO.....	52
2.2.1. Segurança Econômica.....	55
2.2.2. Segurança Alimentar .....	57
2.2.3. Segurança da Saúde .....	58
2.2.4. Segurança Ambiental.....	58
2.2.5. Segurança Individual .....	59



2.2.6.	Segurança Social e Comunitária.....	60
2.2.7.	Segurança Política .....	61
2.2.8.	Uma leitura alternativa .....	61
2.3.	UMA METODOLOGIA DE MENSURAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA .....	63
2.3.1	O peso do contexto histórico .....	64
2.4.	INDICADORES SUBJETIVOS E INDICADORES OBJETIVOS .....	65
2.4.1.	Incapacidade de Mensuração de Fatores “Subjetivos” .....	66
2.5.	A CONSTRUÇÃO DE UM ÍNDICE PRÁTICO PARA O CONCEITO .....	68
2.5.1.	Aspectos Quantitativos da Análise .....	68
2.5.2.	Aspectos Qualitativos da Análise .....	69
2.6.	CASOS DISCREPANTES, OUTLIERS E O ERRO .....	73
2.6.1	Dados insuficientes.....	73
2.6.2	Razões políticas para indicadores sociais frágeis .....	75
 <b>CAPÍTULO 3. A (IN)SEGURANÇA HUMANA NA AMÉRICA DO SUL: COLÔMBIA E PERU.....</b>		<b>77</b>
3.1.	CASOS DISCREPANTES .....	78
3.2.	OS CONFLITOS ARMADOS NA AMÉRICA DO SUL NO PÓS-GUERRA FRIA	78
3.2.1	Apresentação do Histórico do Conflito Colombiano - Origens e Histórico Recente do Conflito .....	79
3.2.2	O Governo Pastrana: Antecedentes e Contexto Político .....	91
3.2.3	Apresentação do Histórico do Conflito Peruano .....	92
3.3.	PROCESSOS DE PAZ E O CESSAR FOGO NAS CRISES DE SEGURANÇA NA REGIÃO .....	101
3.3.1	Processo de Paz no Governo Pastrana (1998-2002) - A DIMENSÃO FORMAL: O Processo de Paz A PARTIR do Estado .....	101
3.3.2	Processo de Paz no Peru - A Geração de Segurança Humana no Peru (2003-2004) .....	103
3.4.	BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS CASOS APRESENTADOS .....	105
 <b>CAPÍTULO 4. A DURABILIDADE DA PAZ DE ACORDO COM A GERAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA NA AMÉRICA DO SUL: COLÔMBIA E PERU .....</b>		<b>106</b>
4.1.	O CASO COLOMBIANO .....	106
4.1.2	O desempenho colombiano na análise.....	113
4.2.	O CASO PERUANO .....	113
4.1.3	O Desempenho peruano na análise.....	121
 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>		<b>122</b>

<i>A (não) geração da Segurança Humana .....</i>	<i>122</i>
<i>A durabilidade da paz (negativa) .....</i>	<i>124</i>
<i>Conclusões.....</i>	<i>127</i>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>128</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AUC – Autodefensas Unidas de Colombia  
ELN – Exército de Libertação Nacional  
EPL – Exército Popular de Libertação  
ESI – Estudos de Segurança Internacional  
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia  
HIIK – Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
M-19 – Movimento 19 de Abril  
MAS – Muerte a Secuestradores  
MD – Ministério da Defesa  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
R2P – Responsabilidade de Proteger  
RAM – Revolução nos Assuntos Militares  
RC – Resolução de Conflitos  
RI – Relações Internacionais  
RSS – Reforma do Setor de Segurança  
UP – Unión Patriótica

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com cerca de vinte anos após a sua divulgação massiva – acompanhando o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994 – a Segurança Humana continua sendo tratada como um conceito novo e, essencialmente, contestado. Apesar de ter alicerçado a construção de um aparato teórico robusto e ser adotado por instituições e nações como Japão, Canadá e Noruega, sua suposta fraca aplicabilidade na agenda política e questionada operacionalidade, desacreditam o conceito com frequência razoável.

As críticas principais apontam para a ausência de definição homogênea que sirva de parâmetro comparativo. Alinhada a isso, encontra-se a crítica acerca do alargamento exagerado da agenda – isto é, inclusão de temas relativos ao desenvolvimento humano – e, em especial, aquela que aponta para a ausência de consenso sobre possíveis ferramentas de mensuração. Assim, apesar de inicialmente causar impacto nos âmbitos político e acadêmico, o conceito se enfraqueceu não só a partir das críticas, mas também com sua fragmentação interna. A corrente se dividiu em diversas linhas de pensamento distintas, comumente enquadradas em duas escolas maiores, as abordagens ampla e estreita.

Além disso, muitos desses rompimentos conceituais e práticos que acompanharam o desenvolvimento da Segurança Humana se devem à sua institucionalização e posterior instrumentalização por parte dos Estados mais poderosos – como, por exemplo, a associação da Segurança Humana à responsabilidade de proteger (R2P) e a facilitação pra quebra de soberania de Estados menores. Dessa forma, sua aplicabilidade tornou-se questionável em viabilidade e benefícios. Por outro lado, dentro dos Estudos de Segurança Internacional, a Segurança Humana também acabou se tornando um conceito repleto de vácuos, oferecendo profunda criticidade em certas abordagens, mas servindo para apoiar linhas de raciocínio tradicionais em outros momentos.

Tendo perdido muito do seu poder de desafiar as abordagens clássicas, papel assumido por diversas abordagens que possuem visões essencialmente críticas (BUZAN, HANSEN, 2012), a Segurança Humana encontra-se em momento de evidente necessidade de renovação e reafirmação. Tal caminho pode se dar num alinhamento mais claro aos Estudos Críticos de Segurança e aos Estudos de Paz, fortalecendo o seu “dever ser” inicial, mas também desenvolvendo uma postura mais positivada, levando em consideração técnicas de mensuração e conceitos claros, que deem possibilidades de análises mais completas (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013).

Dessa forma, a pesquisa aqui desenvolvida parte da profunda necessidade de compreensão do conceito de Segurança Humana como ferramenta prática para a busca da construção da paz, e como instrumento teórico capaz de fazer frente às abordagens tradicionais de Segurança Internacional – sendo a discussão conceitual visivelmente essencial, uma vez que não só a distinguiu dos demais estudos de Segurança, como causou grandes cisões internas. Partindo disso, o trabalho irá se focar em uma das questões mais presentes nas pesquisas sobre Segurança Humana, isto é, nas possibilidades de criação de ferramentas capazes de quantificá-la. Com isso, busca-se desenvolver análises mais completas acerca de um conceito crítico e repleto de elementos subjetivos, visando refutar críticas falaciosas sobre a sua aplicabilidade.

O trabalho dedica-se, portanto, a elaborar um índice para mensurar iniciativas de geração de Segurança Humana em Estados que atravessam ou estão no imediato pós-conflito – posicionando a Segurança Humana como um tipo ideal no extremo do espectro, e analisando a aproximação ou distanciamento do país dessa situação. Esta configuração se justifica pela compreensão de que a Segurança Humana, nesses moldes equivaleria à paz, em termos amplos a serem discutidos ao longo do trabalho. Assim, a hipótese afirma que Estados que procuram gerar Segurança Humana, experimentam períodos mais duradouros de paz.

Tal índice, ao qual nos referimos como *Índice de Geração de Segurança Humana* será elaborado a partir de reflexões sobre as variáveis e os indicadores levantados por diversas tradições teóricas da Segurança Humana, sendo precedido por um levantamento do estado da arte sobre o tema. Isto se dá devido à necessidade de compreensão das várias divisões do pensamento e correntes geradas sobre a abordagem – questionando também o suposto enfraquecimento do conceito. O modelo está baseado em diversos indicadores para cada variável, ou dimensão da segurança, e obedece a uma análise de frequência em caráter qualitativo, embora quantificando sua ocorrência ou ausência. Os elementos subjetivos da análise são considerados e sua inclusão ou não, discutidos adiante.

Com efeito, toda a ideia de uma perspectiva de segurança que esteja voltada ao indivíduo e suas capacidades de desenvolvimento, embora acompanhando uma lógica liberal, reside em reflexões mais profundas sobre o papel do Estado na proteção do indivíduo ou na perpetuação de violências (KALDOR, BEEBE, 2010). Tal certeza nos leva a uma discussão ainda mais elaborada sobre elementos tomados como estáticos nos estudos tradicionais de segurança, tais quais o próprio conceito de segurança, compreendida num espectro progressivo que também engloba as complexas definições de violência e paz. A ampliação das possibilidades para tais conceitos, nos leva a indagar as possibilidades e potenciais utopias de se refletir sobre a ausência

total de violências, ou de uma paz absoluta, entretanto, posiciona a Segurança Humana numa posição de conceito plausível e coerente.

Uma vez que a Segurança Humana sofre críticas por seu curto alcance, sendo trabalhada, por vezes, por Europeus e em territórios de democracias consolidadas e regimes estáveis, procuramos contrapor tal posicionamento. O índice é adequadamente testado ao longo do trabalho, sendo aplicado em eventos e conflitos ocorridos na América Latina, no período pós-Guerra Fria. Somado à hipótese de que a busca pela Segurança Humana facilitaria a obtenção de uma paz duradoura, o exame do índice se apresenta em uma espécie de *survival analysis*, na qual a durabilidade da paz – definida adiante – ratifica ou refuta o peso da geração de segurança humana, i.e. melhor desempenho no índice, resultaria em maior durabilidade da paz.

A pesquisa em questão tem como objetivo oferecer uma nova proposta de mensuração para a Segurança Humana, visando esclarecer alguns problemas deixados no caminho da evolução teórica do conceito, desde o seu possível enquadramento como ferramenta crítica aos modelos tradicionais da Segurança Internacional, até a sua viabilidade prática e possibilidades de mensuração. Dessa maneira, o trabalho se propõe a esclarecer questionamentos e fomentar a melhor compreensão de algumas falácias repetidamente observadas nos debates sobre o tema, a partir da reação à algumas das mais comuns críticas ao conceito. Essa reflexão culmina na proposição do supracitado índice, como resposta à suposta inviabilidade de mensuração da Segurança Humana, sendo tal proposição e seu teste o objetivo central da tese.

Para aplicar a metodologia pensada para o trabalho, torna-se necessário observar casos com a especificidade necessária para não desvirtuar a análise, de forma que, com parâmetros iguais, pensados de acordo com a teoria, podemos escolher os casos de análise. Acompanhando a evolução dos Estudos de Segurança e sua ampliação até a Segurança Humana, podemos pensar em casos de conflitos violentos, intraestatais, que se arrastaram na América do Sul, mesmo para depois do período da Guerra Fria e que tiveram diferentes estratégias de resolução, variando da lógica tradicional de enfretamento, ao pensamento mais amplo. Com tais condições, levantamos dois casos que parecem essenciais e adequados para uma análise dessa natureza: os conflitos internos no Peru e na Colômbia e seus processos de resolução.

Com tal hipótese, metodologia, casos e objetivos estabelecidos, o trabalho se estrutura da seguinte forma. O primeiro capítulo desenvolve o conceito de Segurança Humana dentro de um espectro maior, situando-o num debate teórico que partiu da oposição entre os Estudos de Paz de viés mais crítico e os tradicionais Estudos Estratégicos e escolas primárias da Segurança Internacional. É apresentado, ainda, o estado da arte e as divisões internas do subcampo. O

capítulo analisa e procura contrapor as críticas mais comuns e certas falácias comumente propagadas sobre o tema.

O segundo capítulo se concentra em apresentar as minúcias metodológicas e operacionais do índice proposto. Num primeiro momento, são analisados os modelos mais consagrados de mensuração de Segurança Humana, apontando possível fraquezas e limitações do mesmo para, por fim, propor um modelo inédito para mensuração da mesma. Em seguida, são apresentados os aspectos qualitativos da análise, assim como suas contrapartes quantitativas, com o objetivo de esclarecer e justificar a opção por uma análise mais crítica e ideacional dos indicadores em questão, mais do que apenas uma contabilização fria. Esta seção se dedica, ainda, a interpretar as possíveis subjetividades numa mensuração de Segurança Humana, compreendendo o papel dos elementos que, aparentemente, não podem ser mensurados e são relegados ao erro, gerando nebulosidade nas análises.

O capítulo seguinte consiste na justificativa da experimentação do Índice nos casos de alguns conflitos e eventos de violência na América do Sul, no período que sucede a Guerra Fria. Para tanto, são brevemente apresentados os históricos dos conflitos em questão, Peru e Colômbia, determinando os atores envolvidos, os tipos de violência, o estágio e seu contexto histórico. Em seguida, os dados levantados são submetidos à análise, e os resultados expressos no formato proposto pelo Índice. O posterior exame nos revelará a confirmação ou refutação da hipótese.

O último capítulo consiste na análise dos casos revelados anteriormente, com o objetivo de compreender e ajustar possíveis arestas e pontas soltas no modelo, indicadores, ou análise dos resultados. Tal análise estará baseada na durabilidade ou sustentabilidade da paz nos períodos posteriores aos processos, levando em conta a geração ou não da Segurança Humana nos moldes apresentados e a proposição de possíveis soluções para a geração da mesma. As considerações finais, resultados da análise e recomendações para pesquisas futuras concluem o texto.

## **CAPÍTULO 1. O DESENVOLVIMENTO E DESAFIOS METODOLÓGICOS DA SEGURANÇA HUMANA**

*Este capítulo está destinado a desenvolver o conceito de Segurança Humana dentro de um espectro maior, situando-o num debate teórico que partiu da oposição entre os Estudos de Paz de viés mais crítico e os tradicionais Estudos Estratégicos e escolas primárias da Segurança Internacional. Este esforço se dará em discutir conceitos fundamentais para a compreensão da supracitada distinção, em especial os de conflito, violência, paz e segurança, entendendo-os como conceitos mais complexos e multidimensionais, que devem ser pensados de maneira a transformar a realidade.*

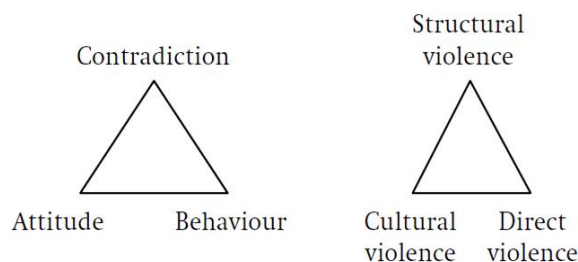
### **1.1.PAZ E VIOLÊNCIA: ALÉM DA VISÃO UNIFORME**

Quando se fala de conflitos, seja ele a nível pessoal, entre grupos internos ou entre Estados, traz-se uma conotação ruim, sempre associada ao sofrimento e à violência. Entretanto, conflito e violência podem ser vistos de forma dissociada, deixando claro que “o conflito é normal nos relacionamentos humanos e ele é o motor de mudanças” (LEDERACH, 2012, p. 16). Sendo assim, o que se pode entender, na verdade, é que a violência pode ser um instrumento ou ferramenta utilizada durante um conflito que se acentuou de forma não construtiva. A violência é um “comportamento de alguém incapaz de imaginar outras soluções para o problema em pauta”. (FISAS, 2008, p.58). A partir disso, o que se pode trabalhar não é a prevenção ou resolução de conflitos e sim, a prevenção ou transformação da violência (GALTUNG, 2006, p. 10).

Entretanto, torna-se necessário captar os diferentes tipos de violência existentes. Seguindo aquilo que foi definido por Johan Galtung (1969, p.169-172) como dimensões da violência, e posteriormente, presente no triângulo das violências – vide imagem 1 –, é possível compreender a existência de três vértices que se traduzem em três expressões distintas do fenômeno da violência – cada uma “como categorias abrangentes ou ‘super-tipos’” (GALTUNG, 1990, p. 254). Segundo o autor,

A violência direta é um fato; a violência estrutural é um processo com altos e baixos; a violência cultural é uma invariância, uma permanência. [...] As três formas de violência incluem o tempo de modo diferenciado, assemelhando-se, na teoria sísmica, à distinção entre um abalo sísmico como um fato, o movimento das placas tectônicas como um processo e a falha como uma condição mais permanente (GALTUNG, 1990, p. 294).



**Figura 1 – Triângulos da Violência**

Adaptado pelo autor a partir de Ramsbotham, Miall, Woodhouse, 2011, p.10

Sendo assim, violência direta pode ser entendida como ato intencional proveniente de um comportamento agressivo, isto é, se caracteriza por ser visível e de imediato impacto. A violência estrutural ocorre, na verdade de forma indireta e invisível se olhada rapidamente, portanto, esse tipo advém da própria estrutura social, isto é, surge a partir de contradições entre seres humanos e os grupos aos quais pertencem. Assim, temos “a repressão, na sua forma política, ou a exploração, na sua forma econômica” (PUREZA, CRAVO, 2005, p.9). Por fim, a terceira tipologia, que serve de sustentação às demais: a violência cultural. Ela sustenta e constrói o sistema de normas e comportamentos que legitima socialmente as duas violências anteriores, portanto é conectada a atitude, já que é a mais difícil de ser modificada e mais arraigada às sociedades.

Partindo disso, portanto, percebe-se que a definição de paz não pode ser entendida como ausência de conflitos. Por outro lado, pensar na paz como ausência total da violência, pode ser potencialmente utópico – não só a ausência, como também a guerra de todos contra todos, a partir da visão hobbesiana, seriam os extremos utópicos (GALTUNG, 1964, p.1-2). Desse modo, a partir das definições desenvolvidas por Johan Galtung, a paz pode ser definida em duas vertentes: paz negativa e paz positiva. A paz negativa, podendo ser definida como a ausência da violência e da guerra – isto é, está restrita às agressões físicas já cometidas, seja em relação a indivíduos, grupos ou no nível macro, entre nações –, o que não elimina a predisposição para ela. Em contraposição, a ideia da paz positiva pode ser definida como a integração da sociedade humana, o que implica em ajuda mútua, educação e interdependência dos povos – portanto, essa paz pressupõe interação entre grupos, construção do tecido social com base na justiça e capacitação para realizar ações desejadas (IBIDEM, 1964, p.2-3; LEDERACH, 2012, p. 16).

### 1.1.1. A Evolução do Conflito Violento

A partir da definição e da separação entre a ideia de conflito e violência, a próxima distinção necessária é aquela que diz respeito aos níveis de do conflito violento. Criando tal distinção, torna-se possível diferenciar as ações necessárias, sem, no entanto, transformar realidades complexas em níveis, isto é, em uma linha evolutiva e cortada. Assim sendo, a divisão deve ser vista como algo flexível que se ajusta diante da realidade, porém, ao mesmo tempo, fornece parâmetros iniciais para análise.

Algumas definições foram criadas para entender os tipos de conflito. Uma delas, pertence ao *Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung* (HIK). Segundo o relatório produzido, *Conflict Barometer* (2003, p.2), existem cinco condições em que o conflito armado pode se encontrar. A primeira diferenciação diz respeito ao estado de violência, ou seja, se ela é praticada ou não. A segunda, diz respeito ao grupo de intensidade da violência utilizada, isto é, baixa, média ou alta. Em terceiro, identifica-se os níveis de intensidade que variam de 1 a 5 e que irão corresponder a: 1 - Conflito Latente; 2 - Conflito Manifesto; 3 - Crise; 4 - Crise Severa; 5 – Guerra – ver tabela 1.

O primeiro nível, o conflito latente, diz respeito a um momento ainda não violento do conflito. Entretanto, se caracteriza como sendo um momento decisivo para o início ou não das ações violentas, considerando que nesse ponto o conflito de ideias, de interesses ou posicionamentos em relação a certos valores, já existe. Assim sendo, as diferenças de posição devem ser articuladas e trabalhadas para que uma das partes não tenha a percepção de que as demandas da outra parte estão sendo sobrepostas.

Em seguida, um conflito manifesto – que poderia ser mais bem nomeado como violência manifesta – se caracteriza pelo uso de medidas que estão localizados no campo da força violenta. Isto diz respeito, por exemplo, a pressão verbal, ameaças públicas com a violência, ou a imposição de sanções econômicas. Nesse ponto, apesar de não haver violência física, outros tipos de violência já se fazem presentes – a partir das tentativas de causar medo e afugentar o adversário.

O terceiro ponto, a crise, já se encontra no limite do uso da violência – com uma intensidade média. Portanto, esse momento diz respeito a uma situação em que já há um nível significativo de tensão entre as partes, tendo ocorrido também o uso da força violenta de forma direta em incidentes pontuais (CONFLICT BAROMETER, 2003, p.2).

A fase referente à crise severa caracteriza-se pelo uso da violência já em um nível mais alto e intenso. Dessa forma, um conflito é considerado uma crise severa a partir do momento

em que a violência é utilizada de forma direta – isto é, causando prejuízos físicos – e repetidamente, de uma forma organizada. Tal nível encontra-se no limite, em último estágio antes da guerra (CONFLICT BAROMETER, 2003, p.2).

Por fim, o quinto nível, a guerra, é o mais intenso no que diz respeito ao uso da violência. Assim sendo, se caracteriza como sendo um momento em que ações violentas são realizadas com certa continuidade, possuindo uma forma organizada e sistemática de atuação. Além disso, se caracteriza pela existência de ao menos dois adversários com forças militares regulares e pelo enfrentamento intenso, isto é, levando a grande e prolongada destruição.

**Tabela 1. Intensidades de Conflito como definidas pelo Global Conflict Barometer**

<b>Estado de Violência</b>	<b>Grupo de Intensidade</b>	<b>Nível de Intensidade</b>	<b>Nome da Intensidade</b>
Não-violento	Baixo	1	Conflito Latente
		2	Conflito Manifesto
Violento	Médio	3	Crise
	Alto	4	Crise Severa
		5	Guerra

(CONFLICT BAROMETER, 2003, p.2)

A partir de tais definições, é possível perceber que ainda que não seja possível considerar todos os conflitos da mesma forma, algo sempre se coloca como ponto em comum, isto é, o uso ou não da violência e a sua intensidade é capaz de definir a profundidade do conflito e destruição ou não do tecido social. Conflitos que consigam se encontrar apenas em estado latente, se administrados de forma positiva, podem trazer ganhos às partes, ao gerar diálogo dentro das próprias sociedades. Entretanto, aumentando os níveis de violência, aumenta-se também o ódio e a dificuldade para construção de uma paz durável.

### **1.1.1 Sobre o conflito e como superá-lo**

Trabalhar a ideia de conflito exige uma atenção especial, no aspecto conceitual, para que não se adote algumas incongruências, relativas às escolhas epistemológicas tomadas. De certa forma, as soluções para os problemas gerado no que diz respeito à resolução de conflitos, está na própria concepção de conflito que é adotada.

Tal posicionamento, nos obriga a repensar o que, costumeiramente, é apresentado como a resolução do conflito e, em especial, o momento pós-conflito. Doravante, nos é imprescindível demonstrar que há uma outra construção, mais adequada para coadunar com a escolha teórica aqui apresentada. Isto se dá, em especial, por causa da mudança na forma de se compreender o conflito, gerando desdobramentos na forma de modificá-los.

Certas mudanças cruciais na natureza de conflitos apelam para uma reconceitualização. Primeiro de tudo, a maioria dos conflitos violentos contemporâneos são assimétricos, marcados por desigualdades de poder e status. Em segundo lugar, muitos conflitos contemporâneos são prolongados, entrando e saindo várias vezes da violência e, assim, desafiando modelos cíclicos (...). Em terceiro lugar, conflitos prolongados deformam as sociedades, economias e regiões em que estão situados, criando situações de emergência complexas alimentadas por um lado, por lutas locais e, por outro, fatores globais, tais como o comércio de armas e apoio a regimes ou rebeldes por estados fora. A complexidade destas situações contrasta com a relativa simplicidade das teorias fundamentais que podemos encontrar na resolução de conflitos, especialmente aqueles que defendem resultados win-win<sup>1</sup>. (MIALL, 2004, p.3)

A outra grande causa de mudança no pensamento da resolução se dá, em grande medida, por causa da ideia de possibilidade do término do conflito, ou de sua impossibilidade. Na presente pesquisa, por exemplo, buscamos nos aproximar da ideia do conflito como oportunidade e caminho para a transformação da realidade, além de uma experiência própria da dinâmica humana, como supracitado. (LEDERACH, 2012). Visto como uma parte comum da vida humana, e não uma anomalia, o conflito – ao contrário da violência – não exige uma necessária resolução, uma vez que a mesma seria incompatível com a natureza humana. Doravante, tratamos a ideia da superação da violência no conflito como uma transformação na natureza do mesmo, adotando a postura da literatura que trata a ideia como a *transformação de conflitos*. A transformação de conflitos é, portanto, um processo de “engajamento com e

---

<sup>1</sup> Certain crucial changes in the nature of conflict call for such a re-conceptualisation. First of all, most contemporary violent conflicts are asymmetric, marked by inequalities of power and status. Second (see contribution of Dan Smith in this volume), many contemporary conflicts are protracted, crossing repeatedly into and out of violence and thus defying cyclical or bell-shaped models of conflict phases. Thirdly, protracted conflicts warp the societies, economies and regions in which they are situated, creating complex emergencies fuelled on the one hand by local struggles and on the other by global factors such as the arms trade and support for regimes or rebels by outside states. The complexity of these situations contrasts starkly with the relative simplicity of the core theories we can find in conflict resolution, especially those advocating win-win outcomes in two party contests. Tradução do autor.

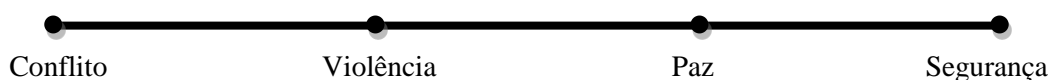
transformando as relações, interesses, discursos e, se necessário, a própria constituição da sociedade que apoia a continuação do conflito violento.” (MIALL, 2014, p.4). O conflito construtivo é visto como um agente vital ou catalisador para a mudança.

Baseado, em especial, nos trabalhos de Lederach, e em profunda congruência com a ideia da Segurança Humana, a maior contribuição da escola de transformação de conflitos é a sua “mudança de foco dos atores internacionais para os locais. Ela, portanto, coloca ainda mais ênfase na sociedade civil e pessoas comuns do que a escola da Resolução.” (PAFFENHOLZ, 2009, p.5).

### 1.1.2 A paz que temos e a paz que queremos

Uma vez compreendido o que é a violência e como ela influencia no desenvolvimento dos conflitos, faz-se necessário estabelecer uma ponte entre tal forma de ação e o princípio a ela diametralmente oposto, a paz. Situado paralelamente ao espectro violência-paz, encontramos um dos objetos merecedores de maior empenho e reflexão, no campo das Relações Internacionais, a segurança. Nosso esforço, no momento, reside em posicionar a segurança não como um conceito monolítico, fechado em uma definição uniforme e, assim, facilmente posicionado como fim para determinadas políticas públicas. Pelo contrário, nos empenhamos em acompanhar um debate mais profundo dos Estudos de Paz, que fragmenta a segurança em distintas faces e possibilidades, e adiciona outros elementos no caminho para a mesma. (Figura 2).

**Figura 2 – Espectro Conflito/Segurança**



Elaboração Própria

Ao analisar o espectro acima, é preciso compreender que as partes estão relacionadas, embora sejam autônomas. O conflito pode existir sem a violência; a violência é um atributo que pode ou não ser utilizado como ferramenta durante um conflito; a paz é um estado o qual pode ser atingido, mesmo com a existência de conflitos; finalmente, a segurança pode ser atingida sem que, necessariamente se atinja a paz. (GALTUNG, 1969; LEDERACH, 2012; GJORV, 2012).

Tendo estabelecido a base de conceitos que nos orientará durante toda a reflexão, é preciso dissecar as supracitadas fragmentações que tornam a estrutura do espectro possível. Para tanto, partiremos da suposição de que o conflito não é, unicamente, um duelo violento entre duas ou mais partes. Um conflito é, na verdade, nada mais do que “uma situação social em que um mínimo de dois atores (partes) se esforçam para adquirir ao mesmo momento no tempo um conjunto disponível de recursos escassos.” (WALLENSTEEN, 2002, p.13). A disputa gera uma incompatibilidade de ideias pode ou não ser intensificada pelo uso da violência, cujas possíveis categorizações foram trabalhadas acima. Sem violência, o conflito pode ser encarado como algo “normal nos relacionamentos humanos e ele é o motor das mudanças”. (LEDERACH, 2012, p.16). Assim, o conflito pode ser encarado mesmo como um dom ou uma oportunidade.

Entretanto, uma vez enredado por uma trama violenta que elimina a possibilidade de coexistência, o conflito torna-se um empecilho para a segurança, antes disso, o conflito violento desfaz a paz. O objetivo central dessa seção reside justamente no esclarecimento de algumas questões sobre a definição de paz, tendo como base, primordialmente, as colocações de Johan Galtung, alicerce para os Estudos de Paz como um campo autônomo.

Um ponto de partida para tal discussão pode ser a compreensão de que a dicotomia guerra/paz congelou, por anos, a reflexão sobre a composição do conceito – teórico e prático – da paz. Como objeto apenas antitético do estudo da guerra como extensão inevitável da política e um mal necessário<sup>2</sup> (CLAUSEWITZ, 1993, p.11) acabou solidificando a ideia de paz como a ausência da guerra ou, para termos conceituais no presente trabalho, a ausência de conflitos. “A investigação estava, assim, limitada no seu conceito de paz – apresentado, na sua formulação negativa, como ausência de guerra e de violência – (...) vincadamente minimalista, procurando apenas reduzir a incidência e extensão dos conflitos.” (PUREZA, CRAVO, 2005, p.7). Entretanto, há mais para o estudo da paz e, em especial para a amplitude de sua definição.

Obviamente, não se discute a essencialidade dos esforços feitos para a eliminação da violência. Desta forma, não se exclui o valor dos esforços feitos nos estudos para a erradicação dos conflitos armados e violentos. Há um precioso adendo a ser feito, entretanto. A paz, nesses termos, não deve ser considerada a ausência de conflitos, uma vez que os mesmos não necessariamente são excludentes, ou destrutivos. Como apontado, conflitos podem gerar reflexões e *outputs* produtivos para as partes. Doravante, há de se compreender a paz como a

---

<sup>2</sup> Em “Da Guerra”, Carl Von Clausewitz estabelece o que pode ser considerado a pedra angular dos Estudos Estratégicos para a Segurança Internacional. O mesmo é feito sem nenhuma preocupação conceitual com a paz, estabelecida apenas como um prêmio temporário pelo triunfo na dinâmica bélica.

ausência da violência. Para tal condição, podemos nos utilizar do termo *paz negativa*, apontado por Galtung como a ausência da violência pessoal. (GALTUNG, 1969, p.183).

Ainda, a ideia da paz como um valor excludente (que exclui a violência), mas não agregador, parece pouco aos olhos de estudiosos, ou do praticante, ou do formulador de políticas públicas em áreas distintas da segurança pública. Isto se dá, principalmente, pela compreensão de que há mais de uma possibilidade de violências, como apontado na seção anterior, e que trabalhar na eliminação da violência direta, ainda que necessário, é insuficiente. Dessa forma, a ideia de uma *paz positiva*<sup>3</sup>, como um estado de integração humana, condiz com a promoção de equidade e justiça social, como um caminho para a eliminação das outras violências, a ver, estrutural e cultural. (GALTUNG, 1969, p.183; LEDERACH, 2012, p.45). “Assim, existem dois aspectos da paz como concebida aqui: *paz negativa* que é a ausência de violência, ausência de guerra - e *paz positiva*, que é a integração da sociedade humana.” (GALTUNG, 1964, p.2).

## **1.2.EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL, ESTUDOS DE PAZ E A SEGURANÇA HUMANA**

### **1.2.1. Os Estudos de Segurança Internacional**

Do outro lado do espectro encontra-se a segurança. Comumente compreendida como objeto para políticas públicas, grande preocupação dos Estados e princípio básico das relações internacionais, em estado de anarquia incontestada. Desde o seu nascimento, as Relações Internacionais possuem forte ligação com os Estudos de Segurança Internacional (ESI). Entretanto, essa subárea se desenvolveu para além daquilo que era considerado internacional, isto é, deixou de dizer respeito apenas aos eventos que aconteciam entre dois Estados. Apesar disso, a própria definição de segurança, por muito tempo foi tomada como implícita, desse modo, pouca discussão meta-teórica foi desenvolvida (BUZAN, HANSEN, 2012, p.46). Tal lacuna em sua definição acabou, por muitos anos, sendo preenchida pela ideia de Segurança Nacional, tomada como representação política clara da aplicação dos estudos da área. Por esse motivo, a origem dos Estudos de Segurança Internacional contemporâneos costuma ser associada à escola dos Estudos Estratégicos.

---

<sup>3</sup> A divisão da paz através dos termos *negativa* e *positiva* pode levar a potenciais incompreensões, sobretudo em termos de preferência teórica. É preciso, portanto, esclarecer que os termos não obedecem a imperativos valorativos, mas puramente semânticos. Negativo condiz com a ausência de algo, enquanto positivo indica adição.

Tal linha de pensamento acabou sendo tomada como o alicerce e a linha tradicional da conceituação de segurança, sendo a mais aceita nos estudos que sucederiam. Houve, desta forma, certo vácuo conceitual no que diz respeito à segurança, sendo encarada apenas como fim, se apresentava como uma situação ótima, derivada unicamente de determinadas estratégias durante o inevitável conflito. Com o objetivo de sanar este vazio, uma relativamente curta discussão metateórica foi levantada. Foi a partir, principalmente, do pensamento de Wolfers (1952) e Baldwin (1997, p.12), que se inferiu a ideia de que o conceito de Segurança era particularmente ambíguo. Sendo vazia ou insuficiente, “a segurança é mais apropriadamente descrita como um conceito confuso ou inadequadamente explicado [...]” (BALDWIN, 1997, p.12).

Esse vazio conceitual acabou abrindo espaço, da mesma maneira, à elucubrações com outros campos do conhecimento e adaptações que viriam a ocasionar a criação de outras abordagens para o estudo da segurança. A segurança faz-se percebida, portanto, como um conceito em disputa. “A definição conceitual, as questões que se quer abordar e sua definição são o resultado do processo político. O que é segurança para alguns, pode ser uma fonte de insegurança para os outros.” (ROJAS ARAVENA, 2000, p.62).

Para líderes em seu campo, como Barry Buzan, a melhor maneira de evitar a ambiguidade era a criação de distinções baseadas em uma maior especificação de diferentes visões sobre a segurança. Dessa forma, a segurança tornar-se-ia um conceito mais comumente acompanhado de um predicativo, uma qualificação ou especificação de seu escopo, um conceito hifenizado “sempre vinculado a um objeto referente particular, uma localidade interna/externa, um ou mais sectores e a um modo particular de pensar sobre política.” (BUZAN, HANSEN, 2012, p.12)

Essas novas especificações para a Segurança dividiram, dessa forma, espaço com as escolas de pensamento dotadas de epistemologias mais realistas, em especial, o campo dos Estudos Estratégicos. No que diz respeito a esta tradição inicial de um pensamento especializado sobre a segurança, foi Bernard Brodie quem vinculou a estratégia militar de clássicos como Clausewitz, às formações militares e de acadêmicos, ao levantar a necessidade de se encarar a *Estratégia como uma Ciência*. (BRODIE, 1949).

Embora extremamente vinculada ao pensamento militar, os Estudos Estratégicos mantinham a importância da participação civil na construção do conhecimento:

Os Estudos Estratégicos seriam um desdobramento natural e necessário do empreendimento da cientificização da guerra durante a Segunda Guerra Mundial, em particular das diversas formas de otimização combatente e estratégica que associadas



à Pesquisa Operacional. Esta vivência abriu os olhos das forças armadas para a existência de competências civis relevantes para seus propósitos e atividades (PROENÇA JR, DUARTE, 2007, p.33).

O largo debate entre ontologias distintas acabou gerando uma diversificação nas perspectivas sobre segurança, o que desembocou em um campo frutífero de correntes e abordagens. A dinâmica foi ainda mais estimulada, devido ao fenômeno identificado como Revolução nos Assuntos Militares (RAM), a partir do qual, em paralelo com os Estudos Estratégicos e o Controle de Armas estavam em grande parte motivados por, reagindo a, e tentando influenciar, desenvolvimentos em tecnologia militar, embora a partir de perspectivas distintas. (BUZAN, HANSEN, 2012)

### 1.2.2. O campo dos Estudos de Paz e a Resolução de Conflitos

A principal dessas correntes em crescimento paralelo às tradicionais são os Estudos de Paz, cuja gestação remonta, em especial, ao *Journal of Peace Research* e ao trabalho de Johan Galtung, responsável, em particular, pelas subdivisões na definição de paz e violência. O campo gerou um embate essencial sobre o que seria a Segurança Internacional e os seus estudos, epistemológica e ontologicamente, inclusive, no que concerne ao papel do pesquisador.

Enquanto os Estudos Estratégicos primavam por um distanciamento entre pesquisador e objeto, reforçando a imutabilidade da realidade e a inevitabilidade da guerra, os Estudos de Paz, por outro lado, apresentavam a “guerra como um problema necessitando de erradicação. No mínimo, alguém que escolheu se identificar como dentro da ‘Pesquisa de Paz’ (...) sinaliza um ponto de vista normativo das coisas.” (LAWLER, 2005, p.74). Tal normatividade impõe ao pesquisador da paz, incumbido de agência e capacidade transformativa da realidade, uma motivação pessoal a envolver-se com o tema:

[...] sem esta reivindicação normativa central, os Estudos para a Paz perderiam certamente a sua *raison d'être* como uma abordagem distintiva da ordem internacional. O conhecimento dos valores da paz não é, por isso, suficiente: exige-se, em particular, uma ‘adesão emocional a estes valores’. (PUREZA, CRAVO, 2005, p.8)

O direcionamento plural e multidisciplinar dos Estudos de Paz ocasionou um maior relacionamento entre os Estudos de Segurança Internacional e outros campos do conhecimento, o que teve grande influência na geração de abordagens variadas que viriam à tona, em especial, após o fim da Guerra Fria. Uma dessas subáreas desenvolvidas desde então, é a da Resolução de Conflitos (RC). Se encaixando dentro dos Estudos de Paz, o subcampo conseguiu se

desenvolver para além da área à qual pertencia – mesmo que ideias e técnicas para a construção da paz tenham tido profundo impacto –, desenvolvendo seu próprio caminho e literatura. Sendo assim, a Resolução de Conflitos acompanhou, por outro lado, os grandes debates epistemológicos da Segurança e das Relações Internacionais, tomando posição de oposição aos postulados realistas e dos Estudos Estratégicos. Ademais, praticamente se caracterizou como grande influência na formação das ideias das operações formais de paz da ONU.

Mesmo com tal desenvolvimento teórico e prático, entretanto, inicialmente, o termo *resolução* foi usado sem qualquer problematização, numa lógica dividida entre conflito e paz – um antagonico ao outro. Entretanto, autores como Galtung (1990, p.291, 293) e Lederach (2012, p.16), se dedicaram a desfazer essa visão cristalizada, colocando a própria violência como oposta a paz. A partir disso, deriva a questão que diz respeito à quebra da noção de paz apenas como algo oposto à guerra – como afirmado pelos Estudos Estratégicos. Segundo Galtung (1990, p.293),

[...] "guerra" é apenas uma forma particular de violência [...]. Como é restrito ver a paz como o oposto da guerra, e limitar estudos sobre a paz para estudos de prevenção de guerra, e mais particularmente evasão de grandes guerras ou super-guerras (definida como guerras entre grandes potências ou superpotências), e ainda mais particularmente, à limitação, abolição ou o controle de super armas.

Ademais, levando em consideração, como apresentado anteriormente, a concepção de conflito como algo não associado à violência, pode-se afirmar que a paz também não é o oposto do conflito. Desse modo, a própria ideia que advém da nomenclatura da subárea, se traduz de forma reducionista, gerando expectativas de criação de fórmulas ou modelos que sejam aplicados em situações violentas, sem levar em consideração especificidades de cada contexto.

Como disciplina, é tradicionalmente subdividida em quatro ramificações, entendidas como fases ou gerações. A primeira geração (1918 e 1945) acompanha o surgimento do campo das Relações Internacionais (RI) como uma ciência que nasce para evitar a ocorrência de conflitos violentos da mesma magnitude da Primeira Guerra Mundial. Nessas primeiras iniciativas é possível perceber a clara divisão em dois grupos de pensamentos distintos sobre o papel da RC. O primeiro era composto, em especial, por cientistas naturais, médicos e outros pesquisadores, que buscavam identificar os sintomas e produzir uma cura para a guerra, em termos pouco metafóricos (MIALL, RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 2011, p.36). Por outro lado, o segundo grupo percebia que a questão da guerra possuía tamanha complexidade, que exigia uma abordagem multidisciplinar e que “o conhecimento acadêmico precisava saltar de

motivações idealistas e humanistas. Essas ideias estariam desenhadas na fundação do futuro campo da Resolução de Conflitos.” (MIALL, RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 2011, p.38).

Após essa fase precursora, tem início a segunda geração (1945-1965), que por sua vez, está associada à fundação, de fato, e institucionalização do campo da Resolução de Conflitos. Enquanto o primeiro momento estava ligado ao próprio nascimento do estudo das relações internacionais e se confundia com os primeiros estudos sobre a paz, a partir de 1945, o subcampo começa a tomar forma e possuir produções específicas. Ainda que alguns pressupostos continuem os mesmos da fase anterior, como a abordagem do Estado como foco das produções, o crescimento do campo já começa a ultrapassar as ideias advindas das teorias de RI. Ademais, nesse espaço de tempo são criados os dois principais periódicos sobre o tema. Nos EUA – em Michigan – é produzido o *Journal of Conflict Resolution*, sob a supervisão do economista Kenneth Boulding – que era parte dos *Quakers*, o que o motivava não só academicamente, mas pessoalmente a estudar a paz –, além do matemático David Rapoport e do psicólogo social Hebert Kelman (MIALL, RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 2011, p.43). Por outro lado, na Europa, mais especificamente na Noruega, era iniciada a produção de ideias através da criação do *Journal of Peace Research*, a partir do trabalho de Johan Galtung, um matemático, filósofo e sociólogo, que passou a pensar a transcendência de conflitos de forma mais profunda e abrangente. Esse período e as duas visões, representadas, principalmente, por Boulding e Galtung, vão gerar a Escola Pragmática Norte-Americana – definida como mais minimalista, fechada e focada na prevenção da guerra – e, em contraponto, àquela chamada de Escola Estruturalista Européia – que possui maior amplitude e abrangência em relação a outros tipos de violência, além da física. Assim sendo, o período representara a fundação, de fato, do subcampo analítica e normativamente (MIALL, RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 2011, p.44).

A terceira geração (1965-1985) pode ser definida como o momento da consolidação da subárea de pesquisa. Nesse período, a RC contou com uma maior base institucional e se focou em questões nem sempre voltadas ao Estado. Assim, a maioria das pesquisas diziam respeito à tentativa de evitar uma guerra nuclear, à diminuição das injustiças sociais – já que, nesse período, já se começava a falar na necessidade de desenvolvimento dos países – e à busca pela geração de interesse em relação às questões ecológicas, não só nos níveis estatais. Assim, o subcampo se desenvolveu a partir da ação em três níveis: 1) no nível estatal, buscando solucionar os impasses acerca da não proliferação de armas nucleares; 2) no nível doméstico ou interno dos Estados, aprimorando técnicas de mediação nas comunidades e nos ambientes

de relações interpessoais, como o trabalho – principalmente nos EUA –, tudo isso visando maior participação social e aumento da qualidade das democracias; 3) e, por fim, a ligação entre o primeiro e o segundo, ao se observar conflitos violentos que nascem a partir das próprias sociedades, isto é, sem envolver dois Estados diretamente (MIALL, RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 2011, p.49-50). A partir disso, portanto, nesse espaço de tempo, buscou-se formular uma compreensão teórica da violência em conflitos a partir não só da abordagem clássica, mas buscando incluir outros contextos que passam a ser frequentes a partir desse momento (MIALL, RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 2011, p.51). Ademais, cresce durante os anos 1970 as produções referentes a não violência como forma de luta social. Exemplos fortes disso são o teórico Gene Sharp e o pensador Gandhi, que buscaram desenvolver na teoria e na prática, alternativas às ações violentas.

Em seguida, a quarta geração (1985-2005), acompanha o fim da Guerra Fria e os desafios da construção de uma nova ordem mundial. A partir da eclosão de diversas guerras internas, principalmente em países não desenvolvidos, antigas questões voltaram a ganhar relevo e passaram a ganhar importância, juntamente ao nível intra-estatal, agora palco de conflitos violentos e complexos. Há, portanto, um grande desenvolvimento acadêmico e prático da RC, que passa a criar e desenvolver novas técnicas que possam ser capazes de amenizar ou transformar cenários de profundos de ódio, localizados dentro de um mesmo Estado. As ameaças então enfrentadas exigem uma compreensão mais clara de que “intervenções mais suaves são mais adequadas quando a falta de comunicação e a falta de confiança são altas.” (IBIDEM, 2011, p.54). Enquanto missões com interesses materiais claros exigem uma abordagem mais efusiva. A quarta geração representa o momento contemporâneo, no qual os conflitos são muito mais complexos, abrangendo diversidade cultural, assimetria entre os atores e outras questões relacionadas aos comportamentos dos atores, sendo, portanto, mais intratáveis (MIALL, RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 2011, p.54). Desse modo, diante de questões que deixam de dizer respeito apenas ao controle de armas e à prevenção de guerras que usam da violência direta, a necessidade de se pensar e agir socialmente e localmente passam a crescer.

Associados ao subcampo da Resolução de Conflitos, portanto, surgem conceitos como o de *peacebuilding*, que vão se preocupar em pensar soluções alternativas à violência, fora dos ideais institucionais e estatais, buscando a quebra da criação de modelos prontos para solucionar guerras intra-estatais. Possuindo como base as próprias ideias do Galtung, se começa a pensar em formas mais abrangentes de alcançar a paz, levando em consideração fatores sociais e políticos presentes em tais cenários. Dessa forma, usando lentes mais críticas, alas dos Estudos

de Paz e da RC – por meio de conceitos como o *peacebuilding from below* – estarão conectados e serão responsáveis pelo nascimento de outras abordagens. Entre elas, encontra-se a Segurança Humana.

### 1.3. Ascensão e queda – A longa jornada da Segurança Humana

Dentro dessas chamadas novas abordagens, que inundaram o campo da Segurança Internacional após a Guerra Fria, estão aquelas que falam da Segurança Humana. A primeira vez que a ideia foi tratada, de maneira efetiva, foi em 1994<sup>4</sup>, num relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (KALDOR, BEEBE, 2010, p.6). Surge no âmbito da Organização das Nações Unidas, parte de um projeto denominado *United Nations Intellectual History Project*, que visava a aumentar a confiança dos Estados – entre si e nas instituições – melhorando assim as condições de segurança internacional (MIAL, RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 2005, p.38). Ademais, ele trazia em si, críticas à forma como a segurança havia sido tratada até então. “O conceito de segurança por muito tempo foi interpretado de forma restritiva: a segurança do território às agressões externas, ou como a proteção dos interesses nacionais na política externa ou como a segurança global da ameaça de um holocausto nuclear.” (UNDP, 1994, p.22).

Assim sendo, especialmente durante a década de 1990, o conceito de Segurança Humana se desenvolveu profundamente atrelado ao de Desenvolvimento Humano, convergência através da qual alcançou grande êxito nos foros políticos de debate.

A Segurança Humana está geneticamente vinculada ao enfoque do desenvolvimento humano, surgido em 1990 como fruto de um largo processo de reformulação do desenvolvimento no qual foi determinante, por exemplo [...] a aparição do conceito de *necessidades humanas básicas* e mais tarde do de *capacidades humanas*. (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013. p.23)

O conceito desenvolvido no relatório do PNUD passava a englobar não apenas questões territoriais tradicionais e referentes ao Estado, mas colocava em foco, também, outras sete dimensões da segurança: econômica, alimentar, política, ambiental, comunitária, do indivíduo e da saúde, como pode ser observado na Tabela 1. (KALDOR, BEEBE, 2010, p.6). A partir de sua evolução, portanto, o conceito foi sendo trabalhado e desenvolvido. A definição formulada

---

<sup>4</sup> Embora o termo tenha sido utilizado na literatura por décadas, inclusive em debates de segurança internacional na década anterior à publicação do documento, este relatório foi o primeiro a articular o conceito de uma forma abrangente e vinculá-lo a desafios políticos contemporâneos. Ele também foi muito influente ao trazer o conceito para o discurso público, particularmente em debates de segurança internacional e de desenvolvimento na ONU e no interior de alguns governos. (FUKUDA-PARR, MESSINEO, 2012, p.6)

por Kaldor e Beebe (2010, p.5) apresenta a Segurança Humana em três aspectos: 1) diz respeito à segurança do dia-a-dia dos indivíduos e das comunidades onde vivem, colocando-as lado a lado com a segurança estatal e das fronteiras; 2) se refere a diferentes tipos de segurança, e não apenas aquela que é relativa à proteção estatal contra inimigos externos. Assim, inclui também ameaças à integridade física dos indivíduos e àquelas ligadas as suas capacidades de suprir necessidades básicas relacionadas a questões socioeconômicas. Esses dois aspectos vão representar as duas vertentes do conceito e se resumem no que vai se chamar de *freedom from fear*<sup>5</sup> e *freedom from want*<sup>6</sup>; 3) reconhece que a segurança não se delimita a um território ou Estado, mas que precisa atravessar fronteiras já que também os conflitos, grupos terroristas e crimes, tornaram-se transnacionais. Dessa forma, observamos que a Segurança Humana se propõe a questionar diversos aspectos: no meio político, as relações de poder existentes entre estados ou dentro deles e, no plano teórico, as abordagens tradicionais de segurança que privilegiam as questões militares estatocêntricas.

**Tabela 2. As dimensões da Segurança Humana**

DIMENSÃO DA SEGURANÇA	AMEAÇA PRINCIPAL	EXIGÊNCIAS
<i>Econômica</i>	Pobreza	Exige uma renda básica garantida - ou do trabalho produtivo e remunerado (mediante emprego pelo setor público ou privado, o emprego assalariado ou auto-emprego) ou de redes de segurança social financiadas pelo governo.
<i>Alimentar</i>	Fome e penúria	Que todas as pessoas em todos os momentos tenham o acesso físico e econômico a alimentos básicos - que eles devem ter o direito à alimentação, ao cultivar por si mesmos, por comprá-lo, ou usando o sistema de distribuição de alimentos pública. A disponibilidade de alimentos

<sup>5</sup> Por “*freedom from fear*” nos referimos a um estado de relações tal que os indivíduos e nações preveem, com uma alta probabilidade, um grande evento negativo, no futuro, um evento com uma utilidade negativa relativamente alta, e essa expectativa domina sua vida e existência - se eles vivem sob a sombra de enchentes, terremotos, fome, guerra (interna ou externa) ou outras calamidades.

<sup>6</sup> Por “*freedom from want*” implicamos que nem na vida dos indivíduos nem na vida das nações, as necessidades primárias devem ficar não satisfeitas. Assim, nos referimos principalmente àquelas necessidades como fome, sede, abrigo, sexo, segurança básica. Está ligada principalmente à falta de desenvolvimento pessoal, obstaculizado por quaisquer motivos. (KERR. 2007.)

		<p>é uma condição necessária, mas não suficiente para a segurança alimentar. Muitas vezes as pessoas passam fome porque não têm dinheiro para comprar comida, não porque o alimento não está disponível.</p>
<i>Política</i>	Repressão política	<p>Respeito pelos direitos humanos, a proteção contra as ditaduras militares ou abuso, de repressão política ou estado, a partir da prática da tortura, maus-tratos ou desaparecimento, e da detenção política e prisão.</p>
<i>Ambiental</i>	Poluição, degradação ambiental e esgotamento de recursos	<p>Ambiente físico saudável, a segurança da degradação dos ecossistemas locais, poluição do ar e da água, desmatamento, desertificação, salinização, segurança de perigos naturais (por exemplo, ciclones, terremotos, enchentes, secas ou deslizamentos de terra) e catástrofes de origem humana (por exemplo, devido à estrada ou acidentes nucleares ou de má construção de favelas).</p>
<i>Comunitária</i>	À integridade da diversidade cultural	<p>Segurança contra práticas tradicionais opressivas, do tratamento repressivo das mulheres, discriminação contra grupos étnicos ou indígenas e refugiados, grupos rebeldes e conflitos armados.</p>
<i>Do indivíduo</i>	Diversas formas de violência	<p>Segurança contra a violência física e de várias ameaças. Violência súbita, imprevisível. Ameaças de outros estados, tais como guerras, ameaças de terrorismo internacional ou transfronteiriço, ameaças de outros grupos de pessoas tais como conflitos étnicos ou religiosos, ameaças de indivíduos ou grupos contra outros indivíduos ou violência de rua, sequestros, ameaças dirigidas contra as mulheres como a violência doméstica, abuso ou estupro, contra as crianças, tais como o</p>

		abuso, negligência, trabalho infantil, ou a prostituição infantil, e ameaças a si mesmo como suicídios ou abuso de drogas.
<i>Da saúde</i>	Ferimentos e doenças	Acesso aos cuidados de saúde e serviços de saúde, incluindo planejamento familiar seguro e acessível. As ameaças à segurança da saúde são maiores para as pessoas pobres nas áreas rurais, particularmente mulheres e crianças, que são mais expostos à doença.

Elaboração própria, adaptado de TADJBAKSH, CHENOY, 2007, p.15

Torna-se perceptível que a Segurança Humana obedece a uma perspectiva de multidimensionalidade<sup>7</sup> da segurança, fragmentando o conceito em uma série de elementos. Entretanto, a suposta fragmentação não representa separação, uma vez que as ameaças estão profundamente conectadas, assim como suas resoluções. Dessa forma, só há segurança humana, quando todos os âmbitos que a formam estão contemplados, e eles não o serão de outra forma, senão conjuntamente.

a insegurança de saúde poderia conduzir à pobreza, o que poderia levar a déficits de educação, etc. As respostas às inseguranças decorrentes da degradação ambiental podem contribuir para o movimento da população para outros contextos ecológicos frágeis, a situação de saúde se deteriorando, a fome, a perda dos meios de subsistência, e assim por diante. (TADJBAKSH, CHENOY, 2007, p.16)

Apesar da gritante amplitude, a Segurança Humana busca manter coesão a partir de uma definição que propõe proteger o “núcleo vital” do indivíduo de ameaças importantes e generalizadas. “Mesmo quando os componentes acima fraturam a segurança humana em identidades separadas, o foco permanece sobre o cidadão humano e capacidade das pessoas de viver sem obstáculos dramáticos ao seu bem-estar, seja qual for a causa.” (OWEN, LIOTTA, 2006, p.46). Levando em consideração a contribuição de Galtung, se torna possível dar maior consideração aos aspectos estruturais e fontes de violência e mudar o foco exclusivo (ou

<sup>7</sup> Em sua obra, *People, States and Fear* (1991), o autor ressalta que o conceito de segurança foi “fundado demasiado restritivamente”, seu objetivo era, portanto, oferecer um “quadro mais amplo de segurança”, incorporando conceitos que não foram previamente consideradas como fazendo parte do quebra-cabeça de segurança, tais como a segurança regional, ou os sectores sociais e ambientais de segurança. Rafael Villa (1999) aponta para o termo *multidimensional* porque a segurança, “não se constitui só de conteúdo estratégico-militar, mas também de outros conteúdos transnacionais, como explosão demográfica, desequilíbrios ecológicos e migrações internacionais, que fazem com que a segurança internacional seja encarada sob diferentes ângulos.” (VILLA, 1999, p.99)



primário), em especial por parte dos governos, da prevenção da violência direta para a prevenção da violência estrutural. “Se feito voluntariamente devido a um sentido de responsabilidade nacional e internacional ou forçado por outros que promovem tais normas, essa mudança iria diminuir a violência e aumentar a segurança humana.” (SCHNABEL, 2008, p.87).

É válido ressaltar que o conceito aqui construído tem como cenário, conflitos em curso<sup>8</sup>. Nesses casos, apesar da abordagem de segurança humana visar, acima de tudo, prevenir a violência, combatendo as condições que levam a sua geração, em casos de guerras que já eclodiram, ela “[...] se concentra em como conter a violência, mais do que como ‘vencê-la’” (KALDOR, BEEBE, 2010, p.7). Ainda assim, isso não significa que o uso da força deva ser descartada como ferramenta em certas situações. “A força tem um papel essencial nas operações de Segurança Humana: às vezes é preciso ser capaz de proteger as pessoas utilizando o que é conhecido como *hard power*.” (KALDOR, BEEBE, 2010, p.7). Porém, a novidade trazida por essa teoria é que a ação dos militares deve estar entrelaçada a dos policiais locais, profissionais de saúde e acima de tudo, dos próprios civis.

Por propor uma diferente abordagem das questões de segurança, esse o conceito vem gozando, desde os anos 1990, de maior prestígio nas discussões que versam sobre o desenvolvimento e os direitos humanos, uma vez que

(...) abarca o otimismo do desenvolvimento sustentável, enfatizando a extensão de escolhas de vida enquanto, ao mesmo tempo, incita ação das condições que ameaçam a sobrevivência humana e dignidade e, através desta fusão, a Segurança Humana estabelece uma identidade entre o desenvolvimento e a segurança no nível da população. (JORGE, 2013, p.12)

Este tipo de perspectiva inseriu a Segurança Humana em posição de destaque ao longo da década seguinte, pois – além de sua adoção pelas Nações Unidas – a mesma passou a figurar nas agendas de segurança de determinados Estados, que passaram a advogar pelo conceito. Em 2008, a Estratégia de Segurança Europeia<sup>9</sup> (ESE) seria renovada, referindo explicitamente a segurança humana como central para as metas estratégicas específicas da UE. Ali, a segurança humana foi definida como à liberdade dos indivíduos de inseguranças básicas causadas por violações de direitos humanos. O conceito seria, ainda, adotado como a perspectiva nacional de

<sup>8</sup> Optamos por tal perspectiva pelo fato de que as dinâmicas ora abordadas apresentam-se em estado de conflito vigente. Essa distinção é essencial devido à existência de certas correntes de pensamento, dentro da Segurança Humana que privilegiam a análise das inseguranças humanas no dia-a-dia, isto é, fora de situações de conflito.

<sup>9</sup> A Estratégia Europeia de Segurança (EES), adotada pelo Conselho Europeu de 12-13 de Dezembro de 2003, estabelece o quadro conceitual para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), incluindo o que se tornaria mais tarde a de Segurança e Defesa Política Comum (PESD). (EUROPA, 2008)

Segurança em Estados como a Finlândia e, fora da Europa, Japão e Canadá, mesmo que em um escopo mais restritivo<sup>10</sup>. (MARTIN, OWEN, 2010, p.216. TADJBAKSH, CHENOY, 2007, p.203).

Academicamente, no entanto, o conceito recebia as mais potentes críticas do outro campo ao qual pertence, o da Segurança (CHANDLER, 2008). Por um lado, os estudos mais tradicionais condenam a ferramenta por um alargamento desmedido e uma nebulosa definição sobre quais elementos, de fato, fazem parte dessa agenda de pesquisa, possuindo uma “formulação imprecisa, que contempla como questões de segurança múltiplos problemas que não o são, o que implica uma desnaturação dos estudos de Segurança e, sobretudo, o risco de minimizar as autênticas ameaças a ela.” (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013. p.24). Por outro lado, os estudos críticos de segurança apontam para algumas falhas fundamentais do conceito. Para esses, o conceito não atinge os objetivos aos quais se propõe, não desafiando, de fato o domínio do pensamento tradicional voltado para o Estado. Há uma visível ausência de potencial transformador e profundidade crítica. Dessa forma, a Segurança Humana torna-se frágil ou, ainda mais grave, vulnerável à manipulação por parte dos grupos mais fortes da dominação. Aliado à ideia de responsabilidade de proteger (R2P), há a instrumentalização da abordagem, por parte de Estados ocidentais (KALDOR, BEEBE, 2010, p.6). Isto se deu, em larga medida, pelo abandono de uma reflexão conceitual nos domínios da instituição, em anos seguintes, quando o secretário geral da instituição passou a usar outras abordagens. Assim a Segurança Humana “perdeu o seu campeão dentro da organização (Kofi Annan não estava mais usando publicamente o termo), e os Estados membros-chave tinham mudado sua advocacia da segurança humana para a responsabilidade de proteger.” (MARTIN, OWEN, 2010, p.212-213).

O entrelaçamento com o desenvolvimento sustentável e desenvolvimento humano, causou a profunda nebulosidade do conceito, “a sobreposição conceitual com o desenvolvimento humano tem gerado confusão.” (TADJBAKSH, CHENOY, 2007, p.98). Os advogados da Segurança Humana compreenderam, após duros dez anos de críticas causadas, em especial, por um mau uso de seus pressupostos pelo viés institucional, que a institucionalização não pode compensar a má conceituação. (MARTIN, OWEN, 2010, p.220).

---

<sup>10</sup> O conceito de Segurança Humana canadense aponta para “a ausência de ameaças difundidas aos direitos, segurança ou vidas de pessoas.” (PARIS, 2001, p.10)

### 1.3.1. A Escola Ampla e o *Freedom from Want*

O pensamento da Segurança Humana, visivelmente, não foi uma linha homogênea e livre de rachaduras internas. Há uma distinção fundamental, aparentemente reconhecida, mesmo pelos postulantes da corrente, fundamentada nas oposições básicas da corrente, entre *freedom from fear* e *freedom from want*, mantendo o foco no indivíduo, acima de tudo. “O tema das pessoas como o referente da paz e segurança internacional está claramente no centro, há uma distinção entre os dois paradigmas concorrentes de liberdade de desejo e liberdade do medo, (...) ela propaga uma dicotomia equivocada entre larga e estreita, mesmo usando a terminologia do medo e do querer”. (MARTIN, OWEN, 2010, p.213-214).

A discussão conceitual da Segurança Humana é visivelmente essencial para a sua compreensão, uma vez que não só a distinguiu dos demais estudos de Segurança, como causou grandes cisões internas. O debate que girou em torno das supracitadas liberdades polarizaria a Segurança Humana entre os que defendiam uma abordagem mais focada na violência física, e aqueles que insistiam na necessidade de ir além do enfoque mais tradicional.

A falta de consenso gerou uma vasta diversidade conceitual, na qual alguns autores acabaram sobressaindo-se, obtendo lugar de destaque nos debates. Dentre este consistente universo conceitual, optamos, aqui, pela exposição das abordagens de alguns trabalhos julgados como fundamentais para a compreensão instrumental da Segurança Humana.

A via das chamadas escolas amplas da Segurança Humana acreditam que o pensamento de segurança deve, de fato, ir além da ameaça de violência física, como o apontado no relatório do PNUD. “Nossa versão de segurança humana sublinha que o PNUD chama segurança pessoal a segurança dos seres humanos em convulsões violentas”. (KALDOR, BEEBE, 2010, p.7). Para os defensores dessa linha de pensamento, a Segurança Humana trata não apenas do *freedom from fear*, mas também do *freedom from want*. Significa que as ameaças tradicionais, mais facilmente mensuráveis e observáveis não ficam de fora do planejamento e das políticas de segurança, no entanto, é necessário adicionar valores e liberdades humanas. A aceitação de tal pensamento é fortemente pleiteada por diversos autores, mesmo havendo diferentes percepções sobre a abrangência da segurança humana como proteção do centro vital<sup>11</sup> da vida humana.

A concepção ampla está preocupada com a vulnerabilidade humana em geral e, portanto, engloba todas as formas de ameaças de todas as fontes. Isto inclui, além de

---

<sup>11</sup> Para autores como Alkiri, membro da Comissão da Segurança Humana ao lado do Nobel da Paz Amartya Sen desde 2003, o objetivo da Segurança Humana é proteger o que chama de *vital cores* da vida humana, para evoluir as liberdades e satisfações do indivíduo. (KERR, 2007. p. 95).

violência política organizada, reconhecida no conceito restrito, outras formas de violência, bem como as ameaças de desastres naturais, doenças, degradação ambiental, fome, desemprego e recessão econômica. (FUKUDA-PARR, MESSINEO, 2012, p.5)

A concepção ampla herda muito do supracitado relatório, em especial na volatilidade da definição. Sua lista de elementos conceituais é tão ampla que é difícil determinar o que, se alguma coisa, pode ser excluído da definição. Na verdade, os redatores do relatório parecem claramente desinteressados em estabelecer quaisquer fronteiras de definição. Em vez disso, elogiam a abrangente e as integradoras qualidades do conceito de segurança humana, que eles aparentemente enxergam como os principais pontos fortes do conceito. (PARIS, 2001, p.90)

### 1.3.2. A Escola Estreita e o *Freedom from Fear*

Os proponentes de abordagens mais estreitas, assim como críticos mais tradicionais, fortaleceram o coro dos que apontavam para a carência de poder de mensuração do conceito. Para estes teóricos, o pensamento da Segurança Humana seria mais preciso e ganharia em acurácia se pudesse se focar na ameaça da violência política contra os indivíduos, seja pelo Estado ou por quaisquer outros atores, a proteção dos indivíduos da guerra e de outras formas de violência. Uma definição de segurança humana que pretende incluir apenas “elementos ‘essenciais’, ou seja, elementos que são ‘suficientemente importante para os seres humanos a lutar mais ou para colocar suas vidas ou propriedades em grande risco.’” (PARIS, 2001, p.94).

A versão estreita deriva do argumento do *freedom from fear*, mais pragmática, realista e plausível, muitas vezes mais perto de interesses dos Estados dominantes (apesar de uma recente virada para uma leitura legalista do *R2P*). (RICHMOND, 2013, p.220). Segundo essa linha de pensamento, “(...) há valor em defender a ampliação da agenda de segurança para incluir a abordagem ampla, mas fazer isso teria custos analíticos.” (KERR, 2007. p.95). O governo canadense reconhece, por exemplo, a definição do PNUD como meramente uma fase no desenvolvimento da segurança humana, mas prevê uma definição muito mais focada, uma centrada nas ameaças violentas, como um instrumento de política (ACHARYA, 2001).

Nesses termos, uma das proposições mais bem acolhidas do campo foi apresentada pelo indiano Kanti Bajpai. O autor realiza uma análise baseada na opinião de dez mil indianos, no que diz respeito à sensação de insegurança, e propõe um índice de mensuração da Segurança Humana baseado em onze medidas de ameaças. Para Bajpai, as ameaças e capacidades de lidar com elas “variam de acordo com o tempo, de forma que uma definição conceitual universalista

é uma ideia equivocada. O estudo da SH (...) deve se concentrar em expectativas de ameaças e possíveis respostas.” (BAJPAI, 2010. p. 53)

A outra das principais questões críticas à Segurança Humana se desenvolveu em torno da ausência de parâmetros para comparação e mensuração. Nesse aspecto, Taylor Owen desenvolve uma longa revisão sobre os métodos já existentes para que a Segurança Humana possa ser medida e operacionalizada. Apesar de considerar tal crítica por vezes vazia, frente à proposta não positivista da Segurança Humana, Owen ratifica a necessidade de mecanismo de mensuração por quatro fatores:

Primeiro, a mensuração ajuda a definir o conceito muitas vezes ambíguo de segurança humana. Em segundo lugar, a mensuração pode revelar padrões que de outra forma não ser observados. (...) Em terceiro lugar, nas ciências sociais positivistas – com o objetivo de determinar relações causais e correlativas – a mensuração é vista como essencial. Em quarto lugar, a medida fornece evidências “objetivas” das tendências que podem ser de grande valor na formulação de políticas e debate político e podem influenciar a percepção do público e da mídia sobre o assunto em questão (OWEN, 2008. p.38).

Tal necessidade de mensuração e uma maior aplicabilidade científica, em termos positivistas, ganhou o reforço de trabalhos de autores com significativo peso no campo dos Estudos de Segurança. Edward Newman (2004) aponta para a inviabilidade de uma abordagem mais ampla, gerada pelo enorme número de variáveis gerado por tal perspectiva. “Através de uma lente ampla da segurança humana, tudo o que representa uma ameaça fundamental à vida e à subsistência é uma ameaça à segurança, seja qual for a fonte.” (NEWMAN, 2004. p.358).

Para a perspectiva estreita, a teoria da Segurança Humana é utópica ao afirmar que a solução de um conflito pode estar no modo de interação entre aqueles que ameaçam e os que estão sendo ameaçados. Apesar de haver um consenso, quanto à importância de tal interação, no campo teórico, os formuladores das políticas de resolução não alcançam tal aceitação com a mesma facilidade. No entanto, isso não significa que a Segurança Humana não pode ser utilizada como referência ou base para uma política pública, tal qual a segurança pública, por exemplo.

#### **1.4.UMA SEGURANÇA PÚBLICA HUMANA?**

A adoção da ideia de segurança humana, e seus conceitos, não representa unicamente uma percepção distinta sobre um paradigma distante e potencialmente abstrato. Pensar segurança humana como objeto de políticas públicas exige do conceito um profundo delineamento e maior rigidez em sua definição, o que inclinaria o *policymaker* ao caráter mais estreito do conceito.

Entretanto, antes de tomar posições sobre a amplitude do mesmo, cabe um valioso questionamento sobre a possibilidade de utilização e operacionalização da segurança humana como política pública de segurança, em termos gerais, se é plausível e possível a geração de uma segurança pública humana.

Para tanto, tomemos como ponto de referência a segurança pública, no Brasil. Para a Constituição da República Federativa do Brasil (1988), a segurança pública está definida como a preservação da ordem pública e da segurança das pessoas e do patrimônio, conforme o art. 144. Podendo ser a ordem pública compreendida como a “situação de tranquilidade e normalidade, cuja preservação cabe ao Estado, às Instituições e aos membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2011, V. I). Tal definição nos oferece algumas implicações operacionais elementares.

A primeira delas é a o fato da segurança estar ligada à ideia de segurança do Estado e, apenas em seguida, ser ressaltada a segurança do indivíduo. Para Dantas (2015), tal elemento é característica do Estado democrático liberal, pois, nesse espaço, o indivíduo possui papel secundário. Diametralmente oposta está a proposta da Segurança Humana, inserindo o indivíduo como elemento primordial da geração de segurança. É válido ressaltar o peso dado à segurança do indivíduo como base para a segurança do Estado, o que significa que a última não deve ser ignorada, ou negligenciada, mas ter a ordem de sua obtenção alterada.

Outro ponto a ser considerado é desenho institucional voltado para a garantia da ordem, da segurança individual e da patrimonial. Enquanto põe o indivíduo como centro da geração de segurança e seu referencial, a Segurança Humana também considera o poder de agência do cidadão, o que deve funcionar como base para inseri-lo como um dos agentes essenciais para a promoção do seu próprio bem estar e segurança. “As pessoas que vivem em áreas de insegurança devem resolver seus próprios problemas. Outsiders podem ajudar, mas apenas se eles entendem o que é necessário; caso contrário correm o risco de tornar as coisas piores.” (KALDOR, BEEBE, 2010, p.8). O distanciamento da população, de fato, não apenas dificulta como impossibilita a geração de uma segurança, nos termos aqui trabalhados. “Não há segurança sem que as pessoas compreendam os perigos e riscos que correm e façam, elas mesmas, o que podem para controlá-los ou evitá-los” (ZALUAR, 2002, p. 24). No Brasil, os atores competentes para tanto, são, a ver: a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e o corpo de bombeiros militares – em especial, as duas forças que mais se aproximam da ação ostensiva, as polícias civis e militares.

Essa divisão não apenas afasta o indivíduo da geração da sua própria segurança, como gera uma série de imperfeições e incoerências na promoção da mesma. Enquanto a Polícia Civil abrange as funções de polícia judiciária e apuração das infrações penais – excetuando-se as infrações militares – a Polícia Militar tem papel de polícia ostensiva, visando à preservação da ordem pública. A profunda dificuldade de interação entre ambas as polícias, a separação entre policiamento e investigação. A polícia militar tem caráter repressivo e a polícia civil, em tese, age apenas após o relato de uma notícia crime e de maneira investigativa (BEATO, 2012).

A profunda burocratização e fragmentação da atividade provoca um afastamento da polícia do seio social e acarreta na ausência de práticas preventivas do crime ou da violência, além das dificuldades geradas por negligenciar a necessidade de tratamentos diferenciados para lidar com as distinções nacionais, mais bem compreendidas pelos membros de cada localidade.

Não se busca com essa discussão desconsiderar o papel do Estado e de suas instituições, mas sim ensinar a participação da sociedade civil na luta contra a criminalidade e a violência. Ressalta-se também a relevância de se instigar um olhar vertido para quem a segurança pública deve verdadeiramente se voltar, ou seja, o povo (DANTAS, 2015, p.75).

Mas, afinal, é possível coadunar as duas versões de segurança, e atingir uma segurança pública mais focada no indivíduo? Tal questão se mescla com um debate profundo que diz respeito à Reforma do Setor de Segurança (RSS), profundamente conectado com a Segurança Humana ao pensar a humanização do ambiente de segurança e da própria segurança pública. A reforma policial costuma estar pautada em alguns aspectos, como reversão da fragmentação verificada na esfera da União; alteração do marco legal inadequado e restritivo; estímulo à adoção de programas modulares de reforma, voltados para um modelo de polícia ligado a uma gestão racional, relacionado à redução da insegurança pública e ao respeito aos direitos humanos; apoio a iniciativas promissoras e divulgação de boas práticas; investimento na sensibilização de gestores, legisladores, opinião pública entre outros pontos (SOARES, 2006, p. 100). Entretanto, o que nos parece essencial, é compreender o potencial da Segurança Humana como política pública. Para tanto, cabe uma reflexão sobre o que pode ser adaptado, da atual agenda de segurança pública, rumo a tal aplicação.

**Tabela 3. Segurança Pública Humana**

<b>Dimensão</b>	<b>Segurança pública tradicional</b>	<b>Segurança pública humana</b>
<i>Espacialidade</i>	Soberania territorial	Não espacialmente orientada
<i>Foco</i>	Estado	Comunitário/individual

<i>Questão</i>	Diplomático/militar	Sociopolítico/socioeconômico/ambiental
<i>Padrões de Controle</i>	Institucionalizado	Não institucionalizado
<i>Tomadas de Decisão</i>	Formal (político)	Informal (intuitivo)
<i>Respostas</i>	Diplomática/Militar	Científica/tecnológica/governança multilateral

Fonte: DANTAS, 2015, p.80

Determinadas adaptações se apresentam como demandas imediatas, caso haja o interesse de transformar a segurança pública em uma agenda mais humanizada. Os desafios para tal se mostram profundos e entrelaçados com uma tradição institucional de lenta transformação, no Brasil (ZAUER, 2005.). Entretanto, nosso interesse é apontar para as possibilidades reais de se tomar a Segurança Humana como uma política pública plausível e operacionalizável, uma das críticas mais comuns ao conceito.

### 1.5.FALÁCIAS TEÓRICAS SOBRE A SEGURANÇA HUMANA

A Segurança Humana conheceu altos e baixos ao longo de seu desenvolvimento, em especial, devido a uma série de críticas que passaram a ser tomadas como verdades sobre a fragilidade do conceito. Ao lado da suposta fraca operacionalidade levantada na seção anterior, elementos como a amplitude de seu escopo e a imprecisão conceitual tornaram-se a base que deslegitimaria a Segurança Humana. Entretanto, muitas dessas críticas estão equivocadas, e tem gerado uma série de falácias da parte de seus advogados e leitores. Em larga medida, a incompreensão do conceito se dá por uma leitura enviesada ou superficial da perspectiva, ou, apenas que se prendeu a uma das duas vertentes da Segurança Humana. De fato, as próprias correntes da abordagem, por vezes, fazem o papel de críticos, o que tornou o conceito algo supostamente fragilizado.

Entretanto, as principais críticas à Segurança Humana possuem contra argumentos robustos, que não costumam ser apresentados. Dessa forma, cabe ao leitor compreender que há um debate mais profundo do que o aparato institucional ou meramente utópico da Segurança Humana. Para Tadjbaksh e Chenoy, é possível agrupar as críticas feitas à corrente em cinco grandes grupos de críticas: (1) as *críticas conceituais*, que focam em como a própria definição (ou falta dela) da Segurança Humana impede o seu progresso; (2) as críticas de um *ponto de vista analítico*, creem que o conceito nega as regras e as realidades das relações internacionais tradicionais e conduz para uma compreensão reducionista da segurança internacional; (3) as



*críticas políticas* acreditam que a Segurança Humana desafia o Estado soberano como o único fornecedor de segurança; (4) há também *implicações morais*, quando o conceito impõe valores sociais e econômicos próprios de países ricos sobre os fracos; (5) há, por fim, os problemas operacionais ou de *implementação*, e as dificuldades em criar uma ponte entre a retórica e a política (2007, p.59).

Dentro desses clusters de críticas, opta-se por apontar algumas das principais, ou mais comumente utilizadas nos debates sobre a validade da abordagem, com o objetivo de esclarecer as incompreensões sobre as seguintes leituras da Segurança Humana. Tal movimento não se propõe a esgotar o debate, ou colocar a perspectiva em situação confortável de infalibilidade, entretanto, busca-se sanar problemas de interpretação que tem gerados reproduções incorretas do conceito. Doravante, apontamos as quatro seguintes críticas como falácias.

### 1.5.1. A amplitude do conceito o torna vago

Talvez o maior argumento contrário à aplicação da Segurança Humana, seja o de que o seu conceito é amplo demais, carecendo de precisão e tornando-o impraticável. Os apologistas dessa crítica defendem que se a insegurança abrange quase todas as formas de danos a um indivíduo, ela perde qualquer poder descritivo real. Além disso, existe a defesa de que a Segurança Humana tem se aproveitado de uma definição “frouxa” para forçar relações causais pouco prováveis, tentativas perigosas de provar premissas causais falsas que ligam as questões socioeconômicas a resultados políticos. “O estudo das relações causais requer um grau de separação analítica que o conceito de segurança humana não tem.” (PARIS, 2001, p.90).

Dada a confusão de princípios e objetivos associados ao conceito, está longe de ser claro o que os acadêmicos mesmo devem estar estudando. A segurança humana parece capaz de suportar praticamente qualquer hipótese. (...) porque o conceito de segurança humana engloba tanto a segurança física e noções mais gerais de bem-estar social, econômico, cultural e psicológico, é impraticável falar sobre determinados fatores socioeconômicos "causando" um aumento ou declínio na segurança humana. (PARIS, 2001, p.90).

Além da complexidade de tornar o conceito mais preciso, muitos críticos apontam para a comodidade oferecida pelo conceito. Significa apontar que a mudança de eixo do nível da segurança estatal para uma segurança humana, só é possível quando a segurança do Estado está garantida, ou em “águas tranquilas.” (DEN BOER, DE WILDE. 2008, p.226). Por abarcar uma gama de dimensões que vão além da agenda tradicional de segurança, a segurança humana sofre acusações de desnaturar o campo de estudos, uma vez que amplia o universo de temas para um

escopo quase infinito. “Segurança humana é tão vaga que beira a falta de sentido e, consequentemente, oferece pouca orientação prática para os acadêmicos que possam estar interessados na aplicação do conceito.” (PARIS, 2001, p.90).

O argumento de uma definição frouxa ou ampla demais, é uma recorrência de posições mais positivistas que visualizam a Segurança Humana num oposto do espectro epistemológico, de maneira equivocada. Enquanto compreendemos que a perspectiva oferece uma definição maleável, discordamos do comum julgamento de que estamos frente a uma corrente profundamente reflexivista, que caminha rumo ao absoluto relativismo. Definir é um ato de poder, logo, a segurança humana, dada a sua própria falta de uma definição estruturada, ganha certa flexibilidade de dimensões que o torna uma poderosa ferramenta conceitual livre de preconceitos analítica” (TADJBAKSH, CHENOY, 2007, p.59. GRAYSON, 2001).

Entretanto, a Segurança Humana não deve ser encarada como uma abordagem frouxa, ainda que ampla, pois ela permite aos que dela se utilizam definir os elementos de sua análise que devem ser englobados. A resposta à crítica da pouca rigidez conceitual se encontra, especialmente, no supracitado debate entre as abordagens estreita e ampla.

Por exemplo, o Canadá foi rápido para tentar distinguir os conceitos, reconhecendo que eles estão relacionados e se reforçam mutuamente. No mais recente esboço de segurança humana oferecido pelo governo canadense, a segurança humana tem sido definida como o ‘freedom from fear’ e o desenvolvimento humano tem sido definido como ‘freedom from want’ (GRAYSON, 2001, p.223).

Isso significa que a ideia de Segurança Humana, mais comumente do que se espera, se apresenta como um conceito guarda-chuva, ou um elemento que contém análises fragmentadas, que podem se apresentar de maneiras distintas. A segurança humana pode ser percebida como um ‘conceito organizador’ ou um ‘princípio’ (KING, MURRAY, 2002. TADJBAKSH, CHENOY, 2007, p.60).

Outra possível resposta se dá pelo reconhecimento de uma agenda de pesquisa robusta e consistente, o que decorre apenas de um alicerce conceitual sólido. A segurança humana oferece uma gama de pesquisas e trabalhos conceituados, todos conectados por elementos de pertencimento a um campo do conhecimento específico, embora interdisciplinares. “Limites e sua operacionalização são pelo menos um exemplo de possíveis direções de pesquisa. As medições são outro campo, como são as baixas entre as ameaças. Além disso, estudos de caso retirados de situações concretas podem identificar tipologias.” (TADJBAKSH, CHENOY, 2007, p.61). Sem uma predefinição minimamente consistente, não seria possível identificar um campo tão frutífero.

### 1.5.2. A Segurança Humana Negligencia a importância do Estado e enfraquece a sua soberania

Uma das críticas mais comuns ao conceito é a de que a Segurança Humana, ao aprofundar o referencial de segurança e atribuir pujante valor e capacidade de agência ao indivíduo, ignora a importância do Estado como provedor de segurança (CHANDLER, 2008. BAIN, 1999). Além disso, a Segurança Humana pode ser facilmente instrumentalizada, passando a ser utilizada por agentes estrangeiros, como mecanismo de ingerência e violação da soberania, seria uma nova ferramenta para as agências governamentais existentes para moldar e controlar as populações civis. “Qualquer expansão das definições de segurança resultará em um aumento do uso da força, justificada pela comunidade internacional como a sua ‘responsabilidade’” (BUZAN, 2004, p.374).

Tal crítica se apoia na ideia de que a Segurança Humana proporciona uma *hipersecuritização*<sup>12</sup>, inserindo na agenda temas de segurança que, em condições normais não seriam tratado pelas autoridades de segurança. Além disso, a imensa amplificação do escopo da segurança possibilitaria o uso de medidas emergenciais e militares em âmbitos além da esfera militar, e poderia ser aproveitada como espaço para a intromissão em assuntos nacionais pela comunidade internacional, preocupada com a segurança do sistema.

A resposta para o questionamento do papel do Estado e de sua soberania reside em compreender a indivisibilidade da segurança do Estado e da segurança de seus indivíduos. Tendo isto em mente, parece incabível crer que o interesse estatal e humano simplesmente não podem coexistir.

O Estado é um importante, embora não o único, provedor da segurança humana. É o estado (...) que tem não só a responsabilidade primordial de promover a segurança humana, mas também o potencial para abusar dos seus poderes relacionados, tanto em termos de como ele define ameaças e como ele responde a eles. A segurança humana e do Estado devem, portanto, trabalhar em simbiose. (OWEN, 2008, p.449)

Dessa forma, se o Estado pretende atingir sua própria segurança, deve fazê-lo através da Segurança Humana, enquanto os indivíduos devem se apoiar no aparato estatal para atingir o seu bem estar. Não unicamente, não de forma excludente. Os dois são atores com potencial de agência.

---

<sup>12</sup> A Securitização funciona como um processo discursivo no qual é formado um entendimento intersubjetivo dentro de uma comunidade de que algo é uma ameaça existencial a um valor (território, soberania, princípios, vida) de um objeto de referência (Estados, grupos, indivíduos). Ademais, este processo torna possíveis ações urgentes e medidas excepcionais para lidar com a respectiva ameaça. (BUZAN, WÆVER, 2003, p.491. NOBRE, 2013, p.56)

Os defensores da segurança humana argumentam que o estado sozinho, baseado em uma história 350 anos, provou-se incapaz de proteger contra todos os males. Posteriormente, nós devemos olhar para ambas as ferramentas conceituais e práticas para nos ajudar a resolver essas questões que o Estado quer não é capaz ou não está disposto a lidar. (OWEN, 2002, p.18)

Além disso, simplificar a ampliação da agenda de segurança a um movimento de securitização é uma ferramenta reducionista e potencialmente equivocada, uma vez que o processo, como apresentado pela Escola de Copenhague, pressupõe a militarização no enfrentamento das ameaças. A Segurança Humana, por sua vez, representa a integração de ameaças em uma também integrada estratégia de combate as mesmas. “Nem todas as respostas a insegurança humana necessitam de intervenção contra o Estado soberano. A ação coletiva é mais aceitável quando é visto como uma questão de partilhar a soberania, em vez de diluir” (ACHARYA, 2001, p.8).

### **1.5.3. A Segurança Humana carece de e potencial transformador e profundidade crítica**

Como uma das chamadas novas abordagens da Segurança Internacional, a Segurança Humana se propõe a rejeitar as premissas tradicionais e oferecer uma perspectiva mais crítica em relação à posição de atores dominantes no debate. Entretanto, seu desenvolvimento profundamente institucional acabou colocando em descrença a vocação crítica e o potencial transformador da Segurança Humana. A sua orientação política e “sua adoção como um quadro de política por parte de alguns governos - fez estudiosos críticos de segurança suspeitarem da segurança humana como um discurso hegemônico cooptado pelo Estado” (NEWMAN, 2010, p.77).

Os Estudos Críticos de Segurança são a principal fonte dessa natureza de críticas quanto à Segurança Humana. Tal grupo questiona a escassa fundamentação teórica e profundidade crítica do conceito. Orientada, principalmente, para a resolução de problemas e a orientação de políticas públicas, a Segurança Humana oferecia pouca reflexão ontológica e epistemológica no que diz respeito a como as ameaças são construídas, negligenciando o papel de determinadas elites políticas no referido processo. (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013. p.37).

Para muitos, é a falta de capacidade crítica que permite a citada instrumentalização do conceito. Entretanto, tal ponto de vista não questiona a fragilização do Estado, mas a utilização da Segurança Humana por elites internacionais que estão conduzidas pelas ideias mais liberais da paz, com foco mais profundo no *statebuilding*. Isso significa a incorporação da abordagem num discurso político hegemônico, legitimando as normas, estruturas e relações de poder que

geram a própria insegurança humana. (CHANDLER, 2008, p.438). Assim, a Segurança Humana seria “essencialmente um paradigma etnocêntrico do Norte. É um ‘meio pelo qual o Ocidente impõe seus próprios pontos de vista sobre o mundo’ e aplica um padrão duplo ou um ‘uso hipócrita do conceito como uma vara de medição punitiva pelos países ricos’.” (TADJBAKSH, CHENOY, 2007, p.65).

Compreender a rebordosa da escola crítica da segurança requer uma compreensão dos motivos pelos quais há um afastamento entre as duas correntes, uma vez que ele parece contraditório.

Se os estudos de segurança críticas argumentam que a ‘segurança só faz sentido se os seres humanos individuais são vistos como sua principal referência, ou sujeito’, por que os estudos críticos de segurança não prestaram atenção na segurança humana, que tem o mesmo objetivo? Booth pergunta: ‘por que algumas questões - de direitos humanos, justiça econômica e assim por diante - são mantidos fora da agenda de segurança? É exatamente a pergunta feita por aqueles interessados na segurança humana. (NEWMAN, 2010, p.86).

Quanto ao temor da instrumentalização e consequentes intervenções, ou o fato de que os defensores da segurança humana não “contrapõem interesses em um desafio político direto ao poder, mas sim procuram fundir prerrogativas éticas e de segurança, sugere que essa abordagem poderia ser facilmente cooptadas pelas elites políticas.” (CHANDLER, 2008, p.431). A Segurança Humana poderia, e de fato o é, cooptada ou instrumentalizada, em situações extremas, nas quais os mecanismos nacionais e mesmo internacionais competentes, não apresentam capacidade de se opor a uma dominação de determinadas elites. Nesses casos, a circunstância não se refere a uma fraqueza do conceito, mas a uma situação extraordinária, na qual todas as instituições falharam, tanto a de agentes individuais, quanto do Estado. Isto, obviamente, pode desembocar em uma intervenção estrangeira, mas não justificada apenas por uma securitização superficial.

A securitização internacional não implica automaticamente militarização. ‘Intervenções’ incluem compromissos de longo prazo, incluindo incentivos tais como a expansão do comércio e cumprimento das promessas de ajuda e alívio da dívida, bem como varas, tais como processos judiciais, sanções econômicas e isolamento diplomático. (TADJBAKSH, CHENOY, 2007, p.59)

Entretanto, acreditar em uma avalanche de intervenções, justificadas pela simples ampliação na agenda de segurança, é tão ingênuo quanto se crê que o objeto das críticas seja, uma vez que intervenções não são caprichos desenvolvidos sem um aparato técnico e análise profunda. Além disso, a militarização não condiz com o processo completo da Segurança Humana. As condições suficientes para uma segurança humana sustentável envolvem a

reestruturação de instituições jurídicas e políticas, reconstrução da economia e redefinição das normas sociais vigentes.

#### 1.5.4. A Segurança Humana é imensurável

Em grande medida, a presente pesquisa parte dessa crítica. Tornou-se uma espécie de senso comum e um discurso amplamente difundido, o fato de que a Segurança Humana é impassível de ser mensurada. Ou, ao menos, que sua mensuração é inútil e despropositada, por não figurar como uma ferramenta de análise pertinente.

Medir segurança humana é possível? Esse é o questionamento que se fazem os estudiosos da Segurança Humana, e se possível for, é uma ferramenta útil no desenvolvimento de políticas governamentais? Seria uma ferramenta com aplicabilidade real? Discutir essas possibilidades é um dos eixos das discussões sobre medir Segurança Humana. (KUHLMANN, FARO, 2012, p.307).

Muito da crítica advém, mais uma vez, da suposta amplitude do conceito, uma vez que ele oferecia variáveis demais, tornando uma mensuração de segurança humana inviável em casos práticos. “Quando uma metodologia expande seu conceito de segurança humana, mais perto da definição ampla PNUD original, torna-se cada vez mais difícil agregar e diferenciar entre as variáveis autônomas de cada método.” (OWEN, 2003, p.3).

Muitas críticas também derivam dos fatores subjetivos de uma análise de Segurança Humana, que tornariam a mensuração, novamente, inviável. “Outro grande problema com a abordagem de segurança humana é a dificuldade em medi-la. Como podemos avaliar o ‘medo’ objetivamente? Enquetes podem ser um meio para avaliar a situação da segurança?” (AMOUYEL, 2006, p.14).

Obviamente, existem defesas e contra-argumentos à ideia de que a mensuração do conceito é inconcebível. Entretanto, os questionamentos à capacidade de mensuração do conceito nos levantam dúvidas importantes, que devem ser consideradas, em especial quanto à análise subjetiva e aos elementos objetivos. Por um lado, pesquisas subjetivas podem mostrar que as pessoas temem que a violência física mais do que doenças. Por outro lado, as taxas de mortalidade objetivas mostram que as doenças são um perigo maior. Ainda não está claro como lidar com esta “contradição de medição”. (ELDERING, 2007, p.14).

A Segurança Humana não é imensurável, na verdade, existe uma profunda importância em medi-la e há uma série de metodologias utilizadas para tal. A próxima seção se dedica em apresentar esses métodos e esclarecer as necessidades para a existência dos mesmos.

## **CAPÍTULO 2. A GERAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA – UMA PROPOSTA DE OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO**

*Este capítulo se propõe a demonstrar a aplicabilidade do conceito de Segurança Humana, suas possibilidades teóricas e de mensuração, a partir de uma revisão dos métodos de medição já consagrados e posterior identificação de suas falhas. Em seguida, examina-se o conceito de segurança humana, fragmentando-o para propor indicadores – e um índice – de mensuração que possam robustecer o seu estudo, sem incorrer em desnaturações. Em outro momento, o índice é submetido a escrutínio, sendo observada a importância do contexto histórico de cada caso, a relevância de fatores subjetivos e objetivos na análise, além dos métodos de análise qualitativa de dados quantitativos. O capítulo é concluído por um esforço em compreender as razões políticas para indicadores sociais frágeis e subregistro de dados.*

### **2.1.MÉTODOS E TÉCNICAS DE MENSURAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA**

É prudente indagar, após a exposição do capítulo anterior, se há real necessidade para a mensuração da segurança humana. Mais do que isso, faz-se necessário levar em conta se optar pela mensuração torna o conceito tecnicista demais em sua essência, esvaziando o mesmo de sua natureza contestadora e crítica. (TADJBAKSH, CHENOY, 2007.) Afinal, qual a justificativa para a mensuração da Segurança Humana? É um fato consistente nos foros de discussão, a existência de toda uma tradição de abordagens pertinentes à esta corrente que deixam de lado tal prática, sendo, por tal motivo, alvo de duras críticas à sua operacionalidade.

A importância da mensuração da Segurança Humana, assim como para certos campos das ciências sociais são levantadas por Taylor Owen (2008). A presente pesquisa posiciona-se ao lado do autor ao defender a necessidade de uma estrutura de análise organizada para a mensuração, sem arriscar a integridade do conceito, por, pelo menos, três motivos claros. Primeiro, mensurar implica uma definição predeterminada. “O que está incluído na mensuração necessariamente fornece uma lista de fato do que é e não é uma insegurança humana.” (OWEN, 2008, p.37). Definir e limitar o escopo da teoria é apenas problemático para aqueles que estão hesitantes fazê-lo, isto é, aqueles que detém certo interesse no vazio conceitual vigente. Em segundo lugar, o termo mensuração, em si, sugerem certo grau de certeza de que os dados existentes não implicam.

Além disso, as medidas objetivas e subjetivas podem ser contraditórias. Subjetivamente, as pesquisas de opinião indicam que as pessoas nos países em desenvolvimento temem que a violência mais do que a doença. Objetivamente, porém, as estatísticas de mortalidade nos dizem que, de longe, a maior ameaça é a doença.

Como tais avaliações contraditórias pode ser combinado numa ampla medida não é clara. (OWEN, 2008, p.37)

Uma consideração final é que as organizações tornam-se muitas vezes definidas por sua metodologia de medição. Significa que estratégias de mensuração utilizadas, em especial, pelo PNUD, no caso em questão, podem desviar os olhares menos atentos de índices de grande valor que já existam, mas que não foram apropriadamente institucionalizados. Mensurar pode oferecer um ganho substancial na perspectiva da aplicação da Segurança Humana como política pública, ou princípio ordenador da implementação de políticas públicas.

Os formuladores de políticas e acadêmicos enfrentam problemas diferentes, mas relacionadas, na tentativa de colocar essas definições de segurança humana em uso prático. Para os formuladores de políticas, o desafio é ir além das exortações abrangentes para se concentrar em soluções específicas para questões políticas específicas. Esta é uma tarefa difícil, não só por causa do alcance amplo e elasticidade de definição da maioria das formulações de segurança humana, mas também, e talvez ainda mais problemática, porque os defensores da segurança humana são geralmente relutantes em dar prioridade à confusão de objetivos e princípios que compõem o conceito. (PARIS, 2001, p.90)

Mensurar a Segurança Humana poderia, dessa forma, sanar não apenas alguns problemas práticos enfrentados pelos *policymakers*, como máculas teóricas e metodológicas com as quais se deparam os acadêmicos, como a constante acusação de que as relações causais apontadas pelo conceito são frágeis ou inconsistentes. A própria possibilidade de mensurar e operacionalizar o conceito vem sendo tratado com certa dúvida pela academia. “Cada vez mais central no debate sobre a utilidade da segurança humana é a viabilidade de sua medição”. (OWEN, 2002, p.21).

Ao longo dos seus mais de 20 anos de discussão e reflexão, os pensadores da corrente mostraram a viabilidade da mensuração. “Levando-se em consideração as críticas e defesas referentes à medida de segurança humana, os pesquisadores propuseram a tentar desenvolver metodologias que possam ser úteis para medir todas as ameaças aos seres humanos.” (KUHLMANN, FARO, 2012, p.308). Tais metodologias representam um profundo avanço no debate sobre a viabilidade do conceito, entretanto, elas não são livres de problemas e alguns deslizos que podem minar sua efetividade. A partir dessa consideração, são apresentadas, a seguir, cinco técnicas consideradas consagradas, no campo da Segurança Humana, para a sua mensuração, explorando suas fragilidades metodológicas e possibilidades de melhorias. O objetivo dessa seção é demonstrar que, apesar de possuir métodos estabilizados de mensuração, o campo ainda pode se beneficiar de técnicas mais apuradas, como a proposta feita em sequência.



### 2.1.1 Fragilidades metodológicas dos métodos existentes

Entre tais modelos que podem ser interessantes ao pesquisador, ou que, ao menos, levantam indicadores razoáveis, existem, pelo menos, quatro consagrados para a mensuração da Segurança Humana. Tais técnicas podem ser distintas entre si em três argumentos principais: como eles definem o conceito de segurança humana; o que se propõem a medir; e a metodologia que eles usam para agregar e analisar os dados (OWEN, 2008, p.38).

#### 2.1.1.1. Índice de Pobreza Generalizada

O primeiro de tais modelos é denominado *Índice de Pobreza Generalizada*, foi apresentado por Gary King e Christopher Murray (2000) e, como perceptível, extrai sua denominação daquilo que julga ser a insegurança humana primordial. Para os autores, tal situação se dá “quando o ser humano encontra-se abaixo de um limiar pré-determinado, em qualquer um dos determinados domínios de bem-estar” (KING, MURRAY, 2000, p.594). Significa que caso qualquer indivíduo – ou grupo de indivíduos – fique abaixo do mínimo aceito em qualquer um dos indicadores, estará em situação de pobreza generalizada.

Tais dimensões são, a ver: renda; saúde, educação, liberdade política e grau da democracia. Os indicadores acompanham, em certa medida, a definição do PNUD, que trazia sete dimensões de Segurança Humana (econômica, alimentação, saúde, comunidade, ambientais, políticos e pessoais), é considerado o conceito mais amplo possível de segurança humana, entretanto, ainda carece de robustez de indicadores para as dimensões restantes.

**Tabela 4. Indicadores do Índice de Pobreza Generalizada**

Dimensão	Indicador
Renda	PIB <i>per capita</i> convertido em paridade do poder de compra
Saúde	Escala de qualidade de saúde
Educação	Taxa de alfabetização ou anos médios de escolaridade
Liberdade Política	Medida de liberdade social ( <i>Freedom House</i> )
Grau da Democracia	Fração de adultos capazes de participar nas eleições

Elaboração própria com base em KING, MURRAY, 2000.

Há problemas no índice em questão. Além de não utilizar todas as dimensões do conceito, há dois indicadores que, basicamente, se referem a mesma delas, Liberdade Política

e Grau da Democracia, que ainda corre os riscos de se submeter às fraquezas já existentes no índice da *Freedom House*<sup>13</sup>. Muitas vezes, é criticado por muito se assimilar em demasia à questões de desenvolvimento, ao invés da segurança. É fácil perceber, por exemplo, que o índice de pobreza generalizada não inclui a violência como fonte de ameaças. Para medir a segurança humana na prática, um conjunto de domínios do bem-estar deve ser selecionado. Para cada domínio, um indicador prático devem ser construídas, bem como o valor de limiar abaixo do qual um indivíduo irá ser definido para estar no estado de pobreza generalizada. (KING, MURRAY, 2000, p.597).

A técnica da *Pobreza Generalizada* cai em críticas de utilizar uma linguagem pouco comum, ao colocar, por exemplo, uma pessoa com baixo grau de liberdade política em situação de pobreza, quando tal situação não se faz necessária. Enquanto se utiliza de indicadores como o PIB per capita para medir a renda, a técnica não é capaz de se afastar significativamente de termos desenvolvimentistas, no entanto, sua riqueza está em demonstrar que nenhum dos indicadores tem primazia sobre os outros.

#### 2.1.1.2. *Human Security Audit*

Outra técnica considerada de grande valor é a apresentada pelo indiano Kanti Bajpai (2000), segundo o qual “segurança humana é definida como a proteção contra ameaças diretas e indiretas para a segurança pessoal e bem-estar do indivíduo.” (OWEN, 2008, p.39) O modelo do *Balanço de Segurança Humana*, como é chamado, se preocupa com as ameaças em potencial (ver Tabela 4) e com a reação ou percepção individual de tais ameaças, levando em consideração, de tal maneira, a questão da sensação de insegurança, importante inovação teórica da Segurança Humana. O índice procura, ainda, medir o aumento ou a diminuição das ameaças e fazer uma estimativa da capacidade dessas ameaças serem encontradas em dada região para dada população.

---

<sup>13</sup> Freedom House é uma organização de vigilância independente dedicada à expansão da liberdade e da democracia em todo o mundo. Analisam os desafios à liberdade, advogam por maiores direitos políticos e liberdades civis, e apoiam ativistas da linha de frente para defender os direitos humanos e promover uma mudança democrática. Fundada em 1941, a Freedom House foi a primeira organização americana a defender o avanço da liberdade em todo o mundo.

**Tabela 5. Ameaças em Potencial para o Human Security Audit**

Ameaças Diretas	
Local	Crime violento, abuso de mulheres / crianças
Regional	Terrorismo, genocídio, repressão do governo
Nacional	Violência social, guerra internacional, o banditismo, a violência étnica
Internacional	Guerra interestatal, armas de destruição em massa, minas terrestres
Ameaças Indiretas	
Societal	Falta de necessidades básicas
	Doença
	Níveis de emprego
	Crescimento ou declínio da população
Nível Global	Desastres naturais
	Movimento da população
	Degradação ambiental
	Consumo desigual

Fonte: OWEN, 2008, p.40

No entanto, o subjetivismo da percepção volta a trazer à tona a falta de consenso quanto à possibilidade de mensuração. Para evitar tal falha, Bajpai opta por focar-se na capacidade do governo em questão, de reagir às potenciais ameaças, como, por exemplo, a existência de políticas antirracismo, em oposição a incidentes de abuso racista. “Uma auditoria de segurança humana consistiria de (i) um levantamento do crescimento ou declínio nas ameaças e (ii) uma estimativa dos recursos para atender a essas ameaças. (BAJPAI, 2000, p.54). Observar as capacidades responsivas do governo para a geração de Segurança Humana é uma medida interessante, mas também carrega algumas fraquezas. Por exemplo, um Estado pode ter um sistema de bem estar social bem desenvolvido, representando uma boa medida contra possíveis ameaças econômicas, mas ser um alvo frequente de desastres naturais.

Apesar de ser uma saída interessante, o Índice ainda esbarra no problema do grande número de indicadores, o que pode levar a um problema de acurácia. (LIJPHART, 1971). Dados confiáveis, disponíveis e de fontes fidedignas são problemas em países em desenvolvimento, além da subjetividade ser um fator de viés na exposição e compilação dos dados para análise

### 2.1.1.3. Índice de (in)Segurança Humana

O terceiro método é o *Índice de (in)Segurança Humana*, desenvolvido pelo Global Environmental Change And Human Security Project (GECHS), um grupo de estudos vinculado ao MIT<sup>14</sup>. Sua definição afirma que a insegurança é provável em certas condições sociais e ambientais.

Segurança, neste contexto, só é alcançado quando os indivíduos têm a opção de, fisicamente e politicamente, para acabar ou se adaptar às ameaças aos seus direitos ambientais, sociais ou humanas. Esta metodologia tenta medir uma ampla gama de ameaças à segurança humana com foco nos componentes ambientais. (OWEN, 2008, p.41)

O índice de insegurança humana (IIH) contempla domínios sociais, ambientais, econômicos e institucionais, cada um com quatro indicadores, desde o PIB *per capita* até as condições de degradação do solo. (LONERGAN et al., 2000). Os dados coletados pelo IIH apontam para países com maior índice de insegurança humana em regiões realmente afetadas por problemas ambientais, em especial na África, embora Afeganistão e Camboja sofram com problemas ambientais causados indiretamente por violências físicas.

**Tabela 6. Índice de Insegurança Humana**

Dimensão	Indicadores
Social	Crescimento da população urbana População masculina jovem Taxa de mortalidade materna Expectativa de vida
Ambiental	Importações líquidas de energia Degradação do solo Água potável Terra arável
Econômica	PIB real <i>per capita</i> Crescimento do PNB <i>per capita</i>

<sup>14</sup> O Instituto de Tecnologia de Massachusetts é um centro universitário de educação e pesquisa privado localizado em Cambridge, Massachusetts, nos Estados Unidos.

	Taxa de alfabetização de adultos
	Valor das importações e exportações de bens e serviços
Institucional	Gastos públicos em defesa vs educação
	Investimento fixo interno bruto
	Grau de democratização
	Índice de Liberdade Humana (Human Freedom Index)

Fonte: Adaptado de OWEN, 2008, p.41, com base em LONERGAN et al., 2000

Apesar de promissor, e do fato de ter sido atualizado com dados reais por certo tempo, o índice falha em se distanciar do tradicional índice de desenvolvimento humano (IDH). Tal deficiência nos faz voltar a refletir em questões centrais como quais as reais distinções entre Segurança Humana e Desenvolvimento Humano. O quadro abaixo apresenta uma projeção comparativa entre os dois índices em períodos semelhantes. É perceptível que os dois índices não possuem diferenças significativas, o que colocou o IHH em situação de descrédito na maior parte dos debates, uma vez que parece não nos dizer nada de novo, ou não nos oferecer nada que o IDH já não o fizesse ou não pudesse fazer. (TADJBAKSH, CHENOY, 2007.)

#### 2.1.1.4. Relatório de Segurança Humana

Por fim, há o *Relatório de Segurança Humana*, documento divulgado pelo Programa de Segurança Humana da Universidade de British Columbia. Tal técnica é, certamente, a mais restritiva entre os modelos ora apresentados, limitando o seu escopo ao chamado *freedom from fear*. A medida se preocupa com “mortes causadas por conflitos armados e violência criminal (OWEN, 2008, p.43). “O relatório não propõe mapear ferimentos de guerra e violência criminal devido à falta de dados, mas sugere que o número de mortes seria um bom indicador.” (HPHPCR, 2001). O indicador mais convencional para mortes em tais casos segue sendo utilizado – isto é, o número de cem mil mortos por ano, em um determinado território.

Se utilizar de tal medida pode acarretar em erros graves em certas situações. Em primeiro lugar, calcular o número de mortes por limiar é controverso. O padrão de cem mil mortes por ano, pode fazer sentido para países de grande população, mas se imaginarmos um Estado hipotético, ou um território subnacional, com população de, digamos, 200 mil habitantes, não haveria uma agressão à Segurança Humana, caso 90 mil pessoas morressem por ano? Dessa forma, o limiar de 100 mil mortes é perigoso e insensato.

Além disso, é comum encontrar problemas em regiões o número de mortes é especialmente sub-registrado, deixando de fora da medida diversas fatalidades que não são devidamente documentadas. “(...) é inegável que um dos maiores problemas que surgem ao se utilizarem dados de registros policiais é que eles estão, geralmente, sujeitos a elevadas taxas de subregistro, principalmente no caso de roubo, furtos, agressões físicas, sequestros e estupros.” (JUSTUS DOS SANTOS, KASSOUF, 2008, p.348)

## 2.2.OS INDICADORES E A OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO

Apesar das distinções visualizadas, todas as técnicas apresentam similaridades, em especial, três pontos podem e devem ser observados. (1) Todas as técnicas são baseadas em um conjunto abrangente de indicadores que são derivados da literatura da segurança humana. (2) Os dados nacionais para cada indicador são derivados de dados de fontes disponíveis, tais como o Banco Mundial e as Nações Unidas (ONU). E, por fim (3), todos os indicadores são aplicados em cada território e tomados como sendo de igual importância, isto é, sem hierarquia.

Apesar de metodologicamente sensatos, os pontos acima nos permitem observar algumas deficiências, em especial, o fato de que nem todos os indicadores são igualmente relevantes em todos os países. Um indicador como, por exemplo, presença de minas terrestres, utilizado pelo *Human Security Audit*, pode ser essencial para uma análise em Angola, mas perde valor como variável numa análise do Brasil ou no Peru, por exemplo.

Existe ainda um dilema no que diz respeito à ampliação ou estreitamento do conceito, um problema que remete diretamente à cisão entre as duas abordagens da Segurança Humana. Aparentemente, buscando maior precisão em sua análise, os métodos apresentados acabam se distanciando da definição, estreitando a mesma a níveis incompreensíveis. Afinal, em determinado nível de estreitamento, o que se está medindo é outro tipo de Segurança, mas não a Segurança Humana.

A proposta de metodologia que segue, procura não cometer a agressão do estreitamento do conceito a níveis brutais, entretanto, compreende como inevitável uma releitura das dimensões, de forma a simplificar – embora não reduzir – a análise para termos viáveis. Curiosamente, uma definição simplificada porém completa, vem de uma das leituras críticas da Segurança Humana, Roland Paris (2001, p.90), identifica o conceito como subdividido em: (1) segurança económica (por exemplo, a liberdade da pobreza); (2) segurança alimentar (por exemplo, acesso à alimentação); (3) a segurança da saúde (por exemplo, o acesso aos cuidados de saúde e proteção contra doenças); (4) A segurança ambiental (por exemplo, proteção contra

perigos como a poluição ambiental e esgotamento); (5) segurança pessoal (por exemplo, a segurança física de coisas como a tortura, guerra, ataques criminosos, violência doméstica, uso de drogas, suicídio e até mesmo acidentes de trânsito); (6) a segurança da comunidade (por exemplo, sobrevivência de culturas tradicionais e grupos étnicos, bem como a segurança física desses grupos); e (7) a segurança política (por exemplo, gozo dos direitos civis e políticos, e liberdade da opressão política).

Apesar de ainda abrangente, essa definição representa uma brusca simplificação, em relação à definição do PNUD, esquematizada na Tabela 1. É a partir de tal modelo que desenvolveremos os indicadores a seguir. Tais indicadores são ainda tão amplos, por compreendermos que essa é uma das principais falhas dos métodos acima apresentados, eles não abarcam todas as dimensões da Segurança Humana, sequer minimamente, como pode ser observado no esquema abaixo.

**Tabela 7. Dimensões abarcadas por cada método**

<i>Dimensão/Método</i>	<b>Índice de Pobreza Generalizada</b>	<b>Human Security Audit</b>	<b>Índice de (in)Segurança Humana</b>	<b>Relatório de Segurança Humana</b>
<i>Econômica</i>				
<i>Alimentar</i>				
<i>Política</i>				
<i>Ambiental</i>				
<i>Comunitária</i>				
<i>Do indivíduo</i>				
<i>Da saúde</i>				

Fonte: Elaboração própria com base em OWEN, 2008.

Apesar de ser uma abordagem teórica rica e robusta, que nos aponta para uma série de indicadores primordiais para a sua completa compreensão, é visível que a Segurança Humana corre o risco de tornar-se impraticável e intangível. Para evitar que o conceito se perca em suas próprias nuances, faz-se necessário o processo de mensuração, entretanto, como já foi bastante enfatizado, a escolha das variáveis pode se provar uma tarefa árdua e traiçoeira.

Após a análise de uma série de técnicas utilizadas para a mensuração da Segurança Humana, e suas críticas – entre as quais estão as quatro metodologias supracitadas, escolhidas a serem aqui apresentadas por serem consideradas as mais aceitas nos foros de debate –

buscamos encontrar uma técnica que satisfaça as análises futuras. Para tanto, um processo de escolha de indicadores baseado nos postulados teóricos se mostrou a etapa mais essencial do trabalho.

O primeiro passo é a identificação de variáveis que correspondam aos sete domínios da Segurança Humana, como já supracitados: econômico, alimentar, político, ambiental, comunitário, do indivíduo e da saúde. É válido ressaltar o nosso enfoque nas reações às possíveis inseguranças. Atribuímos ao pensamento de Kanti Bajpai, e do seu *Human Security Audit*, uma importante inovação teórica representada pelo olhar nas possíveis políticas, programas de governo, projetos locais ou quaisquer documentos ou projetos que possam representar uma tentativa de geração de Segurança Humana nas determinadas regiões. (BAJPAI, 2000). Dessa forma, por ora, chamaremos nossa escolha de variáveis de *Indicadores de Geração de Segurança Humana*.

Outra questão de grande importância que deve ser levada em conta na nossa análise é momento histórico da análise. A qual contexto serão aplicados os indicadores? Como supracitado, há distintas abordagens da Segurança Humana para os distintos momentos da vida social. Embora englobemos as dimensões da segurança de uma abordagem mais ampla, apontada em especial por Mary Kaldor e Shanon Beebe (2010), extraímos o contexto de uma abordagem mais estreita, isto é, analisaremos momentos de conflitos vigentes ou do imediato pós-conflito. Mensurar os intentos de gerar a Segurança Humana nessas circunstâncias nos permite “observar os esforços de sanar as dores humanas nos momentos em que mais doem.” (KALDOR, 2011). Para nos esquivarmos do risco da hipersecuritização ou um exagero indevido de indicadores, também nos apoiamos no sumário feito por Kaldor e Beebe, em três pontos, indicados no início deste capítulo.

Tendo o contexto de pós-conflito<sup>15</sup> ou conflito vigente estabelecido, reconhecemos como variável importante o processo de reintegração dos beligerantes na sociedade, como fator primordial para a reconciliação social e o ótimo funcionamento da vida social, após o conflito. “A necessidade do perdão social é tão vital quanto a absolvição pela justiça.” (OWEN, 2012). Reconhecemos a inviabilidade de mensurar, ou menos compreender a sensação de reintegração a sociedade, por tratar-se de um atributo subjetivo e mutável, no entanto, identificamos, como

---

<sup>15</sup> A ideia de pós-conflito se baseia em toda uma tradição epistemológica que pensa o conflito de uma maneira linear, com estágios claros de evolução, escalada, esfriamento e fim. Lederach (2005), aponta para uma nova compreensão, uma que observa o conflito como composto por uma série de eventos que não estão necessariamente coordenados e que não podem ser solucionados através de um simples documento escrito, como um cessar-fogo, ou acordo de paz. Dessa forma, o termo pós-conflito perde sentido, uma vez que o conflito segue sendo um dos motores das dinâmicas sociais por muito tempo após o fim dos enfrentamentos violentos.



uma boa *proxy*, os intentos de se realizar o processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de Combatentes (DPKO, 2008).

DDR é uma parte crítica dos esforços para criar um ambiente seguro e estável em que o processo de recuperação pode começar. a garantia de desarmamento e locais de acantonamento; e / ou a recolha e destruição de armas, munição e outro material rendido pelos ex-combatentes. Outras agências, trabalhando em estreita coordenação com a operação de manutenção da paz das Nações Unidas, são responsáveis por apoiar o processo de reintegração crítica, que visa proporcionar aos ex-combatentes desmobilizados com meios de vida sustentáveis. (DPKO, 2008, p. 26).

Apenas com a total reintegração dos beligerantes, a sociedade local se encontrará em condições plenas de restabelecer suas rotinas e trabalhar conjuntamente com os agentes – locais e/ou externos – para a construção de uma sociedade não violenta. Levado em conta tal indicador, torna-se possível ter uma visão preliminar dos *Indicadores de Geração de Segurança Humana*.

Os indicadores são representados por dados que podem ser atualizados com certa facilidade, normalmente divulgados por instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas e suas agências, ou pelos governos nacionais. Pelas circunstâncias dos contextos em que a análise se dará, muitos dos dados podem se encontrar em documentos de cessar-fogo, ou em projetos de novos governos instaurados, ou em comissões da verdade.

### 2.2.1. Segurança Econômica

A primeira dimensão aqui apresentada é a da Segurança Econômica. As condições de estabilidade econômica são vistas como o ponto de partida para que o indivíduo alcance os outros elementos para a obtenção de sua segurança, sendo, por conseguinte, a base para uma análise da segurança humana. No momento do lançamento do Relatório de Segurança Humana do PNUD, apenas cerca de um quarto das pessoas do mundo eram consideradas economicamente seguras, e os números não melhoraram nos dias atuais.

A segurança econômica requer “uma base de renda garantida, geralmente do trabalho produtivo e remunerado, ou em última instância, de alguma rede de segurança financiada publicamente.” (PNUD, 1994, p.25). Tal rede pode estar identificada como programas de auxílio sociais ou programas afirmativos e de empoderamento econômico. Dessa forma, três indicadores parecem adequados e suficientes para suprir tal dimensão. O primeiro deles é renda média *per capita* da localidade analisada, que nos revela os níveis de renda daquela população, podendo oferecer uma visualização da quantidade de pessoas que estão posicionadas abaixo da

linha de pobreza.<sup>16</sup> Para termos de análise, consideraremos o indicador quando positivo, se estiver acima da linha de pobreza.

Com o objetivo de equilibrar o impacto da renda *per capita*, e as possibilidades que ela enviesse a análise, tomamos como indicador, também, o coeficiente ou índice de gini. O índice de Gini mede a extensão em que a distribuição de renda (ou, em alguns casos, a despesa de consumo) entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia se afasta de uma distribuição perfeitamente igual. Uma curva de Lorenz mostra as porcentagens acumuladas de renda total recebido com o número acumulado de beneficiários, a partir da pessoa ou da casa mais pobres. As índice de Gini mede a área entre a curva de Lorenz e uma linha hipotética de igualdade absoluta, expressa em porcentagem da área máxima abaixo da linha. Assim, um índice de Gini de 0 representa a igualdade perfeita, enquanto um índice de 100 a desigualdade perfeita. (BANCO MUNDIAL, 2016).

O terceiro indicador para a segurança econômica são os *níveis de empregabilidade* da região. De acordo com o Escritório Internacional do Trabalho (International Labour Office – ILO), mais de 212 milhões de pessoas encontram-se em situação de desemprego, no mundo, até o ano de 2015, o que os coloca em situação econômica de extremo risco. Significa que não é apenas o baixo nível de renda que importa, na análise, mas também a existência e segurança de empregos. (ILO. 2015, p.127) Muitas pessoas nos países ricos de hoje se sentem inseguros porque os empregos são cada vez mais difíceis de encontrar e manter. “Os problemas são ainda maiores nos países em desenvolvimento, onde o desemprego registrado é normalmente acima de 10%, e o desemprego total, provavelmente, muito além.” (PNUD, 1994, p.25). Para critérios da análise, consideramos o indicador positivo quando a taxa de desemprego é maior que 10%.

Por fim, compreendemos que, em uma série de países, as dificuldades em conseguir empregos ou uma renda mínima aceitável faz com que, cada vez mais, programas governamentais de assistência sejam necessários, sendo, por vezes, a única fonte de sustentabilidade humana.

Com rendimentos baixos e inseguros, muitas pessoas têm de procurar mais apoio de seus governos. Mas muitas vezes eles procuram em vão. A maioria dos países em desenvolvimento não têm mesmo as formas mais rudimentares de segurança social, e problemas orçamentais dos países industrializados tem desatado redes de segurança social. (PNUD, 1994, p.26).

---

<sup>16</sup> A linha de pobreza ou limiar de pobreza é o nível mínimo de rendimento considerado adequada em um determinado país. Na prática, como a definição de pobreza, o entendimento oficial ou comum da linha de pobreza é significativamente mais elevada nos países desenvolvidos do que nos países em desenvolvimento. Em outubro de 2015, o Banco Mundial atualizou linha internacional de pobreza de US\$ 1,90 por dia. (BANCO MUNDIAL, 2015).

Isto representa a gritante importância de programas dessa natureza. Portanto, consideraremos este indicador como positivo numa simples análise de frequência, na qual pontuará como positivo o país que contar com programas de assistência. Entretanto, o seu peso será considerado nulo, caso os outros dois indicadores da dimensão em questão forem positivos.

Dimensão da Segurança	Indicador
Econômico	Renda (Média <i>per capita</i> ) Coeficiente de Gini Níveis de Empregabilidade Programas de Assistência

### 2.2.2. Segurança Alimentar

A dimensão da segurança alimentar requiere que todas as pessoas tenham, em todos os momentos, acesso físico e econômico a alimentos básicos. Isso não significa apenas o mínimo de comida para todos, mas também o acesso imediato, seja pelo cultivo próprio, por comprá-lo ou se beneficiando de um sistema público de distribuição de alimentos. Obviamente, o grande problema não é a quantidade de alimentos, no mundo, o que seria o bastante para mais do que nutrir toda a população mundial. Entretanto, a distribuição desequilibrada segue colocando populações inteiras em situação de inanição, ao lado, claro, de um problema gerado pela insegurança econômica, o baixo poder de compra. (PNUD, 1994, p.27).

Dessa forma, adotaremos para a dimensão da segurança alimentar, dois indicadores, um relativa à quantidade de alimento ingerido, e outro para a existência de programas de alimentação e distribuição de alimentos. O primeiro, será medido pelo índice de *Calories Supply Per Capita*, medido pelo *Food Security Portal*<sup>17</sup>, e será tomado como positivo, caso os cidadãos atinjam, em média, o mínimo de 1,800 kg/dia, por pessoa. O último indicador, atingirá o status positivo caso existam programas voltados para a alimentação no país em questão.

Dimensão da Segurança	Indicador
Alimentar	Acesso à alimentação ( <i>Calories Supply Per Capita</i> ) Programas de Alimentação

<sup>17</sup> O Food Security Portal é um *think-tank* vinculado ao International Food Policy Research Institute.

### 2.2.3. Segurança da Saúde

Obviamente, um mecanismo que se propõe a medir a segurança de populações e indivíduos deve dedicar especial atenção ao número de mortes e mortes violentas. O diferencial da segurança humana, assim como de vertentes mais críticas da segurança, está em observar mortes advindas de outros tipos de violência, como o impedimento de acesso à saúde de qualidade, onde reside a dimensão da Segurança da Saúde. Em países em desenvolvimento as principais causas de morte são as doenças infecciosas e parasitárias, que matam 17 milhões de pessoas por ano, incluindo 6,5 milhões de infecções respiratórias agudas, 4,5 milhões de doenças diarreicas e 3,5 milhões de tuberculose. (OMS, 2014). A maioria destas mortes estão relacionadas com a má nutrição e um ambiente inseguro, especialmente água poluída, o que contribui para os cerca de um bilhão de casos de diarreia por ano.

Com o gritante aumento da vulnerabilidade e insegurança humana causada por um escasso acesso à saúde e, em especial, água potável, parece inquestionável a importância desses aspectos para a construção da segurança humana. Dessa forma, três indicadores se apresentam como componentes dessa categoria. O *acesso a saúde*, positivo quando o país dispõe de um serviço público de saúde ou programas de saúde pública; o *acesso à água potável*, dado como positivo quando o país é classificado como moderado, ou superior, pelo programa *Sanitation and Drinking Water* (UN - UNICEF - WHO). Por fim, analisaremos a *vulnerabilidade à epidemias*, indicador tomado como positivo, se o país for dado como não vulnerável pelo *Global Public Health Intelligence Network*.

Dimensão da Segurança	Indicador
Saúde	Acesso a Saúde / Programas de Saúde Acesso à água potável Vulnerabilidade a epidemias

### 2.2.4. Segurança Ambiental

Bastante vinculada à dimensão anterior, está a Segurança Ambiental, uma vez que um ambiente saudável deve gerar indivíduos mais saudáveis e seguros, enquanto o oposto pode acarretar em brutais consequências para as populações, como as doenças causadas pela falta de água potável, apontadas acima. A vulnerabilidade a problemas naturais vem, frequentemente, tendo sido apontada como algo fora do controle do homem, e, por conseguinte, considera-la

seria impor mais um fardo aos promotores de segurança. (PARIS, 2001). Entretanto, o papel do homem, do Estado e de suas organizações no meio ambiente, podem ser responsáveis pela degradação ou pelo incremento do meio ambiente. “Muitos desastres ‘naturais’ crônicos nos últimos anos também foram provocadas pelos seres humanos. O desmatamento levou a secas mais intensas e inundações. E o crescimento da população moveu as pessoas para áreas propensas a ciclones, terremotos ou inundações.” (UNDP, 1994, p.29).

Dessa forma, avaliamos os seguintes indicadores para a dimensão em questão, os *níveis de poluição* do local avaliado, podendo variar entre aceitável para positivo, ou intolerável, para negativo; a *vulnerabilidade a desastres naturais*, avaliada de acordo com o *Disaster Risk Index*, e a *existência de Programas de Defesa Civil a Desastres Naturais*, tais como cursos e instruções à população, promoção de melhoramentos em estruturas de regiões vulneráveis e programas de emergência.

Dimensão da Segurança	Indicador
Ambiental	Vulnerabilidade a Desastres Naturais Programas de Defesa Civil a Desastres Naturais Níveis de Poluição

### 2.2.5. Segurança Individual

Por ampliar o escopo da segurança e por levar em consideração outros tipos de violência, a Segurança Humana é frequentemente acusada de ignorar as ameaças geradas pela violência física ou direta. Na verdade, provavelmente nenhum outro aspecto é tão importante para o conceito do que a defesa das agressões veladas e diretas. Tanto em nações pobres quanto ricas, a vida humana é cada vez mais ameaçada pela violência súbita, imprevisível. Para muitas pessoas, a maior fonte de ansiedade é o crime, especialmente o crime violento. Além das mortes causadas por armas e conflito violento, direta ou indiretamente, há ainda o altíssimo número de mortes relacionadas com drogas, principalmente devido à estrutura que o tráfico – não só de drogas – reverbera. Como o quantidade de possíveis ameaças à segurança pessoal pode ser infinita, optamos aqui, por seguir a definição de Taylor Owen, em sua tese de 2002, na qual a segurança pessoal é dada como estar livre da a ameaça de violência (guerras, crimes, violações, banditismo, minas etc.).

Para atender tais requisitos, levantamos os seguintes indicadores: *Número de Mortos relacionados com conflitos violentos*, mortes que são causadas por distúrbios, guerras civis, crises severas, guerras. *Homicídios*, o número total de mortes violentas intencionais que não estão relacionados com um conflito violento e *violações graves de Direitos Humanos*.

Dimensão da Segurança	Indicador
Indivíduo	Número de Mortos relacionados com conflitos violentos Homicídios Violações Graves de Direitos Humanos

#### 2.2.6. Segurança Social e Comunitária

A dimensão comunitária da segurança está relacionada com a segurança pessoal, individual, entretanto, seu aspecto coletivo se refere à necessidade de pertencimento à um grupo, considerado essencial em todo ser humano. “A maioria das pessoas derivam de segurança de sua participação em um grupo - uma família, uma comunidade, uma organização, um grupo racial ou étnico que pode fornecer uma identidade cultural e um conjunto de valores reconfortante.” (UNDP, 1994, p.31).

A noção de identidade e o sentimento social e coletivo está imerso em uma série de ferramentas que o podem incentivar ou destruir, tais quais o respeito à culturas tradicionais e uma educação de qualidade, que incentive os membros dos grupos coletivos a aprimorarem suas relações. Outra profunda necessidade é a reintegração de membros previamente excluídos do tecido social, mecanismo que faz parte de um processo conhecido como DDR. A *desmilitarização e desmobilização* de um conflito e de uma sociedade é essencial para a construção de uma paz sustentável. Entretanto, nos interessa, por ora, o “r” da sigla, que representa a *reintegração* ajuda transitória para ajudar a proteger as necessidades básicas de ex-combatentes, ex-presidiários e outros párias e das suas famílias e pode incluir garantias como subsídios, alimentação, roupa, abrigo, serviços médicos, formação, emprego e ferramentas. (DPKO, 2008).

Para tanto, nos apoiaremos em três indicadores principais, englobando as dimensões apresentadas, o *acesso à educação* das populações analisadas, dado como positivo quando mais da metade da população tiver acesso. A existência de *programas de reintegração à sociedade*

(*ddr*), em especial em casos de conflito violento, com combatentes identificados e, por fim, *preservação de culturas tradicionais* e respeito a grupos étnicos.

Dimensão da Segurança	Indicador
Comunitário	Acesso à Educação Processos de Reconciliação/Comissões da Verdade Reintegração à Sociedade ( <i>DDR</i> ) Preservação de culturas tradicionais

### 2.2.7. Segurança Política

As pessoas devem ser capazes de viver em uma sociedade que honra seus direitos civis básicos. É com base nessa lógica que a Segurança Política deve ser objetivada. Isto significa uma busca incessante pelas liberdades políticas como elemento necessário para a segurança do indivíduo. Essas liberdades são comumente violentadas, seja por grupos autônomos ou pelo próprio governo. Junto com a repressão de indivíduos e grupos, os governos geralmente procuram exercer controle sobre ideias e informações.

A importância da segurança política é central, uma vez que, mesmo em regimes onde as outras dimensões foram sanadas, normalmente após grandes conflitos, a segurança política não havia sido estabelecida, o que resultou na recorrência de guerras civis e outros tipos de violência política, golpes, motins, ou mesmo genocídios. (CONTEH-MORGAN, 2005, p.78) Com base nisso, há, pelo menos, três indicadores que devem ser apresentados. O *grau de liberdade política* e o *nível de participação / elegibilidade*, ambos disponibilizados e atualizados pela *Freedom House*, e a *liberdade de imprensa*, comumente apresentada e indexada pela organização Repórteres sem Fronteiras.

Dimensão da Segurança	Indicador
Político	Liberdade Política Nível de Participação / Elegibilidade Liberdade de Imprensa

### 2.2.8. Uma leitura alternativa

Os indicadores apresentados oferecem uma leitura alternativa aos principais modelos de mensuração de Segurança Humana utilizados por acadêmicos e praticantes, nos últimos vinte anos. Há, aqui, uma tentativa de sanar alguns dos problemas encontrados nos métodos

previamente estabelecidos, e, em especial, abarcar – de maneira precisa, talvez estreita – todas as dimensões que formam o conceito de segurança humana – de forma ampla.

**Tabela 8 - Indicadores de Geração de Segurança Humana**

Dimensão da Segurança	Indicador
<b>Econômico</b>	Renda (Média <i>per capita</i> )
	Coefficiente de Gini
	Níveis de Empregabilidade
	Programas de Assistência
<b>Alimentar</b>	Acesso à alimentação (Calories Supply <i>Per Capita</i> )
	Programas de Alimentação
<b>Saúde</b>	Acesso a Saúde / Programas de Saúde
	Acesso à água potável
	Vulnerabilidade a epidemias
<b>Ambiental</b>	Vulnerabilidade a Desastres Naturais
	Programas de Defesa Civil a Desastres Naturais
	Níveis de Poluição
	Acesso à Educação
<b>Comunitário</b>	Processos de Reconciliação/Comissões da Verdade
	Reintegração à Sociedade ( <i>DDR</i> )
	Preservação de culturas tradicionais
<b>Indivíduo</b>	Número de Mortos relacionados com conflitos violentos
	Homicídios
	Violações Graves de Direitos Humanos
<b>Político</b>	Liberdade Política
	Nível de Participação / Elegibilidade
	Liberdade de Imprensa

Fonte: Elaboração própria.

Um ponto que não pode passar despercebido, é o esforço para colocar os indicadores em igualdade de importância, ou seja, sem hierarquia. Procura-se também abarcar uma vasta gama de elementos da segurança humana, sem se aproximar do viés epistemológico do desenvolvimento humano. Na verdade, esse esforço requer atenção especial. Acreditamos que garantir estes componentes da segurança humana é também garantir uma plataforma essencial para o desenvolvimento humano. Em outras palavras, vemos a segurança humana como a fixação do piso, o ponto de partida para esforços de desenvolvimento humano, em seguida.

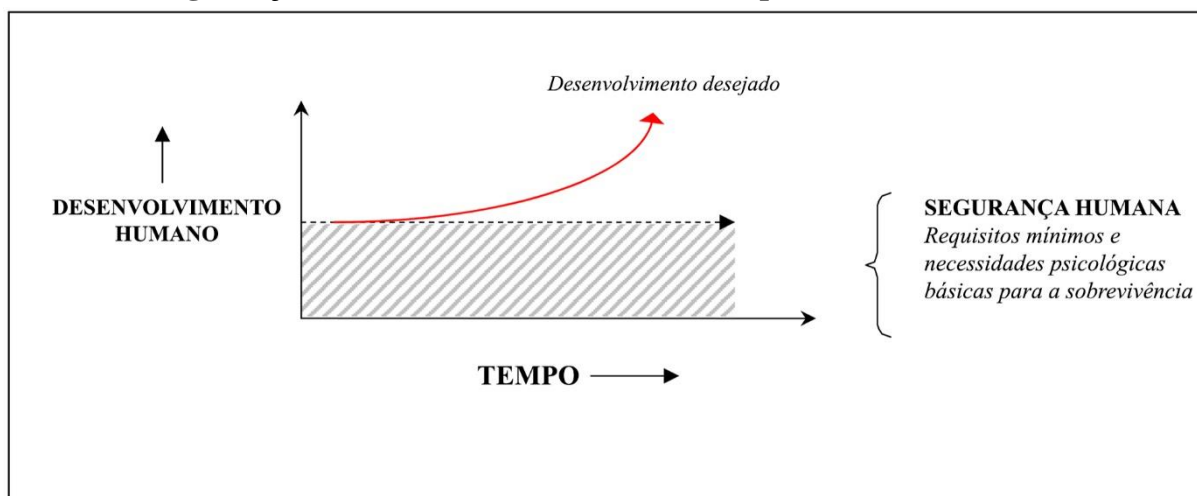
Concentrar-se em uma base segura oferece benefícios imediatos em termos de gestão de ameaças e estabilidade econômica, e também melhora a eficácia dos esforços de desenvolvimento a longo prazo. Para um ser humano para ter a segurança humana, ele ou ela deve ter um conjunto de recursos básicos, tanto materiais e psicossociais,



que constituem um conjunto indivisível de entradas e condições para a estabilidade e o bem-estar necessários. Este pacote tem de ser alcançado antes que os seres humanos se pode esperar para ser receptivo a ou capaz de participar em qualquer estratégia de desenvolvimento. (LEANING, ARIE, 2001, p.9)

Em suma, a segurança humana deve ser obtida antes e como uma pré-condição para o sucesso da implementação de uma estratégia de desenvolvimento humano, como observado no Gráfico 1.

**Gráfico 1. Segurança Humana como Plataforma única para o Desenvolvimento Humano**



Fonte: (LEANING, ARIE, 2001, p.9)

Uma vez compreendida a importância da mensuração para pensar a Segurança Humana como um aparato valioso para políticas públicas e projetos de geração de segurança. Tendo dissecado suas possibilidades de mensuração e falhas nos métodos existentes. Entendendo que cada dimensão da segurança pode nos oferecer importantes indicadores a serem observados e tomando a Segurança Humana com o alicerce básico para a obtenção do desenvolvimento humano. Uma vez superados cada um desses processos, torna-se possível pensar o modelo elaborado, no que diz respeito a seus aspectos qualitativos e quantitativos, subjetivos e objetivos, visando aplicá-lo, em seguida, a casos selecionados, com o interesse de identificar a eficácia do conceito, na prática.

### **2.3. UMA METODOLOGIA DE MENSURAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA**

Elaborar um método que possa inferir níveis de segurança – ou insegurança – pode se mostrar uma tarefa ingrata e potencialmente traiçoeira, em especial devido a dois grandes

problemas. (1) A grande generalização de casos sob um único modelo e (2) a tendência a uniformizar as variáveis e negligenciar as mais complexas ou perturbadoras. Para solucionar esses dois problemas, considera-se necessário uma exposição sobre alguns mecanismos metodológicos aqui utilizados.

Elementos que, corriqueiramente, caem no campo das sutilezas, mas que tem peso fundamental para a compreensão do funcionamento da análise, devem ser adequadamente apresentados. De tal forma, procura-se evitar uma leitura da análise como fria, ou potencialmente inclinada a trivializar os casos. É lugar comum que existe um esforço, por parte de boa parte dos pesquisadores, para que suas análises ofereçam resultados uniformes e com altíssimos níveis de confiança e outros elementos que, por vezes, a distanciam ainda mais da realidade. Nosso esforço, no entanto, se encontra em oferecer um resultado útil, esclarecedor e fiel, muito à contragosto de tradições metodológicas, em especial no tocante à modelos de análise. Isto se dá através de algumas estratégias, que devem ficar claras, a partir das próximas linhas.

### **2.3.1 O peso do contexto histórico**

Dinâmicas de segurança e insegurança – e o que convencionamos chamar de conflitos – são profundamente complexas, suas causas e motivações costumam estar fortemente vinculadas com as estruturas sociais e entrelaçadas com elementos históricos. Uma localidade com profundo histórico de violência – talvez embebido em uma cultura de violência, nos termos de Galtung – está mais inclinado a ver ameaças à sua segurança se repetirem.

O elemento histórico também pode nos informar a respeito das fontes das ameaças. Enquanto localidades que contam com longas disputas interestatais militarizadas encontram seus principais problemas em áreas de fronteira, ou sob questionamento, locais com divisões étnicas graves devem encontrar maior desafio em questões de natureza interna. Isto nos leva a compreender que a construção discursiva de “ameaças à segurança será influenciada pela história de um Estado, a sua posição geográfica [...], além das reações (discursivas) que obtém de outros, internacional e domesticamente.” (BUZAN, HANSEN, 2012, p.69)

Nossa compreensão da importância do contexto histórico está profundamente relacionada à uma produção metodológica específica, derivada da sociologia histórica. O método histórico, nas Relações Internacionais, se apoia, em parte, na resolução do suposto problema de agência-estrutura e em reconhecer a importância do domínio cultural. (BHAMBRA, 2010, p.133).

Dessa forma, ignorar o contexto histórico do conflito e de sua localidade, na construção da paz e na obtenção da Segurança Humana, pode resultar em grotescas distorções e representações distantes da realidade. Tomemos como base, um Estado hipotético que acabou de superar um longo período de ditadura militar, na qual diversas famílias perderam entes queridos, por morte ou desaparecimento, enquanto diversos outros sofreram torturas e outros tipos de violência física e psicológica. Paralelamente, analisemos outro caso hipotético, uma localidade que enfrentou anos de luta armada, com a identificação de um grupo insurgente que criou uma complexa estrutura, mas que foi desmobilizado com o cessar-fogo. Uma explanação superficial à parte, podemos compreender que há diferentes elementos a serem considerados, em cada caso. Enquanto no primeiro, a existência de um processo de reconciliação, tal como a elaboração de uma comissão da verdade, ou outro movimento de justiça restaurativa é fundamental, o mesmo não pode ser dito do segundo caso, no qual seria muito mais relevante o processo de DDR, para reintegrar os antigos beligerantes à sociedade.

Dessa forma, o segundo caso não poderia sofrer penalidades por não se pontuar positivamente no indicador que contabilizasse transição de governos autocráticos, por exemplo, tendo em vista que esse fator não se enquadraria ao seu contexto histórico. É dessa forma que o método aqui apresentado irá atribuir peso ao contexto histórico na análise – através da nulidade das penalidades em casos incoerentes com o histórico, o que, consequentemente, atribuirá maior peso aos indicadores relevantes a cada caso.

## **2.4. INDICADORES SUBJETIVOS E INDICADORES OBJETIVOS**

O segundo aspecto complicador, a subjetividade de determinados elementos, tem grande importância, se tratamos de Segurança Humana, em especial. Isso diz respeito, provavelmente, à uma das críticas apontadas no capítulo anterior, a de que a subjetividade do conceito tornaria a Segurança Humana imensurável. Há consenso quanto ao fato de que nem todos os elementos que compõem a Segurança Humana são objetivos, entretanto, compartilha-se aqui a ideia de que esse não é um impedimento para a sua mensuração. Afinal, elementos subjetivos também podem, e devem, ser levados em consideração.

Dessa forma, o conceito parece subdividido em dois tipos de variáveis. A primeira categoria, o mediria através de certos fatos observáveis, tais como estatísticas econômicas, sociais e ambientais. Assim, a Segurança Humana das pessoas é avaliada indiretamente através de medidas cardinais. Por outro lado, as medidas subjetivas capturam os sentimentos de das

peessoas ou sua experiência real de uma forma direta, avaliando o bem-estar através de medidas ordinais (MCGILLIVRAY, CLARKE 2006; VAN HOORN, 2007).

#### 2.4.1. Incapacidade de Mensuração de Fatores “Subjetivos”

Há uma série de elementos que, ao longo de toda a tradição metodológica nas ciências sociais, vem sendo considerados como variáveis perturbadoras ou, com frequência, relegados ao erro. Aspectos como a cultura, a linguagem, o nível de religiosidade, ou a alegria, passaram a ser tratados como dimensões irrelevantes ou até mesmo sem sentido para a compreensão do fenômeno internacional, uma vez que sua avaliação não era alcançada pelos modelos tradicionais de análise. (LAPID, 1989).

Com a ampliação do debate, em especial durante a expansão de temas e agendas no pós-Guerra Fria, tais elementos ganham proeminência, tanto quanto a sua necessidade de mensuração. Para tanto, estimadores alternativos são desenvolvidos de acordo com a forma da interação estratégica, que vão desde jogos simples aos jogos dinâmicos de sinalização, e jogos dinâmicos de escolha contínua. Se o tema é dissuasão (SIGNORINO, TARAR, 2006), sanções econômicas, ou crises monetárias internacionais (LEBLANG, 2003), o uso desses estimadores tornou possível para a estimativa empírica acompanhar de perto e manter-se compatível com o modelo teórico subjacente que envolve a interação estratégica. (BAS, 2010, p.2).

Entretanto, a criação de estimadores paralelos ou *proxies* continua obedecendo um caráter de aproximação, por vezes perdendo a precisão em apreender ou capturar as dimensões reais sentidas pelos objetos de suas análises. Com a Segurança Humana, essa relação é intensificada, por vezes, quando o conceito é arremessado à arena da subjetividade, digladiando contra a necessidade de inferir sobre felicidade ou a percepção de segurança sentida pelos seus indivíduos. (ALKIRE, 2010.)

Embora haja uma rica produção, em pujante desenvolvimento, sobre a mensuração da felicidade<sup>18</sup> ela abriga alguns problemas metodológicos graves. Principalmente, o fato de que, na abordagem da felicidade, as pessoas são vistas como especialistas de seu próprio bem-estar e sua resposta ao questionário sobre seu estado subjetivo é tratado como autoridade. No entanto as pessoas comuns não estão envolvidas como agentes para decidir como avançar sua própria

---

<sup>18</sup> O desenvolvimento atual de medidas melhoradas de felicidade e exploração de sua validade transcultural estão fornecendo insumos críticos para este aspecto subenfatizado da segurança humana. Índices de felicidade e mensuração da mesma são elementos trabalhados globalmente, inclusive para a definição de políticas públicas de determinados Estados, como o Butão. Mais sobre o tema em *Alkire, 2010*.

felicidade. Também não é possível para eles para a troca bem-estar subjetivo com outras dimensões da vida. (ALKIRE, 2010. DRÈZE, MURTHI, 2001).

Quanto à percepção de segurança, sua mensuração reside particularmente no campo da psicologia, assim como toda a produção sobre percepções. As Relações Internacionais, em larga escala, se preocupam com a percepção, no campo da segurança, de maneira particular, no tocante à segurança, mas especificamente, à percepção de ameaças.

Podemos dividir as ameaças em duas categorias: as ameaças contra nós como indivíduos e ameaças contra grupos de indivíduos. As relações internacionais concentram-se principalmente, mas não exclusivamente na segunda categoria de ameaças. Ameaças contra coletividades podem ser na forma de (1) ameaças militares, (2) ameaças económicas, ou (3) ameaças culturais. Em contraste, as ameaças contra um indivíduo podem ser na forma de consequências negativas para a sua (1) segurança física, (2) a riqueza pessoal e renda, ou (3) os valores e crenças pessoais. (ROUSSEAU, GARCIA-RETAMERO. 2007, p.745).

Seguramente, essa lógica se aplica, primordialmente, aos modelos tradicionais de análise, observando as ameaças ao Estado e ao indivíduo como coligadas a um centro de poder, e a percepção estaria vinculada à perda desse mesmo poder, em dimensões diversas. Entretanto, ameaças podem ser verbais e físicas. Ameaças verbais são declarações condicionais projetadas para sinalizar a capacidade e a intenção de infligir dano, se os resultados desejados não estão por vir. Enquanto as ameaças físicas também não se dão apenas de maneira direta, assim como as violências, como discorrido em capítulo anterior.

A subjetividade dessa dimensão, portanto, reside não na origem da ameaça, mas na percepção do seu peso, por conseguinte, na segurança do objeto. “Ameaças não inequivocamente falam por si. A compreensão do significado das ameaças é mediada pela percepção do alvo.” (STEIN. 2013, p.2)

A subjetividade de determinados elementos pode, doravante, ser mensurada, embora a opção pelo mesmo acarrete em um alto nível de comprometimento com a relativização de resultados práticos, o que dificilmente pode ser tolerado em programas de aplicação de políticas públicas. Dada a importância da subjetividade, em especial da percepção de segurança – que, por sua vez, implica na felicidade do indivíduo – para a Segurança Humana, será levado em consideração o fator subjetivo, na pesquisa em questão, mesmo que isso implique um grau de objetividade de um elemento subjetivo.

Isto se dará a partir da análise do bem-estar da população, que contará como positivo ou negativo em cada mensuração. Tradicionalmente, o bem-estar tem sido identificado com uma única dimensão objetiva: bem-estar material medido pela renda ou PIB. Em seguida, expandiu-se para medidas como a renda per capita e a pobreza. A ligação entre a renda e bem-estar se baseia na suposição de que a renda permite aumentos no consumo e aumenta o consumo de utilidade. (CONCEIÇÃO, BANDURA, 2008, p.2). Portanto, consideramos aqui que tal elemento, embora subjetivo, seja contemplado pela análise mais objetiva aqui empregada.

## **2.5. A CONSTRUÇÃO DE UM ÍNDICE PRÁTICO PARA O CONCEITO**

A busca por um método de mensuração da geração de Segurança Humana, nada mais é do que a resposta à um constante incômodo, relativo à pouca praticidade e operacionalização do conceito. Toda a discussão desenvolvida, até aqui, se dedica a compreender o equívoco que reside na frequente afirmação de que o conceito é pouco prático, entretanto, tal processo pela compreensão de todos os fatores que compõem o método ora abordado.

A última década assistiu a um diálogo controverso entre os estudiosos quantitativos e qualitativos sobre a natureza da metodologia de ciência política. Mesmo assim, houve muitas vezes um consenso de que as pesquisas quantitativa e qualitativa compartilham uma lógica unificada de inferência, que as diferenças entre estas tradições são apenas estilística e são metodológica e substancialmente sem importância. A análise aqui apresentada é composta por uma análise qualitativa de dados, ora qualitativos, ora quantitativos. Os dados qualitativos podem fornecer informações sobre a qualidade dos registros de casos padronizadas e medidas da análise quantitativa, bem como oferecer alguns *insights* sobre o significado de determinadas respostas fixas. Desta forma, a análise dos dados quantitativos revela o que aconteceu, enquanto a análise dos dados qualitativos ajuda a entender o porquê. (SCHUTT, 2014, p.350).

### **2.5.1. Aspectos Quantitativos da Análise**

Diferentes perspectivas observam diferentes fatores de maneiras diferentes, como, por exemplo, os construtos culturais e sociais. As transformações nos objetos de estudo da Segurança acarretaram uma inevitável modificação nos métodos aplicados à sua análise. A predominância dos métodos positivistas, estatísticos e potencialmente quantitativistas provou-se insustentável, diante de elementos incomensuráveis. Em especial, a Segurança Humana e os

Estudos de Paz, oferecem uma série de trabalhos calcados em métodos e epistemologias mais críticas e inovadoras para o subcampo.

Tais modificações estão relacionadas com a percepção de que o pesquisador não pode se distanciar do seu objeto de estudo, por vezes o próprio indivíduo, universo no qual objeto e sujeito se confundem e se influenciam. Tal noção oferece um campo propício à utilização de métodos que privilegiam o aprofundamento no caso de análise. A Segurança Humana, por exemplo, por concentrar-se em casos específicos de indivíduos e coletividades, exhibe uma riqueza de trabalhos baseados em Estudos de Caso. Tal método e deve estar estreitamente relacionado com o método comparativo – e às vezes também com o método estatístico.

A grande vantagem do estudo de caso é que, ao focar em um único caso, se pode analisá-lo de forma intensa, mesmo quando os recursos de pesquisa à disposição do investigador são relativamente limitados. Estudos de caso podem dar uma contribuição importante para o estabelecimento de proposições gerais e para a construção de teorias, como tem sido no desenvolvimento da Segurança Humana e dos Estudos de Paz. Isso se dá uma vez que suas epistemologias extraem das próprias experiências dos objetos de estudo, os alicerces para aprimorar sua literatura. Certos tipos de estudos de caso podem até mesmo ser considerados partes implícitas do método comparativo (LIJPHART, 1971, p. 684).

Dessa forma, a pesquisa conterà fatores e dados quantitativos, a serem interpretados, no entanto, através de uma análise qualitativa dos mesmos, a fim de identificar as forças profundas que causam ou fazem com que sejam exibidos tais resultados, sejam os mesmo positivos ou não. Enquanto acredita-se que a estratégia quantitativa ofereça maior acurácia e precisão nas leituras, a mesma não pode ser realizada sem um aparato que integre contexto histórico e fatores mais subjetivos, como os que estarão presentes na análise.

### 2.5.2. Aspectos Qualitativos da Análise

Como supracitado, a pesquisa em questão parte da hipótese de que a geração de Segurança Humana está profundamente vinculada à geração da paz, nos moldes apresentados no capítulo anterior. Assim, Estados ou territórios que procuram gerar tal situação de segurança, estão mais inclinados à gozar de longos períodos de paz. Levamos em consideração numa relação de causalidade entre estas variáveis, duas variáveis intervenientes importantes.

Destarte, e sob a luz dos trabalhos de Stephen Van Evera (1997), é possível organizar a relação causal num diagrama na seguinte forma:  $A \rightarrow B$ . Em que a variável independente A, a

geração de Segurança Humana, resulta na variável dependente *B*, ampliação da durabilidade possível da paz, no território em questão.

Entretanto, essas variáveis não podem ser consideradas apenas um dado histórico fixo, seu impacto na análise pode ser alterado, ou seja, variar de acordo com diferentes pontos de vista epistemológicos. Além de inconstantes, a sua formulação foi sujeita à um processo chamado por Rodrigues Pereira de “concepção de variáveis”. Para o autor, “as variáveis são o agrupamento das medidas repetidas de um dado objeto de estudo” (2004, p. 43).

Uma vez que o impacto das variáveis em questão será considerado, na presente pesquisa, em uma escala de intensidade, podendo variar de irrelevante à importante, compreendemos que, na classificação do autor, as variáveis utilizadas seriam *qualitativas categóricas nominais*, isto é:

variáveis classificadas por categorias, sendo que cada categoria é independente, sem relação com as outras. V.g.: raça (com categorias como caucasiana, negra etc), nacionalidade (brasileira, argentina etc.) ou criança, jovem, adulto, idoso. (2004, p.44)

Ou, no nosso caso, irrelevante; impacto fraco, impacto forte ou importante, sendo que a relevância de uma das variáveis não influencia na relevância da outra, tornando-as independentes entre si.

A geração da Segurança Humana, conceito fundamental na pesquisa, pode ser alocado, aqui, como a variável de controle, uma vez que consideramos o seu efeito um mecanismo que pode alterar a durabilidade da paz. Uma variável de controle, por sua vez, é classificada, por Rodrigues Pereira como:

A(s) variável(eis) que se considera(m) capaz(es) de interferir na relação entre dependente e independente, podendo sugerir relações falsas que dizem respeito à sua interferência e não à relação estudada. V.g.: sexo e idade, variáveis segundo as quais a relação entre asma e alergia pode variar. (2004, p. 46)

A escolha das variáveis em questão se dá pela ideia de rigor e exatidão que as mesmas têm sobre o objeto em debate. É válido ressaltar, como o faz Rodrigues Pereira, que uma pesquisa qualitativa pode abarcar, de maneira ótima, uma análise quantitativa (2004). Entretanto, optamos, aqui, por uma análise qualitativa, certos de que “o uso de medidas categóricas implica uma incorporação de incerteza às medidas, mas não implica qualquer obstrução à produção do conhecimento.” (RODRIGUES PEREIRA. 2004, p.53)



### 2.5.2.1. O Uso Da Literatura - Apanhado histórico e apresentação da teoria

A metodologia poderá ser observada ao longo do trabalho, durante o decorrer dos objetivos específicos que se busca alcançar. Assim sendo, torna-se perceptível que o primeiro dos métodos utilizados é a revisão bibliográfica. Utilizarmo-nos, aqui, dos escritos do sociólogo e psicólogo Uwe Flick, de contribuição *sui generis* para a metodologia qualitativa. Acolhemos, nesta pesquisa, duas sugestões apresentadas por Flick em seu livro (2009), a primeira, diz respeito a utilizar a literatura teórica sobre o tema do estudo. E, a segunda, concerne à literatura empírica sobre pesquisas anteriores na área do estudo ou em áreas similares.

No tocante ao primeiro momento – uso da literatura teórica – buscamos satisfazer essa comum e essencial exigência acadêmica, no momento da utilização do debate entre diversos teóricos da Segurança Humana. Com isso, pretende-se uma fundamentação teórica capaz de embasar as hipóteses formuladas, ou seja, para verificar as afirmações postuladas, alicerçadas nessas mesmas teorias. Como aponta Flick, “na pesquisa qualitativa, o pesquisador utiliza os *insights* e as informações provenientes da literatura, enquanto conhecimento sobre o contexto, utilizando-se dele para verificar as afirmações e observações a respeito do seu tema de pesquisa.” (2009, p.62).

A tendência a uma maior diversificação de teorias, tal como o mecanismo de triangulação de teorias, ambas apontadas por Flick, também se farão presentes no trabalho, uma vez que as teorias que pretendemos utilizar, a ver, alguns conceitos próprios do campo da Resolução de Conflitos e Estudos de Paz, não se prendem aos modelos mais tradicionais de estudo das Relações Internacionais (RI), campo a qual pertence.

Sobre essa triangulação, Flick (2009) aponta que é comum adotar uma perspectiva como “única” e rejeitar todas as outras, assim vem sendo feito, há muito tempo, no debate metodológico. Como alternativa, é possível compreender as perspectivas como diferentes caminhos para se chegar ao fenômeno. Dessa forma, é possível combinar e suplementar diferentes perspectivas de pesquisa. Essa é a *triangulação de perspectivas*, que amplia o foco sobre o fenômeno em estudo.

### 2.5.2.2. Análise Documental - Documentos oficiais e outros dados formais

Num momento posterior é proposta a análise de diversos documentos oficiais, como o acordo de paz do governo Pastrana e seu pacote anexo de medidas e políticas públicas para a

geração da paz, ou o informe da Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru e pacote semelhante – aos quais servem como embasamento tanto textos acadêmicos, como, especialmente, documentos oficiais de autoridades dos países analisados. Dessa maneira, busca-se compreender como o país interpreta a problemática. Nesse ponto, nos utilizaremos da análise de documentos como dados, e de uma análise qualitativa de dados quantitativos.

Quanto à utilização de documentos como dados, Uwe Flick aponta que os mesmos seriam:

*Artefatos padronizados* na medida em que ocorrem tipicamente em determinados formatos como: notas, relatórios de caso, contratos, rascunhos, certidões de óbito, anotações, diários, estatísticas, certidões, sentenças, cartas ou pareceres de especialistas (WOLFF, 2004b, p.284. apud RODRIGUES PEREIRA, 2009, p.231)

No nosso caso, os documentos a serem analisados serão, principalmente, documentos oficiais dos Estados ou territórios envolvidos. Estes documentos se estendem entre projetos de auxílio econômico, à pacotes de reestruturação de infraestruturas, acordos de cessar-fogo, acordos de paz, programas de reinserção social. Da mesma forma, analisaremos as notas oficiais dos encontros entre chefes de Estado, diplomatas, e líderes das forças armadas dos países.

Presentes tanto em notas oficiais, como em matérias de jornais e vídeos, comumente disponíveis na internet. Embora Uwe Flick aponte que a maioria das pesquisas feitas pela internet é de levantamentos quantitativos, o autor explicita que muitos métodos qualitativos também foram transferidos para o *cyberespaço*.

Além da análise de elementos presentes na rede, muitos dos documentos a serem explorados, aqui, também serão encontrados na internet. Quanto à análise de documentos na internet, Flick salienta que

a *web* é cheia de documentos, tais como páginas pessoais e institucionais, documentos e arquivos, jornais *online* (...) se a pesquisa exigir, o pesquisador encontrará uma multiplicidade infinita de *sites* e documentos, muitas vezes com conexões entre si ou entre sites específicos. (2009, p.249)

É nessa imensidão de documentos quase poética que encontramos uma grande quantidade de dados a serem analisados na pesquisa em questão. Tanto em sites institucionais quanto em versões digitais de jornais e sites de outros institutos de pesquisa e índices que compilam seus dados. Dessa maneira, busca-se maximizar diversos braços da análise qualitativa, explorando tanto documentos impressos e discursos publicados em notas oficiais físicas, quanto o profundo e vasto mundo da rede mundial de computadores.

## 2.6. CASOS DISCREPANTES, OUTLIERS E O ERRO

Toda análise investigativa se inclina à geração de padrões que identifiquem um determinado mecanismo, seja ele uma causalidade ou não. Entretanto, é esperado que alguns dos casos analisados fujam aos padrões. Um *outlier* é uma observação que se desvia tanto das outras observações a despertar suspeitas de que foi gerado por um mecanismo diferente. São considerados pontos de dados que estão em desacordo com a maioria das observações. (BENGAL, 2005; MCPHERSON & THORNE, 2006).

Embora seja mais creditado à pesquisa quantitativas, o *outlier*, um caso discrepante ou atípico é inerente também à pesquisa qualitativa, “(...) particularmente à medida que a análise de dados prossegue e agrupamentos temáticos preliminares são estabelecidos, algumas observações se destacam como distintas da maioria dos dados.” (MCPHERSON & THORNE, 2006, p.2).

No entanto, ao invés de trata-los como erros, que devam ser ignorados da análise, o caminho mais adequado recomenda dedicar atenção especial aos casos atípicos. Para tanto, se faz necessário evitar que, de fato, dados incorretos gerem casos que aparentem ser discrepantes, num movimento anterior de ajuste de dados e análise do contexto. Tal movimento se faz necessário, em especial, em análises da insegurança, uma vez que há peculiaridades complicadoras à compilação de tais dados.

### 2.6.1 Dados insuficientes

Um dos principais obstáculos para a compilação dos dados, no que diz respeito aos elementos relacionados à Segurança Humana, é a imprecisão e, em especial, a inexistência dos mesmos. Embora este seja um fator complicador em qualquer pesquisa do âmbito social, ela se agrava quando tratamos de casos de violência, principalmente criminal, ou durante um conflito.

Embora empiricamente existam poucas evidências dos fatores que implicam subregistro de crimes, é amplamente aceito que diversos fatores influenciam a decisão da vítima de registrar um crime, alguns devido às próprias características das vítimas e do crime, outros dependentes da confiança que a vítima tem na polícia e na justiça e, principalmente, do tipo de crime considerado. “Há crimes em que a taxa de subregistro é relativamente pequena, como, por exemplo, homicídios, mas há outros em que a taxa é significativamente elevada, como é o caso dos estupros, agressões, furtos e roubos.” (SANTOS, KASSOUF, 2008, p.9).

Tomemos um hipotético caso, no qual três ocorrências independentes de crimes acontecem com a mesma vítima: o furto de um objeto pessoal dentro do veículo, o roubo do

veículo e o estupro da proprietária do veículo. O crime com a probabilidade de registro mais alta é, certamente, o roubo do veículo, uma vez que os benefícios esperados serão maiores, principalmente pela possibilidade de o automóvel estar segurado. O estupro, por envolver severo constrangimento para a vítima e medo de represália, tem menor probabilidade de ser registrado. O furto do objeto pessoal dificilmente será comunicado e registrado à polícia, pois certamente a vítima não terá nenhum tipo de incentivo para isso, exceto nos casos de documentos e armas registradas.

Dessa forma, podemos compreender que há dois fatores profundamente relacionados à probabilidade de registro da violência sofrida, o baixo capital social possuído pelas instituições coercitivas, ou responsáveis pelo controle das violências; e o peso social do registro, compreendido como uma nova violência, cometida em seus níveis cultural e estrutural. Portanto, a decisão de reportar e registrar um crime à polícia depende, hipoteticamente, dos custos e benefícios esperados desta decisão.

O fato de as pessoas confiarem nas organizações públicas ou, mais especificamente, nas organizações policiais, aumenta a probabilidade de o crime ser registrado a estas autoridades. Por outro lado, o estigma social, relacionado a alguns tipos específicos de ocorrências criminais, como, por exemplo, nos casos de estupros e agressões, implica menor propensão a comunicar e registrar um crime. (SANTOS, KASSOUF, 2008, p.11).

Em caso de conflito vigente, o problema do subregistro torna-se ainda mais complexo e sua existência ainda mais provável. Isto se dá devido ao fato das instituições competentes para tal serem enfraquecidas, ou mesmo desaparecerem durante os eventos. Justiça, polícia e órgãos públicos são arrastados para o centro do conflito, de forma que seu funcionamento comum. Além disso, é comum que sejam instaurados sistemas de cortes temporárias, durante conflitos, que acabam julgando e registrando as ocorrências dentro do contexto da guerra, absorvendo para um parâmetro diferente do comum.

Como todas as organizações, estes tribunais fazem e recebem registros diariamente. Tribunais permanentes, sejam nacionais ou internacionais, devem desenvolver um programa para selecionar os registros com valor a longo prazo, protegendo e preservando-os, e garantir que eles estarão disponíveis para uso depois que eles não são mais necessários para fins judiciais. Tribunais temporários têm uma tarefa adicional. Não só eles devem selecionar os registros a serem preservados, mas esses

tribunais também devem abordar o problema da colocação de longo prazo dos registros depois que o corpo temporário deixa de existir.<sup>19</sup> (PETERSON, 2006, p.11).

A ausência do corpo institucional pode gerar registros equivocados, além de uma menor compilação de registros, assim como a perda de tais registros durante a transição e o retorno para as instituições permanentes, após o fim da violência. Em outros casos, há, ainda o falso positivo. Entretanto, no que concerne à Segurança Humana, o mais grave é o fato de que apenas a violência direta costuma ser registrada, não necessariamente levando em consideração todas as dimensões da violência tratados aqui, até então.

### 2.6.2 Razões políticas para indicadores sociais frágeis

Como observado, o subregistro pode ser causado por diversos fatores, como razões individuais ou a fraqueza ou mesmo a inexistência das instituições responsáveis. Entretanto, o mesmo subregistro pode não ser acidental, causado pela manipulação dos dados por motivos políticos, o que gera uma incompatibilidade entre os dados compilados e a realidade.

Tal manipulação dos registros das violências e inseguranças podem se dar por dois motivos principais. O primeiro deles (*1*) é o fator democrático, ou o peso da opinião pública. Significa que as instituições são atravessadas por outras, informais, que podem modificar o peso dos dados, minimizando o impacto da violência e da insegurança na opinião pública, para reduzir o efeito negativo em processos eleitorais. Estudiosos como Douglas North e Guillermo O'Donnell têm argumentado que as instituições informais são regras e procedimentos criados, comunicados, consolidados e implementados sem sanção oficial (procedimentos criados e sancionados fora do aparelho de Estado); considerando-as tão importantes quanto as instituições formais. As regras informais coexistem com as instituições democráticas na América Latina.

Tal manipulação, por vezes, recebe inclusive o suporte popular. Para Brinks, as supracitadas instituições informais acabam por gerar uma situação em que há profunda falta de fiscalização quanto à ação das autoridades policiais que, em especial quanto à violência de suas ações e a assassinatos deliberados. No entanto, há, pelo menos, uma possível exceção informal

---

<sup>19</sup> Like all organizations, these courts make and receive records daily. Permanent courts, whether national or international, must develop a program for selecting the records with long-term value, protecting and preserving them, and ensuring that they are available for use after they are no longer needed for court purposes. Temporary courts have an additional task. Not only must they select the records to be preserved, but these courts must also address the problem of long-term placement of the records after the temporary body goes out of existence. (Tradução do autor).

à regra contra a matança de civis pela polícia. Quando se trata de criminosos com suposta participação em crimes violentos, ou de ampla repercussão nacional, a retaliação policial violenta costuma ser legitimada pela população. “Em entrevistas, as pessoas, especialmente os de menor nível socioeconômico, costumam dizer ‘marginal tem que morrer mesmo.’” (BRINKS. 2006, p.214). Dessa forma, é gerada uma instituição informal que pressupõe que as punições deixam de ser aplicadas, mesmo quando previstas, estabelecendo o domínio da (não) lei, nos termos do autor. Para Brinks, é gerado um padrão de conduta incluído na instituição informal que é aplicada pelos atores “(...) dentro do sistema legal dos policiais, promotores e juízes – como evidenciado por casos em que claras violações da lei chegam ao conhecimento do sistema legal e não são punidos.” (BRINKS. 2006, p.224)

O segundo fator de manipulação dos dados (2) tem o efeito contrário, prejudicando a imagem do território, ampliando o impacto da violência, como justificativa para a intervenção por parte de outros atores. Nesse aspecto, a Segurança Humana joga um papel fundamental, sendo, por vezes o maior instrumento para a justificação de tal alteração de dados.

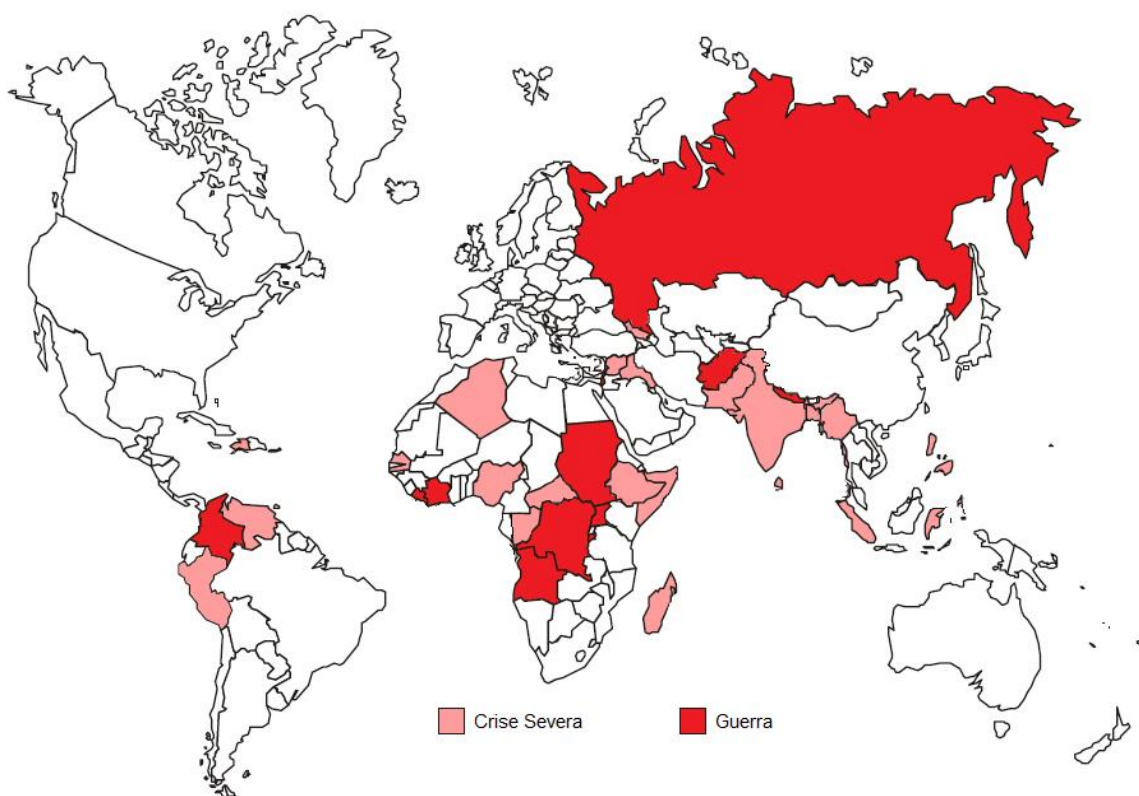
Os riscos descendentes associados com a globalização colocam novos tipos de desafios no século 21 que requerem a cooperação internacional para prevenir ou mitigar. Entre essas ameaças de volatilidade financeira associada com as rápidas transferências transfronteiras de dinheiro; trabalho e insegurança de renda devido à concorrência global; pandemia; a migração internacional como resultado de conflitos violentos, a repressão política, pobreza e recursos. (FUKUDA-PARR, MESSINEO, 2012, p.12)

Dessa forma, a manipulação de dados, seja para aumentar ou diminuir sua eficácia, por atores nacionais ou estrangeiros, prejudica sobremaneira uma análise de dados locais. É por tal motivo que determinados fatores sociais, cujo resultado esteja sob suspeita de possível alteração, deve ser descontado como parte integrante do *erro*, para minimizar a sua baixa confiabilidade. Tratando-se de uma pesquisa majoritariamente qualitativa, a técnica aqui proposta goza de maior liberdade para analisar tais dados. A inserção de peso para o contexto histórico se propõe a balancear possíveis problemas estruturais ou institucionais dessa natureza, de modo a mitigar os efeitos deletérios dos dados impuros.

### **CAPÍTULO 3. A (IN)SEGURANÇA HUMANA NA AMÉRICA DO SUL: COLÔMBIA E PERU**

Nesse tópico serão trabalhados dois casos de conflitos específicos inseridos geograficamente na América do Sul. Apesar de normalmente ser considerada uma região livre de conflitos, isso se concretiza apenas no que diz respeito aos conflitos entre Estados. Internamente, por outro lado, a maioria dos países sul-americanos sofre com problemas ligados aos altos índices de violência ou, até mesmo, em alguns casos, de conflitos violentos que beiram a classificação como guerra – exemplos disso são o Peru, classificado entre 1997 e 2002 pelo Conflict Barometer como zona onde ocorria uma crise severa, e a Colômbia, indicada pela mesma pesquisa como território de guerra (ver Mapa 1).

**Mapa 1 - Mapa Mundi: Conflitos Violentos no período de 1997 a 2002**



Fonte: Conflict Barometer - Annual Conflict Analysis (1997, p.5; 2002, p.4), adaptado pelo autor.

Permeados por problemas sociais e reivindicações ligadas à melhor distribuição de renda, terras ou direitos à realização de necessidades básicas, alguns conflitos intra-estatais na região, atingiram seu auge no fim dos anos 1990. Porém, ao mesmo tempo, foi o mesmo período

em que nasceram as principais iniciativas – ou as mais relevantes – por parte dos governos para encontrar saídas negociadas para tais conflitos violentos.

Entretanto, em cenários com longos conflitos e disputas que já iam além das motivações iniciais, pensar em diálogos entre as partes, em algumas situações não foi efetivo. Ademais, mesmo em casos nos quais foi possível estabelecer acordos entre guerrilheiros – havendo sua desmobilização – e Estado, a violência foi canalizada para outros tipos grupos, colocando em questão a possibilidade de construção de uma segurança humana. Assim sendo, nos próximos pontos será aprofundada a história dos conflitos que servirão como base para análise a partir dos indicadores desenvolvidos anteriormente. Tal base é essencial, já que cada tempo histórico e caso escolhido, possui especificidades que podem explicar as motivações para os resultados encontrados.

### **3.1. CASOS DISCREPANTES**

Aquilo que se define como casos discrepantes ou *outliners* diz respeito, metodologicamente, aos casos que foram identificados, com base em uma pesquisa mais alargada e menos aprofundada, como aqueles que fogem ao esperado ou previsto a partir do que as teorias ou abordagens teorizaram previamente. Assim sendo, tais casos são de extrema relevância – e por isso serão aqueles que serão aprofundados nesse trabalho –, na medida em que podem ser responsáveis pela refutação de pontos pertencentes à um viés teórico, ou mesmo pode fazer surgir outra via de pesquisa – já que a ligação entre teoria e prática diz respeito a capacidade que uma possui, de influenciar direta ou indiretamente a outra. Foram identificados, portanto, dois casos para serem desenvolvidos: os da Colômbia e do Peru.

### **3.2. OS CONFLITOS ARMADOS NA AMÉRICA DO SUL NO PÓS-GUERRA FRIA**

Assim como supracitado, a América do Sul possuiu, ao longo da história, conflitos internos em diversos países que interferiram no funcionamento regional das relações. Entre esses, alguns dos mais emblemáticos, como é o caso do Peru com o grupo Sendero Luminoso, e a Colômbia, principalmente com as FARC, podem ser identificados a partir de uma lógica que foge aos padrões, podendo classificados como discrepantes ou *outliners* – como definido acima. Nos dois casos, o peso social é muito grande, isto é, os conflitos violentos não ocorreram por motivações étnicas ou religiosas – como em diversos casos ao redor do globo – e sim por questões ligadas à satisfação das necessidades básicas das populações e à reivindicação por uma



melhor distribuição de renda. Assim sendo, para que se possa realizar uma análise profunda dos casos, torna-se necessário apresentar as histórias recentes dos conflitos e das tentativas de resolução implantadas.

### **3.2.1 Apresentação do Histórico do Conflito Colombiano - Origens e Histórico Recente do Conflito**

Até o século XV, a Colômbia foi uma terra habitada por povos indígenas nativos, que, assim como outros países latino-americanos, sofreram com o impacto da chegada dos colonizadores espanhóis. O país – antes incluso no chamado Vice-Reino de Nova Granada, juntamente com os territórios atualmente correspondentes ao Panamá, Venezuela e Equador – passou por três séculos de exploração colonial com direcionamento à produção agrícola para exportação, levando ao surgimento e crescimento dos movimentos de independência que começaram no início do século XIX e que só tiveram fim, no ano de 1819 após muitas lutas violentas, que deixaram um grande número de mortos – e começaram a formar ideias no imaginário social do país, que associavam violência à política, isto é, a violência como única saída para problemas socialmente construídos<sup>20</sup>.

Outro fator relevante – e que deve ser colocado em relevo – que contribuiu fortemente para a história conflituosa do país é a sua disposição geográfica. Possuindo um grande território, com grandes diferenciações de regiões, a Colômbia é dividida por três grandes cordilheiras, que são cortadas pelos rios Cauca e Magdalena. No sudeste do país, seguindo até o Equador, existe a predominância de planícies tropicais nas quais é possível ocorrer o cultivo e a agricultura, já que possuem também uma grande quantidade de rios na região. Nas áreas próximas as fronteiras com o Brasil e o Panamá, há a predominância de florestas extremamente fechadas e quase intrasponíveis, sendo impossível pensar em qualquer tipo de plantação. Por fim, próximo ao território Venezuelano, encontram-se as principais reservas de Petróleo do país.

A maioria da população sempre esteve concentrada nas regiões montanhosas subtropicais mais frias. [...] Mas as cidades estiveram durante séculos separadas por caminhos tortuosos e montanhas intransitáveis, tal como permaneceram para os camponeses nas zonas de fronteiras. A péssima conexão viária e o isolamento geográfico foram fundamentais na conformação dos grupos dirigentes. O controle militar centralizado era intrinsecamente mais difícil na Colômbia do que em seus vizinhos (HYLTON, 2010, p. 45).

---

<sup>20</sup> Desde sua gênese, o Estado colombiano conta com a violência para alcançar seus objetivos de criação. Assim, só nesse período “[...] houve ainda oito guerras civis nacionais, quatorze guerras civis locais, várias pequenas revoltas, duas guerras com o Equador e três golpes de Estado” (SIMONS. 2004. P 39).

Assim, até o fim do século XIX e início do XX, as parcelas de territórios cultiváveis, isto é, as grandes planícies, eram denominadas como terras livres ou públicas (*baldías*) (PÉCAUT, 2010, p.19). Em tais áreas encontravam-se as poucas áreas cultiváveis do país – poucas em relação a alguns países vizinhos que contam com grandes regiões do território destinadas à agricultura, possuindo uma geografia mais propícia – já divididas de forma não igualitária entre os pequenos camponeses, que plantavam para a sua subsistência, e os grandes fazendeiros do país. Entretanto, durante grande parte da história nas zonas rurais do país durante o século XX se concentram nas dinâmicas de ocupação e desocupação de terras. Seguindo essa lógica, portanto, foram efetuadas políticas de desocupação de terras e a entrega dessas áreas aos grandes senhores, que nem sempre se preocupavam com a sua produtividade, deixando-as inutilizadas ou ocupando-as apenas para a realização da pecuária extensiva. Assim, “os beneficiários dessas apropriações não hesitavam em desalojar frequentemente os pequenos camponeses ali instalados que, no entanto, não contavam com títulos de propriedade ou eram incapazes de fazê-los lavrar” (PÉCAUT, 2010, p.20).

Com isso, houve a geração de dois tipos de reação por parte dos pequenos agricultores do país. Em algumas regiões, como a Cundinamarca e o sul de Tolima, foram surgindo focos de resistência e de luta contra esse processo de criação de latifúndios. “Tal movimento foi suficientemente poderoso para provocar, por volta de 1930, a desagregação de vários daqueles grandes latifúndios e para incitar o governo a adotar em 1936 uma lei de reforma agrária [...]” (PÉCAUT, 2010, p.20). Por outro lado, em outras áreas do território, os grupos de pequenos camponeses foram sendo empurrados para os centros urbanos – se instalando em áreas já excluídas das cidades – ou para áreas marginalizadas do território. Porém, “nestas áreas periféricas, a presença das estruturas estatais era irregular ou era parte de um amálgama de poder exercido em articulação com as elites locais.” (ALVES, 2005, p.16).

Assim sendo, tais poderes locais se enraizaram e conseguiram tomar o espaço que originalmente deveria pertencer ao governo, reforçando a descaracterização do Estado perante a população – isso se perpetuou em toda a história da Colômbia, criando um afastamento entre Estado e sociedade. “As regiões e suas diversidades são filhas diretas da distância, da imensidão que preservou todas os particularismos [...]. Esta diversidade torna-se causa de outras dinâmicas, como a inércia que favorece desentendimentos políticos e sociais.” (ZAMBRANO, 1995, p.2). Já desde esse período – na virada entre os dois séculos –, portanto, a cidadania da Colômbia não foi capaz de formular uma identidade ou de adotar um sentimento de pertencimento comum a toda a nação representada por um governo central. Em vez disso, as

regiões respondiam aos senhores das terras e posteriormente a um dos dois partidos – afastamento esse, cada vez mais aprofundado com as reformas descentralizadoras que já começavam a ocorrer no período e que ganharam forças na década de 1980 –, como membro exclusivo em tal cenário dicotômico (HYLTON, 2010, p.46).

A partir disso,

É possível afirmar que a conjugação das características do processo de colonização com a dependência do povo em relação aos poderosos locais proporcionou um ambiente favorável às guerras, porquanto a integração de todo o território colombiano se apresentou como um empreendimento desafiador e altamente propenso a suscitar conflitos. (ALVES, 2005, p.16).

Com efeito, observa-se que, desde a independência alcançada da colônia em relação à metrópole, na história colombiana, envolveu muita luta, sendo marcada por traços fortes de violência que se estenderam ao longo das décadas, algumas vezes, inerente ao imaginário social e fortemente ligado as questões da vida política – em muitos momentos, o povo colombiano não conseguiu separar as motivações e ações políticas da violência como meio para se alcançar objetivos sociais.

“A política, definida em termos de amigo-inimigo, foi um assunto de soma zero nas regiões e nos municípios, e as afiliações partidárias transcenderam as linhas raciais, de classe, de etnias [...]” (HYLTON, 2010, p.46). Dessa maneira, os dois partidos, Conservador e Liberal – criados em 1948 e 1949, respectivamente – sempre dominaram o cenário político colombiano, encontrando-se profundamente ligados à reificação da visão acerca da necessidade do uso da força para se alcançar finalidades no âmbito político – sendo as disputas entre eles, o estopim para o início das revoluções e do conflito violento. Isso se dava porque as rivalidades – e discordâncias – entre os dois lados ocorriam não só a nível nacional, mas em todos os espaços, isto é, nas comunidades ou municípios dentro de cada região, ou mesmo dentro da mesma localidade.

Liberais e Conservadores foram desde o início, e [continuaram sendo], extremamente facciosos como organizações nacionais. Originalmente a divisão entre Liberais e Conservadores tinham uma base ideológica racional na sociedade colombiana. Os liberais eram membros da elite de latifundiários e comerciantes com uma mentalidade laica [...]. Os conservadores que tinham vínculos mais próximos com a aristocracia colonial ou com os círculos oficiais, identificavam-se com a ordem centralizada e com a disciplina social da região. (HYLTON, 2010, p.47)

Portanto, é possível colocar em relevo que desde a formação da república e, por conseguinte, do surgimento dos partidos, houve uma polarização da sociedade colombiana,

então radicalmente dividida entre um pensamento em “defesa de uma produção agrária de base feudal e do protecionismo econômico e na ênfase na natureza divina da fonte do conhecimento e do poder [...]” (ALVES, 2005, p.17). E, por outro lado, uma visão “favorável ao livre comércio, ao desenvolvimento do capital mercantil, ao federalismo e à laicização do Estado [...]” (IBIDEM, p.18). Assim, as rivalidades construídas e, por conseguinte, a quebra do tecido social e das relações – ao se pensar que sempre era necessário escolher por um dos dois lado – , além das disputas por terras, sempre presentes na história da Colômbia, desencadearam diversos confrontos que definiram o país como cenário de uma guerra civil, deixando algumas marcas irreparáveis, instabilidade e fragmentação na região.

### 3.2.1.1. *La Violencia e outros meta-eventos*<sup>21</sup>

Durante mais ou menos 50 anos após a criação dos partidos, houve a tentativa de revezamento do poder por meio de acordos entre os dois lados que dicotomizavam a política no país. Porém, ao final desse período, eclodiram diversas revoltas que evoluíram e tomaram o caráter de guerras internas, que seriam as maiores vivenciadas pelo país. A primeira delas, conhecido como *Guerra de los Mil Días* (1899-1902), foi realizada durante o período conhecido como *Regeneración*, no qual houve forte repressão àqueles que possuíam ideias liberais, e aos que pertenciam às minorias negras ou índias, sendo responsável pela morte de, aproximadamente, cem mil pessoas<sup>22</sup> – o conflito mais sangrento do século XIX, no qual 1 em casa 25 colombianos, foram mortos (ALVES, 2005, p.18; ROCHLIN, 2003, p.93; HYLTON, 2010, p.68).

Inicialmente, o enfrentamento ocorreu no cenário político, sem possuir ações de caráter violento – no que diz respeito à violência direta. Isso ocorreu, inicialmente, porque os Liberais ocupavam o cargo da presidência no período – no qual nenhum dos dois partidos possuíam maioria do apoio popular – e buscaram implantar medidas que diminuíssem as desigualdades e evitasse o domínio da Igreja Católica no país. Porém, num período seguinte, os Conservadores passaram a ocupar o principal cargo do governo, e revogaram boa parte das decisões tomadas no governo anterior, voltando ao pensamento de que não seria necessário pensar em distribuição

---

<sup>21</sup> Segundo Buzan e Hansen, são denominados meta-eventos na área da Segurança Internacional, aqueles que produzem uma mudança crítica significativa no processo histórico, isto é, “um evento constitutivo que coloca alguns pressupostos analíticos centrais em questão” (BUZAN, HANSEN, 2009, p.218).

<sup>22</sup> Apesar do consenso quanto à brutalidade da Guerra dos Mil Dias, há controvérsias quanto ao número de mortos. Para muitos historiadores, 100 mil mortos, número aqui apresentado, seria um dado exagerado, no entanto, este é o marcador mais utilizado em documentos oficiais quanto ao conflito.

de renda – já que, para eles, dar uma melhor qualidade de vida para todos, significaria a criação de uma “república de iguais” e, por conseguinte, a perda de privilégios para as elites (HYLTON, 2010, 48-49). Com isso, houve a tentativa liberal de retirar os conservadores do poder. Porém, as proporções dos atos realizados foram aumentando e assim envolvendo outros setores da sociedade, com a formação de exércitos guerrilheiros de um lado – sendo esses compostos por cidadãos que faziam parte de setores menos favorecidos da sociedade – e as Forças Armadas de outro.

Já nos anos 1930, os liberais retomaram o poder a nível nacional, impondo medo aos conservadores, já que uma vez firmados no poder, os liberais “lançaram mão da intimidação, da violência policial e da fraude. [...] No início dos anos de 1940, [...] converteram a polícia em um apêndice do seu partido, ação que teria graves consequências” (HYLTON, 2010, p.68).

Após 46 anos, entre outros diversos acontecimentos pontuais, no ano de 1948, um dos principais líderes do partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán, foi assassinado. “Na memória coletiva, contudo, [esse] acontecimento preciso constituiu o ponto de partida dos fenômenos de violência e formação de grupos armados” (PÉCAUT, 2010, p.21). Tal fato foi decisivo porque Gaitán estava bastante associado às lutas por uma maior divisão das terras – isto é, uma reforma agrária, de fato –, além de ter favorecido a entrada de líderes camponeses e comunistas no cenário político nacional. Assim, “o discurso apaixonado de Gaitán, contava com vigoroso apoio popular” (VISACRO, 2009, p. 297). Ademais, ele afirmava estar além dos conflitos políticos presentes até então no país, colocando-se de fora das disputas oligárquicas, conseguindo, portanto, não só a admiração, mas também a mobilização de grandes parcelas da sociedade. Desse modo, o seu assassinato desencadeou uma série de motins e agitações urbanas, na cidade de Bogotá, que duraram vários dias e sofreram forte repressão por parte do governo Conservador (HYLTON, 2010, p.68). Essa ocasião reconhecida como o início de um dos períodos mais violentos da história colombiana ficou conhecido como *Bogotazo*.

A partir desse episódio os conflitos se agravaram entre os dois partidos líderes do cenário político nacional e dentro da própria sociedade, como um todo. Tal cenário passou a retratar a partir da violência direta, as demais violências arraigadas à história do país. Desde então, a Colômbia “não apresentou mais os níveis comuns a outros Estados latino-americanos” (ROCHLIN, 2003, p.95 apud ALVES, 2005, p.20).

Ademais, mediante as reações já manifestas por boa parte da sociedade colombiana, foram colocados em dúvida os atos da elite conservadora adquiriu, gerando incertezas acerca da participação ou não desse grupo, na morte de Gaitán, algo que gerou revolta nos líderes

liberais, certos de que tal episódio havia sido planejado e executado pelos membros das oligarquias nacionais. “Grupos liberais e comunistas organizaram milícias camponesas de autodefesa, contra as quais os conservadores lançaram mão de unidades especiais anti-guerrilheiras e assassinos mercenários” (ALVES, 2005, p.20). Houve, portanto, a partir desse ponto, um acirramento da rivalidade entre os dois partidos, chegando ao extremo que ficou conhecido como *La Violencia*, episódio no qual tais divergências políticas atingiram o nível de uma guerra civil. Podendo ser descrita como uma época que “distinguiu pelo ‘terror concentrado’, utilizado para suprimir as políticas populares radicais e canalizar os crescentes conflitos [...] de classe entre as vias do bipartidarismo” (HYLTON, 2010, p.71). Sendo assim, no intervalo entre 1946 e 1957 – ou até 1964, data oficial do seu término –, o período classificado como guerra civil proporcionou traumas à sociedade colombiana, na forma de homicídios, assaltos, perseguições, entre outros crimes que deixaram milhares de mortos<sup>23</sup> e marcaram fortemente a história do país (HYLTON, 2010, p.82).

Finalizando esse período, ocorre um Golpe de Estado<sup>24</sup>, realizado pelos militares e apoiado pela elite colombiana, que coloca no poder, com o cargo de presidente, o general Gustavo Rojas Pinilla. Entretanto, tal governo não se estendeu durante muito tempo, já que o seu fim foi antecipado a partir da ação de movimentos de resistência civil, que reivindicavam a realização de um referendo acerca dos arranjos partidários no governo.

Com isso, houve uma modificação do cenário político nacional. Entretanto, o resultado apenas endossava a ideia de divisão do poder entre os dois principais partidos do país, dando origem ao período chamado de Frente Nacional (1958-1974) – inicialmente “prevista para durar dezesseis anos, [mas que] na realidade duraria, com alguns pequenos ajustes, mais de trinta. Torna-se a pedra angular da estabilidade institucional” (PÉCAUT, 2010, p. 26).

“Esta foi concebida como um regime político peculiar ou uma expressão político-normativa do acordo de paz entre os dois partidos – segundo o qual os partidos Liberal e Conservador ocupariam todos os espaços da vida política e dividiriam entre si a administração das instituições estatais.” (ALVES, 2005, p.22).

---

<sup>23</sup> Estima-se que aproximadamente 300.000 colombianos – a maioria sendo camponeses homens analfabetos, isto é, o conflito era relativo às diferenças sócias e até, em certa medida, ligado às distinções entre brancos (ricos) e negros ou índios (pobres) – tenham sido mortos no período do *La Violencia*. Tal cenário é comparado, por alguns autores, com o período – e atrocidades cometidas – da Guerra Civil Espanhola (ALVES, 2005, p.20; PÉCAUT, 2010, p. 22).

<sup>24</sup> Mais informações sobre como se deu o Golpe que removeu o presidente Laureano Gomez do poder em: <http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/55.htm>

Entre os acordos firmados entre os dois lados, estava a rotatividade da presidência, isto é, a alternância entre políticos liberais e conservadores no mais alto cargo do Estado – a presidência. Além disso, do mais alto ao mais baixo, todos os cargos políticos passaram a ser divididos igualmente entre eles. Por muitos anos, esse sistema se sustentou, gerando certa estabilidade a nível institucional e gerando uma ilusão de que a paz havia sido estabelecida. No entanto, na prática, não houve nenhuma modificação nas ações estatais relativas aos problemas sociais e exclusão política, que seguiam se agravando, servindo de motivadores para a volta do conflito violento ainda latente nesse período (HYLTON, 2010, p.85).

Ao contrário do que se imaginava, porém, a violência já estava sendo nutrida por grupos que buscavam se erguer para reivindicar diversos pontos diante do Estado colombiano. Assim sendo, em 1964, um dos focos de guerrilha, mesmo em meio à grande repressão sofrida, – na região de *Marquetalia* – surgida na época de *La Violencia*, ainda sobrevivia. Repetindo, portanto, a postura anterior e a fim de minimizar tal resistência, evitando que influências comunistas se espalhassem para outras áreas do território, o governo apresentou tais grupos como uma república de pretensões independentistas e ordenou que o exército atacasse incisivamente – por meio de bombardeios – a região (PÉCAUT, 2010, p.27). No entanto, antes que todo o foco de resistência fosse dizimado, a maior parte dos combatentes e suas famílias conseguiram se retirar do local. A partir disso, “a vitória do Exército sobre as repúblicas independentes, para as futuras FARC, constituiu o início de uma nova guerra” (PÉCAUT, 2010, p.28).

### 3.2.1.2. Os grupos de extrema esquerda

O episódio na região de *Marquetalia* – localizada entre os departamentos de Tolima, Cauca e Huila (ver Mapa 2) –, como se constataria posteriormente, representou, para as FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*), uma declaração explícita de recomeço do conflito. O surgimento dessa organização, principalmente, mas também de outras, como o ELN (*Ejército de Liberación Nacional*), o EPL (*Ejército Popular de Liberación*) e o M-19 (*Movimiento 19 de abril*), que queriam reformar o sistema político vigente, foi fomentado, assim, por ideias remanescentes da época do *La Violencia* (HYLTON, 2010, p.92).

**Mapa 2 – Marquetalia: República de Insurgentes liderada por Manuel Marulanda ou Tiro Fijo**



Fonte: elaboração própria, 2016.

Entretanto, o período que se iniciava era diferente dessa guerra civil já vivenciada pelo país, no qual a luta ocorria de um lado, com os conservadores, por meio de suas milícias pagas para lutar pelas elites. E, do outro lado, encontravam-se os liberais, que buscaram reunir os camponeses mais atingidos pela ausência do Estado, criando assim os mais importantes focos de guerrilha. Entretanto, aquelas que possuíam bases marxistas, “só aos poucos se distinguiram delas. O próprio Manuel Marulanda [líder das Farc] começou a carreira numa guerrilha liberal do sul de Tolima, antes de juntar-se às guerrilhas comunistas” (PÉCAUT, 2010, p.23).

Assim sendo, contando com forte influência dos preceitos presentes nas ideias do comunismo, as FARC – o maior grupo guerrilheiro – propunha uma combinação da luta política com a armada. Segundo Visacro (2009, p.298), “[...] era uma espécie de ‘guarda civil rural’, destinada a proteger a população camponesa dos desmandos dos grandes estancieiros e das represálias do Exército”. Desse modo, enquanto a maioria dos movimentos insurgentes da América Latina e da própria Colômbia nascia nas grandes cidades – mesmo que nas áreas marginalizadas e empobrecidas –, as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* tinham raízes extremamente ligadas às causas do campo que pode ser interpretado como reformista e revolucionário: “evocando um discurso centrado na defesa do campesinato, contra a dominação das oligarquias rurais, a influência norte-americana e a voracidade insaciável das



multinacionais.” (VISACRO, 2009, p.298) – sendo também o seu líder, Marulanda (ou Tiro Fijo), de origem rural. Assim sendo, os demais grupos atuantes no cenário do conflito colombiano, como o ELN (1965), o EPL (1966) e o M-19 (1972), nasceram em meio propriamente urbano, ligado às esferas universitária, estudantil ou intelectual do país.

Seguindo adiante, já durante o governo de Belisário Betancur, na década de 1980, foi iniciado um processo de paz entre o governo e os diversos grupos guerrilheiros. Assim, a primeira medida tomada foi a anistia dada aos numerosos prisioneiros, sendo a grande maioria pertencentes ao M19.

Dois anos depois, chegava-se a um cessar-fogo com três das quatro grandes guerrilhas: só o ELN o rejeitou. Evidentemente, esse cessar-fogo não comportava deposição das armas, mecanismos concretos de verificação [...]. Pelo menos, Manuel Marulanda se comprometeu solenemente a pôr fim aos sequestros, num processo que deu grandes esperanças a amplos setores da opinião pública. Mais uma vez, uma situação de conflito interno parecia capaz de desembocar numa fórmula política negociada. (PÉCAUT, 2010, p.38)

Entretanto, pouco tempo depois de terem firmado tais acordos, o M19 e o EPL reiniciaram os ataques. Por outro lado, o processo ainda não estava completamente anulado, já que as FARC continuavam cumprindo a trégua e haviam, de fato, encerrado a realização de sequestros – assim como prometido pelo seu líder. Assim, nesse período alguns pactos foram firmados e implantados. Um deles, assinado em 1985, o acordo de *La Uribe*, constituiu a *Unión Patriótica* (UP), permitindo que ao lado do Partido Comunista (PCC), as FARC pudessem criar um partido político, de fato, e participassem do cenário político do país contando com uma frente civil, visando a deposição das armas (HYLTON, 2010, p.108). Assim, aderiram a esse projeto, não só aqueles que eram do PCC ou das FARC, mas também inúmeros civis ativistas “de quase todas as correntes ideológicas comprometidas com a mudança social [...]. Os militantes da UP trabalhavam pela paz, justiça social e ‘mudança revolucionária’ no terreno eleitoral” (HYLTON, 2010, p. 111). No entanto, apesar de ter conseguido eleger representantes para o senado, câmara e diversas prefeituras, o novo partido tornou-se alvo de uma campanha de extermínio. “No espaço de cinco anos, a maior parte de seus dirigentes e quadros, sem contar os simples militantes, nacionais ou locais, urbanos ou rurais, foi assassinada” (PÉCAUT, 2010, p. 39). Tal período, portanto, foi denominado de guerra suja, no qual foram mortas pelo menos 2.500 pessoas.

A partir disso, no início dos anos 1990, alguns grupos passaram por processos de declínio na luta armada e de desintegração, como é o caso do EPL e do M-19. Por outro lado,

apesar de não ter chegado ao fim, o ELN – apesar de ter tido grande importância no fim dos anos 1980 e início dos 1990 – sofreu forte declínio. Por fim, ao contrário dos demais, as FARC se fortaleceram, após o genocídio político cometido contra a UP, e conseguiam dominar parcelas ainda maiores do território. Assim:

Nas áreas sob o seu domínio, a organização edificou hierarquias paralelas – verdadeiras administrações autônomas, responsáveis pela gestão municipal, segurança da população, cobrança de impostos, aplicação da “lei”, concessão de crédito, redistribuição de terras, saúde pública, construção e funcionamento de escolas etc. (VISACRO, 2009, p.299).

Ademais, diante dos erros cometidos pelo governo e diante do período de grande violência, tornava-se cada vez mais difícil a interação entre Estado e sociedade, aumentando as possibilidades de ação das FARC dentro do território colombiano e no âmbito internacional, por meio de atividades ilícitas como o tráfico de drogas: “a questão do narcotráfico, de fato, não apenas expôs a fraqueza das instituições estatais, mas foi capaz de alimentar significativamente a escalada da violência, ao prover de recursos os grupos armados que atuavam à margem da lei” (ALVES, 2005, p.28). Assim sendo, a guerrilha que antes tinha objetivos fortemente políticos, a partir desse momento passou a empregar suas forças para operações ilegais – de onde adivinha seu o financiamento –, instaurando no país uma profunda crise, que só reforçava aquilo que já estava marcado na história do país.

### *3.2.1.3. Os grupos de extrema direita*

No lado oposto da polarização do conflito, encontram-se os grupos armados de direita, sempre apoiados pela poderosa elite nacional – conservadora das resistentes estruturas locais de poder – e, por vezes, diretamente pelo próprio governo, que se utilizava de mercenários – exércitos privados – para auxílio na luta contra os grupos guerrilheiros (ALVES, 2005, p.20). Em outras palavras,

Os três pilares do paramilitarismo foram os proprietários de terras e camponeses que queriam defender-se das guerrilhas; os narcotraficantes que fortaleceram ou recrutaram esses grupos subversivos; e os militares, ansiosos para acabar com a insurgência, utilizaram qualquer tipo de método para atingir os seus fins. (NIETO, GARCÍA, 2008, p.45)

Apesar de já existirem as milícias financiadas pelos grandes senhores de terras, que serviam para proteger os latifúndios e impedir ocupações indevidas – sustentando as estruturas de poder local –, os grupos chamados de paramilitares apenas surgiram, de fato, com a

promulgação, em 1968, da lei nº48<sup>25</sup> por parte do governo colombiano, que legitimava a atuação desses grupos nas regiões mais violentas (VISACRO, 2009, p.300). Em termos práticos, tal mudança apenas validava aquilo que já era comum e cultural no país. Assim, inicialmente, tais grupos apenas continuaram realizando os serviços de defender as grandes propriedades rurais do desenvolvimento guerrilheiro nestas zonas.

Focando no seu segundo pilar de sustentação, segundo Castro (2009, p.26) existia uma forte relação entre o desenvolvimento do narcotráfico e o surgimento dos grupos de extrema direita:

O aumento do narcotráfico e o fortalecimento do poder da guerrilha criaram as condições para o desenvolvimento, em larga escala, de um fenômeno antigo na Colômbia: o paramilitarismo, as milícias armadas à margem do Estado, mas com relações com seus agentes, especialmente do poder local. (CASTRO, 2009, p.26)

Desse modo, “nos anos 1980 os principais produtores de coca também recorreram aos paramilitares para salvaguardarem suas plantações [...]. Em dezembro de 1981, o cartel de Cali subsidiou o surgimento da organização Muerte a Sequestradores (MAS)” (VISACRO, 2009, p.300). A partir daí, portanto, grupos desse tipo de multiplicaram e ganharam força. Um desses, que se tornaria o maior grupos paramilitar do país, a *Autodefensa Campesina de Córdoba y Urabá* (ACCU), foi criada por jovens cujo pai havia sido morto pelas FARC<sup>26</sup>. Desse modo, a ACCU atuou como embrião para a criação das *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), bandeira sob a qual se uniriam diversos dos grupos colombianos paralelos. Tal milícia se definia como uma confederação de grupos armados que lutavam contra as guerrilhas de esquerda. Entretanto, apesar de apresentar-se dessa forma, a AUC foi elencada como uma das principais organizações terroristas do mundo – pelos EUA e pela União Europeia (VISACRO, 2009, p.300).

Portanto, apesar de serem contratados, inicialmente, para realizar a proteção de interesses diversos – especialmente contra a guerrilha –, a maior parte das ações efetuadas pelos *paras* direcionavam-se contra “[...] populações civis rurais. Com bem menos frequência, entravam em choque com as guerrilhas. Cobravam por sua proteção e geravam deslocamentos

<sup>25</sup> A Lei nº48 era um dispositivo legal que permitia ao Exército organizar e prover grupos civis de autodefesa, com o propósito explícito de combater a “delinquência armada” e as forças guerrilheiras que atuavam nas zonas rurais. A lei foi revogada em 1989, pelo Decreto nº1194. Mais sobre o decreto em *Corte Constitucional de Colombia*, disponível em <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-234-02.htm>.

<sup>26</sup> Os irmãos Fidel e Carlos Castaño tiveram o pai raptado, torturado e morto pelas Farc. Para mais informações sobre a ACCU, recomenda-se a leitura do texto *Marco Teórico y Aspectos Generales Relativos al Fenómeno de Desplazamiento Interno Forzoso* de Angélica Lucía Aguilar Gutiérrez (2007).

forçados de milhares de camponeses no interior da Colômbia” (CASTRO, 2009, p.27). Dessa forma, ao contrário do que se poderia imaginar, o paramilitarismo tornou-se um meio a mais para gerar violência contra a sociedade.

Como se isso não bastasse, na década de oitenta e noventa, a luta estatal contra a guerrilha e o narcotráfico fez com que se deixasse de lado o problema do paramilitarismo: com isso, ficou mais claro o seu potencial destrutivo para a convivência ao intensificar a violência na Colômbia. E acima de tudo, os paramilitares aprenderam muito bem que poderiam ser um modelo de contra-insurgência em toda a Colômbia; que poderiam adquirir pouco a pouco status político caso se opusessem às iniciativas de paz do Governo colombiano no que diz respeito à guerrilha e poderiam obter representação nos municípios se, de forma mais ou menos encoberta, ao se candidatarem nas eleições. (NIETO, GARCÍA, 2008, p.51)

Por outro lado, outro fenômeno que passou a acontecer foi o de políticos estarem associados a tais grupos. No início dos anos 2000, constatou-se que diversos deputados eleitos para o Congresso da República, possuíam, na verdade, relações de proximidade com os paramilitares. Tal processo foi nomeado de *parapolítica*. Entretanto, ao se realizarem investigações constatou-se que “pelo menos 35% do Congresso era de aliados dos paramilitares” (GRISALES, 2013, p.128). Com isso, ao contrário do que inicialmente se propunha, isto é, a tentativa de debilitar as guerrilhas, o uso do paramilitarismo e o envolvimento do Estado com tais grupos, na verdade, serviu apenas para colocar em questão a soberania colombiana – “ao usar de maneira arbitrária as leis do Estado de exceção, tolerar e até fomentar os grupos paramilitares e outras estratégias privadas para controlar e combater a guerrilha” (GRISALES, 2013, p.127).

Desse modo, responsáveis em diversos momentos pelas maiores violações aos direitos humanos, crimes e massacres contra a população civil – especialmente nas zonas rurais e áreas mais afastadas do território, incluindo a geração de *falsos positivos*<sup>27</sup> –, esses grupos agiram também como empecilho à construção da paz por meio do diálogo. “Portanto, à medida que sua expansão se traduzia em centenas de mortes [...] e os vínculos com o narcotráfico se mostravam necessários [...], os paramilitares constituíam-se num grande obstáculo à paz” (ALVES, 2005, p.85).

---

<sup>27</sup> “Soldados e oficiais, pressionados por seus superiores para demonstrar resultados 'positivos' e aumentar o número de vítimas na guerra contra os guerrilheiros, levavam a força suas vítimas ou as convocavam a lugares remotos com falsas promessas, com ofertas de emprego, para logo assassina-las, colocar armas ao lado dos corpos e relatar que se tratavam de combatentes inimigos mortos em confrontos. Este casos de 'falsos positivos' [...], é um dos episódios mais desastrosos de atrocidades em massa que ocorreram no Hemisfério Ocidental nas últimas décadas” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015, p. 1).

### 3.2.2 O Governo Pastrana: Antecedentes e Contexto Político

A partir do fim do período se instaurou a Frente Nacional, diversos presidentes<sup>28</sup>, de partidos distintos, lançaram mão de diferentes táticas para colocar fim à guerra gerada e desmobilizar os grupos criados – tanto os de esquerda, quanto os de direita. Nos primeiros anos de governo de César Gaviria Trujillo (1990-1994), mais precisamente entre 1991 e 1992, são realizados encontro em Caracas e Tlaxcala em busca de uma saída negociada para o conflito. Todavia, as conversações são rompidas quando as FARC voltam a realizar sequestros. A partir disso, Gaviria lança a estratégia política conhecida como “guerra integral”<sup>29</sup>. Por se utilizar de métodos violentos, esse plano sofreu forte desaprovação por vários setores da sociedade e acentuou o desejo de solução pacífica do conflito, formando, assim, as bases para a eleição de Ernesto Samper e, posteriormente, de Andrés Pastrana Arango – já que eles propunham o diálogo como ferramenta de solução do conflito (ALVES, 2005, p.73-74).

Assim, nas eleições seguintes, no ano de 1994, o liberal Samper se elegeu – derrotando o conservador Pastrana, que se candidatava pela primeira vez à presidência – amparado pela boa recepção popular em relação à proposta da desmilitarização de algumas regiões, ação essa, que poderia facilitar o início dos diálogos com a guerrilha. Ademais, em 1995 é criado o Conselho Nacional de Paz, composto por instituições e sociedade civil, com o objetivo de construir a paz num sentido mais amplo, com a participação dos diversos setores da população – contando com o apoio das Nações Unidas que nomearam Jan Egeland como representante e substituído, três anos mais tarde, por James Lemoyne (FISAS, 2010, p.5). Entretanto, apesar de tais iniciativas importantes, seu mandato ficou marcado por uma série de escândalos e polêmicas que englobavam um suposto envolvimento do presidente com os grupos guerrilheiros, indicando que para a sua campanha presidencial, havia recebido financiamento por parte de tais grupos e suas práticas ilegais (ALVES, 2005, p.75). Somado a tal cenário, uma

---

<sup>28</sup> Alfonso López (1974-1978); Julio César Turbay (1978-1982); Belisario Betancur (1982-1986); Virgilio Braco Vargas (1986-1990).

<sup>29</sup> A política de embate que ficou conhecida como "Guerra Integral" ou "Guerra Frontal" foi realizada durante o governo de César Gaviria, na Colômbia (1990 - 1994). Sua elaboração ocorreu em reação à resposta hostil, por parte dos grupos guerrilheiros, às tentativas de diálogo e negociações anteriores. O governo desenvolveu, então, uma política de ofensiva permanente, com altos investimentos no termo bélico, fomentados, inclusive por novos "impostos de guerra". As consequências desse período foram investidas muito agressivas, especialmente por parte das FARC e do ELN, em setores distintos do governo, desde a mais comum violência urbana, até o ataque a infraestrutura petrolífera do país, causando severos prejuízos e uma crise energética no país. Por outro lado, os grupos paramilitares se multiplicaram travando grandes disputas territoriais com as guerrilhas (COLOMBIA-SA, S/A).

profunda crise econômica também abatia o país, o que deixou o governo Samper, ainda mais, à beira do colapso.

Seguindo adiante, nas eleições do ano de 1998, Andrés Pastrana foi candidato novamente. Diante dos graves acontecimentos anteriores, a população desejava e clamava pelo fim do conflito, mas por meio de negociações e não do enfrentamento direto. Assim, a plataforma política de sua candidatura se apoiou em tais aspirações pela realização de um Processo de Paz – seu adversário, Horacio Serpa, montou suas propostas de maneira bastante semelhante, reforçando a necessidade de se iniciar as conversações para se pensar no fim do conflito. Entretanto, apesar das aproximações das agendas dos dois candidatos, o conservador, Pastrana, foi eleito – apesar da diferença entre os dois ser apenas de 4% –, em grande medida, por causa da sua capacidade de dialogar com os líderes das FARC (ALVES, 2005, p.74).

Durante os anos seguintes, Andrés Pastrana, buscou canalizar seus principais esforços para que a paz fosse alcançada por meio de acordos com a guerrilha. Porém, apesar desse objetivo figurar como central e essencial ao seu governo, outras questões interferiram fortemente nas tentativas de negociação. Assim como em vários outros países da América do Sul, a década 1990 representou profundas dificuldades em relação as questões econômicas dos países, que foram marcados por uma desaceleração no ritmo de crescimento. Desde 1997, portanto, as perspectivas para os anos futuros tornavam-se preocupantes e em 1999 a Colômbia sucumbiu a uma crise sem precedentes que atingiu fortemente o país (ALVES, 2005, p.34). Dessa forma, durante todo esse período o governo precisou dividir-se entre a busca pelo fim do conflito armado que gerava violência direta aos seus cidadãos, e as dificuldades financeiras que assolavam toda a população, gerando diminuição da qualidade de vida e, portanto, a violência estrutural a partir da ausência de respostas às necessidades básicas da população.

### **3.2.3 Apresentação do Histórico do Conflito Peruano**

Assim como no caso apresentado anteriormente – e de todos os países da América do Sul –, o Peru passou por uma colonização que explorou seu povo de maneira profunda e extensa. Apesar de possuir uma forte cultura indígena local pertencente ao grande império Inca – que no seu momento de maior expansão, abarcou territórios que hoje pertencem à Peru, Bolívia, Equador, além de partes do Chile e Argentina –, que já habitava o território, ao ser colonizado, boa parte dos nativos foram aglutinados, na maioria das vezes por meio da violência, pelos costumes europeus (ROCHLIN, 2003, p.24). “Em síntese, pode-se afirmar que a operação mercantil e colonial se baseava na coação e mobilização forçada da mão de obra indígena,

obrigada a trabalhar nos centros mineiros, de cuja produção o Estado recebia o quinto real” (COTLER, 2013, p.29).

Sendo uma típica colônia de exploração, na qual o interesse da metrópole consistia no seu enriquecimento – levando em consideração que a região possuía muitas riquezas, como ouro, prata e outros minérios preciosos – em detrimento do desenvolvimento local, a exploração dos povos indígenas diminuiu e restringiu as possibilidades de crescimento posteriores do Peru (ROCHLIN, 2003, p.25). A produção agrícola, assim como na Colômbia se restringia aos grandes senhores, havendo pouca diversidade ou agricultura familiar. Com isso, a sociedade evoluiu sempre dependente e sem uma população com amplo acesso ao cenário político e aos seus direitos básicos (COTLER, 2013, p.30). Tal cenário foi responsável pela estruturação de uma sociedade extremamente fragmentada e constantemente subjulgada, gerando bases para possíveis conflitos nem sempre positivos ou construtivos.

Porém, em meio às fortes tentativas por parte da Coroa de abafar e conter as revoltas, a partir do ano de 1810 iniciam-se os movimentos – que se utilizavam de slogans como “Camponês! Sua propriedade deve deixar de alimentar os mestres”<sup>30</sup> – para independência da, até então, colônia. Por outro lado, o posicionamento dos *criollos* – isto é, aqueles nascidos em território peruano, mas não provenientes de misturas entre os brancos e índios – não era claro. “A ambivalência dos aristocratas *criollos* diante da nova conjuntura era típica dos “liberais” da época, devido ao temor do que significava a independência quanto à igualdade de direitos civis com *criollos* e índios” (COTLER, 2013, p.54).

Com a eclosão da rebelião liberal na Espanha, houve grande quantidade de deserções por parte dos militares designados para combater as revoltas em solo peruano. Tal movimento por parte da coroa gerou modificações nos posicionamentos da parcela *criolla* da sociedade, que passou a apoiar a causa da independência, porém como forma de evitar a perda de poder da classe, isto é, mesmo passando a ser um território independente a aristocracia exerceria o papel pertencente, até então, ao país colonizador. Dessa forma, no ano de 1821, o Peru tornou-se um país independente, passando diretamente – diferente de outros países da região – de colônia para República (NOVAK, NAMIHAS, 2013, p.17).

Copiando a história da maior parte dos países sul-americanos, após as guerras para demarcação territorial – na qual perdeu boa parte de seu espaço geográfico para o Chile, inclusive as áreas de maior fertilidade para produção agrícola – o Peru, de forma desorganizada

---

<sup>30</sup> Tais frases de efeito foram revividas e utilizadas pelos grupos guerrilheiros nascidos já no século XX, em referência à exploração realizada no período colonial. Buscando despertar “a grandeza do Império Inca [que] se manteve vivo nos corações de muitos da população indígena do Peru” (ROCHLIN, 2003, p.25).

e desintegrada passou a se desenvolver sempre nos moldes das grandes potências, em especial, daquele que sempre esteve presente na região, os Estados Unidos. Toda a produção era estruturada a partir das parcerias com tais países desenvolvidos. Ademais, “as máquinas, ferramentas, equipamentos, peças e insumos destinados a sustentar a produção [eram importadas], especialmente dos Estados Unidos” (COTLER, 2013, p.229). Desse modo, mesmo com diversas parcerias com os vizinhos, como no caso das ligações com o Brasil, desenvolvidas e sustentadas ao longo do tempo, o Peru permaneceu até certo ponto alinhado aos interesses, principalmente, norte-americanos (NOVAK, NAMIHAS, 2013, p.18).

Tal postura de alinhamento automático, também está conectada à constituição governamental do país. Desde a sua constituição como Estado independente, transitam no poder governos militares, com extensos períodos de ditaduras, além de governos provisórios e juntas para transição. Ao contrário de alguns países da América do Sul, que também passar por períodos ditatoriais, o Estado peruano, enfrentou tal situação desde 1945 até 1980 – com pequenos intervalos em alguns momentos.

Nesse contexto de repressão promovido pelos governos militares – sempre recorrentes nas histórias antiga e recente do país –, associado às fortes exclusões e injustiças sociais arraigadas à sociedade, além da constante negação às necessidades básicas da população, nascem grupos guerrilheiros. Tais grupos tinham com base em preceitos comunistas – amplamente adotados no período por diversos países vizinhos – que reivindicavam inicialmente melhores condições de vida no país.

### *3.2.3.1. Reivindicações por melhorias sociais e o surgimento de Grupos Guerrilheiros de esquerda no Peru*

Em meados do século XX, de forma especial no período de ditadura no país, ocorre o surgimento de grupos que buscavam ir de encontro aos acontecimentos do período, levantando bandeiras, inicialmente, relativas à busca por uma maior equidade social. Baseados em ideias de “heróis” do *indigenismo* como Manuel Gonzáles Prada e José Carlos Mariatégui, surgiram os três principais grupos baseados em preceitos marxistas e maoistas. O *Puka Llacta* e o *Tupac Amaru (MRTA)*<sup>31</sup> como representantes do setor mineiro, camponês e estudantil, isto é, até certo

---

<sup>31</sup> “Em 1996, [...] quatorze homens do grupo ‘Tupac Amaru’ (MRTA) ocuparam a embaixada japonesa em Lima e levaram cerca de 500 convidados de uma recepção como reféns, entre eles importantes políticos e diplomatas nacionais e internacionais. Este evento foi a maior crise envolvendo reféns que já ocorreu na América Latina. Eles exigiram a libertação de cerca de 450 guerrilheiros, uma melhoria das condições de confinamento, uma mudança na política econômica e a remoção do “Imperialista Japonês”. O governo rejeitou todas essas demandas e permitiu



ponto intelectualizado e possuindo forte caráter de uma esquerda mais radical (CRUZ, 2007, p.24). E, por fim, foi criado também o *Sendero Luminoso*, que impôs maior resistência para ser desmobilizado e ganhou maior visibilidade, não só pelo impacto interno das suas ações, mas pelas associações com outros grupos, seu envolvimento posterior com o narcotráfico (STERN, 1999, p.215) e, assim, pela ameaça gerada aos países vizinhos – e, em certa medida, às potências como no caso dos Estados Unidos, preocupados por um longo período com a chamada *war on drugs*<sup>32</sup>, em alguns países sul-americanos.

Focando, portanto, nesse último grupo, observa-se que o “Sendero Luminoso é a designação simplificada de *Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso* (PCP-SL) e constitui-se uma dentre as inúmeras cisões em cadeia do Partido [...] na década de 1960”. Tais cisões internas, e, assim, a origem desse grupo guerrilheiro deve ser buscada no ano de 1956 no Congresso do Partido Comunista da União Soviética (PCUS). O que ocorreu, portanto, foi que durante esse Congresso, o stalinismo foi amplamente questionado e colocado em dúvida, gerando, portanto, divisões internas e criação de novas correntes que caminhavam para direções distintas. Dessa forma, assim como em diversos países, no Peru desde o início dos anos 1960, mas, mais especificamente em 1964, ocorreram fraturas no Partido Comunista, entre legendas e sublegendas em choque (FRANÇA, FRANCO, VIEIRA, FEITOSA, 2012, p.242).

A partir disso, foram criados grupos que defendiam as mais diversas bandeiras – mesmo que dentro de uma lógica similar. Em meio a tais grupos, surgiu aquele que buscava sustentar “a tese do caráter semifeudal e semicolonial do Peru e a necessidade da revolução comunista caminhar do campo para a cidade, numa clara inspiração na revolução chinesa de Mao Tsé Tung. Nascia o Sendero Luminoso” (BERTONHA, 2001). Essa ligação com as questões referentes ao campo e a divisão de terras, ocorreu de modo especial para esse grupo pelo fato de que na região na qual ele surgiu, isto é, em *Ayacucho*, a reforma agrária ficou longe de ser realizada, sendo uma realidade que gerava desigualdade e impactava fortemente na região

---

que os ultimatums expirassem. [...] ocorreu um “cabo de guerra” no qual o governo só estava disposto a negociar sobre um salvo-conduto para deixar o país e ir para Cuba. O MRTA sucessivamente liberou os reféns. Quatro meses depois, uma unidade especial formada por 140 soldados tomou a residência através de um túnel e resgatou os 72 reféns ainda no lugar. Todos os catorze guerrilheiros, bem como dois soldados e um refém perderam suas vidas no processo”. (CONFLICT BAROMETER, 1997, p. 4)

<sup>32</sup> Desde os anos 1970, quando a cocaína começou a ser exportada para os EUA, este país tem buscado na América do Sul o que o presidente do período, Richard Nixon, denominou como *war on drugs*. Além disso, em 1986, sob o governo de Ronald Reagan, o tráfico de drogas foi considerado e declarado um problema de segurança nacional no âmbito da Decisão Diretiva 221 da Segurança Nacional, tornando-se uma ameaça grave e, certamente, uma questão de extrema importância para os EUA. “A batalha contra o narcotráfico foi travada na região andina [...]. Na década de 70 Peru e Bolívia foram os principais produtores de pasta de coca; este produto foi transportado para a Colômbia para ser refinado e transformado em cocaína e, em seguida, contrabandeada para os Estados Unidos e Europa” (CASTILLO, 2009, p.6).

(ROCHLIN, 2003, p.31). Portanto, a luta deveria ser contra o Estado que, para eles, se sustentava por meio da violência. Porém, a resposta do povo deveria ser dada não através do voto dentro do sistema democrático – já que para eles as eleições eram apenas ilusões –, mas através da luta armada revolucionária, do campo até chegar às cidades.

Desse modo, compreende-se que vários fatores contribuíram para o surgimento de grupos guerrilheiros e, em especial, do Sendero Luminoso, incluindo as sombrias condições econômicas do país, um governo marginalmente eficaz, e grande parte da população ansiosa por uma mudança real. Entretanto, apesar de diversos governos tentarem responder a estas preocupações ao longo dos anos anteriores – inclusive por meio do domínio militar sobre o cenário político peruano, como apontado anteriormente, principalmente por meio de golpes e implantação de ditaduras, segundo eles, para evitar que, o que percebiam como organizações elitistas de classe média, assumissem o poder –, a situação do país não mostrava evoluções (CVR, 2001).

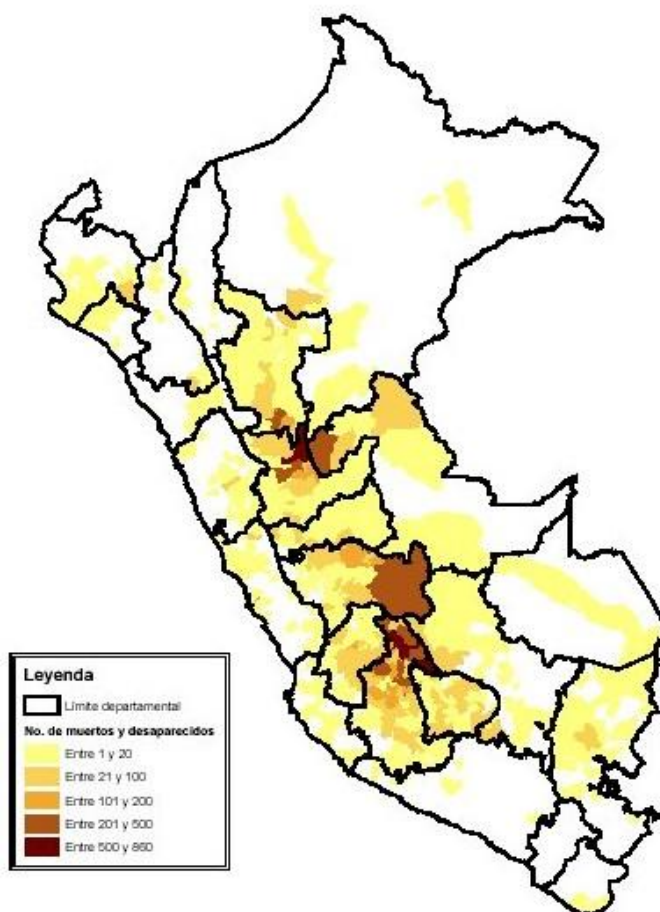
A fundação oficial dessa frente de guerrilha ocorreu sob o comando de Abimael Guzmán, “ex-professor de filosofia, também conhecido pelos membros do grupo como “Presidente Gonzalo”, que além de estudar Quechua (língua falada por grande parte da população indígena do Peru) buscou atrair simpatizantes de sua ideologia esquerdista [...]” (FRANÇA, FRANCO, VIEIRA, FEITOSA, 2012, p.241). Entretanto, apesar do seu ímpeto revolucionário, apenas a partir do início dos anos de 1980, o Sendero começou a atuar de maneira mais visível e impactante. Assim, inicialmente, o líder do grupo, concentrou seus esforços em formar, doutrinar e organizar seus membros, na mesma região de *Ayacucho*, historicamente menos assistida pelo Estado, e, portanto, o lugar ideal para fazer a pregação de ideias com bases marxistas. O grupo contava com grande participação dos camponeses, povos indígenas e dos movimentos estudantis, principalmente dentro da *Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga* (UNSCH). Após esse espaço de tempo, em que houve pouca atuação e que serviu para estruturar o grupo – sendo organizado em torno de três divisões principais: o aparelho central, o Exército Guerrilheiro Popular e a Frente Popular (SWITZER JR., 2007) –, o Sendero Luminoso iniciou sua luta armada.

A primeira atuação impactante do Sendero no Peru foi em maio de 1980, período no qual houve a “queima de urnas na praça pública de Chuschi [...], conforme a rejeição do processo eleitoral em curso” (BONILLA, 2003, p.61). Além disso, em referência ao seu desprezo pelo capitalismo burocrático – termo maoista utilizado pelo grupo – e como forma de causar terror à população, um grande número de cães foram mortos e pendurando nos postes

das ruas de Lima (STERN, 1998, p.17) – já que segundo os senderistas, esses animais, principalmente os de linhagem pura, representavam a burguesia e os interesses capitalistas. Tais eventos, de fato marcaram a história do país e da região, delimitando o início de uma das revoltas mais violentas das Américas (ver mapa 3).

A partir disso, portanto, o grupo de fato investiu em suas ações e passou a atuar de maneira regular. Assim sendo, Abimael Guzmán, o fundador do Sendero Luminoso, partiu para destruir completamente a ordem vigente na sociedade peruana, a fim de substituí-la com a sua visão de uma sociedade comunista, criando uma revolta camponesa começando no planalto andino e se espalhando por todo o Peru, eventualmente em torno da capital, Lima (SWITZER JR., 2007; POLETTTO, 2009).

**Mapa 3 – De 1980 a 2000: número de mortos e desaparecidos no Peru por ação do Sendero Luminoso**



Fonte: PERU, 2001, p.157.



Dessa forma, constata-se que essa expansão militar, durante 1980 e 1982 nas regiões, inicialmente de Ayacucho e Apurímac no sul do Peru, ocorreu de maneira muito rápida. Isso só foi possível, porém, porque contou com o apoio de grandes segmentos da população rural e urbana – principalmente aquelas que se concentravam nas periferias. “Basta mencionar a multidão – cerca de 30.000 pessoas – que acompanhou o caixão de Edith Lagos, uma líder caminhante jovem, morta em combate no dia 03 de setembro de 1982” (GORRITI, 1999, p. 381). As motivações, entretanto, para que boas parcelas da sociedade apoiassem as ações guerrilheiras precisam ser consideradas.

A partir de algumas pesquisas já realizadas, percebe-se que o primeiro motivo para tal fato é talvez a explicação mais evidente, isto é, se concentra no afastamento entre o Estado e a sociedade – relegando a população a situações nas quais não era possível alcançar os direitos básicos –, em especial, em relação a essas zonas que serviram de base para o desenvolvimento inicial do grupo. Além dessas razões ligadas a estrutura dada, é necessário adicionar a grande eficiência por parte do Sendero, em ganhar a simpatia dos camponeses e seu apoio – mediante o entendimento de que a vida imposta a eles, não era a única possível (BONILLA, 2003, p.62). O apoio popular não foi conseguido pelo Sendero Luminoso sem uma série de estratégias planejadas. Por exemplo, o grupo se distanciava da classe política tradicional, que costumava fazer todos os seus discursos em espanhol, utilizando-se de idiomas e dialetos indígenas, além de tratar de temas pragmaticamente mais próximos da população do que as dinâmicas da democracia ou do parlamento. Em campo, o Sendero tratava da aplicação sumária da justiça, com a eliminação de elementos antissociais – como estupradores e ladrões –, ou a repartição de bens, por exemplo.

Ronald Berg (1986-1987, p. 165-196), no estudo de campo na comunidade de Pacucha em Andahuaylas, entre agosto de 1981 e novembro de 1982, descobriu que SL tinha conseguido captar a adesão diferenciada dos camponeses, a qual se manifestava tanto na simpatia ou apoio passiva ou ativo, ao utilizar as tensões nascidas da reforma agrária e aplicar uma 'justiça camponesa' que solucionava as queixas contra a incompetência e corrupção das autoridades locais. Mas também, significativamente, suas ações lhe rendiam apoio imediato de uma das partes em conflito, colocando um novo elemento nas disputas ancestrais inter ou intracomunidades. (BONILLA, 2003, p.62)

Outra estratégia de conexão e identificação com as populações campesinas da qual o grupo se aplicava, era a apropriação de lendas indígenas. Por exemplo, o grupo se apresentava como os legítimos herdeiros do Império Inca, que viria a destruir os brancos e invasores. Da mesma forma, o grupo passou a propagar uma lógica de *respeto campesino*, considerada inovadora para uma sociedade estratificada e repleta de racismos e desigualdades, como a do

Peru. Presente no Manual do Sendero Luminoso estavam algumas regras para os membros do grupo, como a obediência em todas as ações, entrega dos objetos capturados, a proibição dos maus tratos aos prisioneiros, respeito às massas, e, mais curiosamente, um estímulo a falar com cortesia (BERTONHA, 2001).

Aos opositores do movimento, entretanto, as regras não tinham aplicação real, evidentemente, sendo tratados sempre com violência extrema. Portanto, de modo distinto ao que se apresentava àqueles que favoreciam o grupo, o líder do MRTA – guerrilha supracitada –, Comandante Andrés, descreveu o Sendero como:

[Grupo] caracterizado pela sua imagem negativa. Eles não buscam conquistar os corações e mentes, mas impuseram seu direcionamento ao povo... O Sendero também é caracterizado por sua crueldade, que é fortemente repudiada. Eu hesitaria em descrever o Sendero como um grupo revolucionário porque seu "conceito Pol Pot" de vida e revolução está muito longe do que pensamos como revolução... Nós fazemos coisas como expropriar comida das grandes redes de supermercado e dar para as pessoas. (ROCHLIN, 2003, p.44)

A cultura de violência propagada pelo Sendero se reflete na ideia de que 1 milhão de pessoas deveria morrer para a consolidação do novo Estado e a mudança dos padrões da sociedade, cálculo feito pelo grupo, nos idos dos anos 80 (BERTONHA, 2001). Essa visão de violência como solução para os problemas estava presente não apenas nas palavras, mas também nos atos do Sendero. Claramente, isso não significa dizer que todo camponês ou indígena era um *senderista*, mas essa combinação de violência extrema e uma proposta com algum apelo popular conseguiu fazer do Sendero Luminoso um sério candidato ao poder no Peru do início dos anos 90.

Entretanto, ao ser eleito, Alberto Kenya Fujimori (1990-2000), decidiu ampliar a lógica da violência, abandonando quaisquer regras e abrindo uma verdadeira guerra suja contra a guerrilha e seus adeptos ou apoiadores. Incapaz de combater frontalmente os grupos armados, com uso das forças policiais, o governo cedeu às Forças Armadas – sob um regime de exceção – a competência pelo controle político, militar e territorial das regiões onde o conflito era mais incidente<sup>33</sup> (SILVA MACHADO, 2007, p.24). A ingerência só teria fim anos mais tarde.

Assim sendo, tal governo seria responsável por atos de opressão tão duros e trágicos para a população, quanto os daqueles grupos que enfrentavam. Os anos de derramamento de

---

<sup>33</sup> O principal palco de atuação da violência teve lugar no departamento de Ayacucho, no Sul daquele país, cujo índice de vítimas é o maior registrado no período em questão. (SILVA MACHADO, 2007, p.24)

sangue foram interrompidos somente com a queda do Fujimori – já no ano 2000. Ademais, é possível reconhecer que essa repressão maciça – além da diminuição de atividade do narcotráfico, principal fonte financiadora – ajudou a eliminar a força da guerrilha – já abalada, a partir de diversos problemas internos (BERTONHA, 2001). Entretanto, as tentativas de reconciliação e reintegração dos beligerantes à sociedade, só passam a ocorrer anos depois, com a criação da *Comisión de la Verdad y Recociliación* do Peru.

### 3.3. PROCESSOS DE PAZ E O CESSAR FOGO NAS CRISES DE SEGURANÇA NA REGIÃO

#### 3.3.1 Processo de Paz no Governo Pastrana (1998-2002) - A DIMENSÃO FORMAL: O Processo de Paz A PARTIR do Estado

A primeira reunião de Andrés Pastrana com as FARC aconteceria em 1998, logo após a sua eleição. Esta tinha como objetivo a abertura de diálogo para um possível Processo de paz, mas acabou resultando, primeiramente, na criação das zonas desmilitarizadas<sup>34</sup>, anunciadas em setembro do mesmo ano. Tais zonas foram uma condição imposta pelo grupo guerrilheiro para o início do processo. O argumento *farquista*, era de que as negociações deveriam ocorrer sem a participação ou presença das Forças Armadas, imposição de força do Estado. Esta era apenas, no entanto, uma de, pelo menos, cinco grandes exigências ou condições apresentadas pelas FARC para o início das conversas. Exigiam, ainda: “(1) o reconhecimento do caráter político da guerrilha, (2) a ‘descriminalização’ do protesto social, (3) o fim do pagamento à sociedade por serviços de inteligência, na base de recompensas e (4) o desmantelamento dos grupos paramilitares<sup>35</sup>.” (ALVES, 2005, p.76).

As negociações foram abertas, oficialmente, num evento que aconteceria na cidade de San Vicente de Calguán, no início do ano seguinte.<sup>36</sup> Entretanto, o processo foi inaugurado com

<sup>34</sup> Previstas para durarem noventa dias, as zonas desmilitarizadas foram uma iniciativa do governo colombiano, com o objetivo de facilitar o diálogo com as FARC. Abrangia San Vicente del Caguán, em Caquetá, e de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa, em Meta, com uma extensão de 42.139 Km<sup>2</sup>. Na prática, significava a suspensão das atividades de monitoramento e controle, nas regiões, além da suspensão de ordens de captura contra alguns líderes do movimento guerrilheiro (ALVES, 2005, p.76).

<sup>35</sup> Algumas campanhas foram lançadas para cumprir essa exigência, no entanto, elas não alcançaram êxito – como a lançada em 1998 e “denominada ‘Bloco de Busca’[...]; depois, um ‘Centro de Coordenação para a luta contra os Grupos de Autodefesa’ foi anunciado em fevereiro de 2000; e, por último, um ‘Comitê Anti-Assassinatos’ foi declarado em vigor em janeiro de 2001.” (ALVES, 2005, p.77).

<sup>36</sup> Após a oficialização das conversações, as FARC apresentaram ao governo, um documento intitulado “Plataforma para um Governo de Reconstrução e Reconciliação Nacional”, que apresentava o posicionamento da guerrilha e aquilo que eles achavam essencial que fosse feito, para que acordos pudessem acontecer numa perspectiva de reconstrução e reconciliação nacional. Assim, a Plataforma de dez pontos, foi aprovada na VIII Conferência das FARC e foi reajustado no último plenário do Estado Maior Central de Março de 2000 (ISACSON, 2003, APUD ALVES, 2005, p.77; PÉCAUT, 2010, p.115).

uma série de problemas de execução e legitimidade. Por exemplo, a ausência do líder do grupo guerrilheiro em sua primeira reunião, e a posterior suspensão das negociações, por parte das FARC – como reação a uma chacina praticada por um grupo paramilitar. A suspensão se estenderia até abril de 1999. Durante a paralização, sequestros e acordos rompidos foram a tônica do comportamento das FARC, que exigiam uma postura clara do governo, no tocante às ações dos grupos paramilitares. (ISACSON, 2000, p.8).

Embora as negociações tenham voltado a acontecer, foram mais uma vez suspensas após a renúncia do então Ministro da Defesa do país, alegando não haver consenso sobre as zonas desmilitarizadas. O que ficava claro, com esse conturbado período inicial do processo, que tomou todo o primeiro ano, foi uma inconstância no desejo real de negociar, de ambas as partes, uma vez que o governo mantinha sua postura de recrudescimento, enquanto as FARC não paralisavam as atividades criminosas.

As guerrilhas optaram por realizar uma grande ofensiva e o governo, por adotar um tom mais duro, de modo a disputar força e obter vantagem em suas posições particulares, quando da retomada dos diálogos. Estava exposta a fragilidade do entendimento que havia permitido os abraços trocados anteriormente (ALVES, 2005, p.79).

A discordância gerada em torno das zonas desmilitarizadas seria o combustível para um de dois programas fundamentais criados no período, o Plano Colômbia. O objetivo da desmilitarização era que os grupos guerrilheiros abandonassem suas atividades ilícitas e passassem a promover a reestruturação dos locais e da sua população, através de atividades que favorecessem o desenvolvimento local. No entanto, ao firmar um acordo de auxílio com os Estados Unidos, o governo parece descumprir sua parte do acordo, “Pastrana havia proposto um ‘Plano Marshall para a paz na Colômbia’, com base na ideia de que os cultivos ilícitos eram um problema social e não criminal.” (CASTRO, 2009 P.49). A essa altura, a política de Pastrana chegou a ficar conhecida como uma “política de mão dupla”. Com a “rebelião” dos grupos, o domínio das áreas foge das mãos do Estado. Dessa maneira, o governo terminou por “conceder uma zona desmilitarizada equivalente a 40% do território nacional” (VILLA e OSTOS 2005, P.7). O sucesso nos investimentos estadunidenses nas regiões vizinhas, inclusive no Peru, foi um grande ponto de fomento à investida no território colombiano.

A consequência de tal interesse foi o Plano Colômbia, um pacote de combate as narcoguerrilhas, que foi apresentado por Pastrana aos EUA, apesar desse país ter participado da sua elaboração em 1999 (no auge da citada política de mão dupla do estadista colombiano). Apesar do programa ser, desde o início, voltado contra o narcotráfico, só após 2001 os



narcotraficantes passaram a ser identificados como narcoguerrilheiros. Guzzi (2006, p.62) resume o plano como objetivando os seguintes pontos: “(i) processo de paz; (ii) economia colombiana; (iii) desenvolvimento social e democrático; (iv) luta contra o “narcotráfico”; (v) reforma do sistema judicial e proteção aos direitos humanos”.

No mesmo contexto, estava sendo colocado em prática o *Plano de Desenvolvimento: mudar para construir a paz*, (Cambio Para Construir La Paz). O governo colocou em consideração bases do seu Plano Nacional composto por seis seções principais. A tentativa de atrelar a construção da paz e segurança ao desenvolvimento, convergiria diretamente com as proposições iniciais da Segurança Humana.

Apesar dos esforços, acompanhados por projetos voltados para a promoção de melhores condições socioeconômicas, no ano de 2002 foi deflagrada uma forte crise que romperia com o processo de paz, por parte do governo. Entretanto, atores internacionais como a ONU e o Grupo de Países Amigos<sup>37</sup> se ofereceram para ajudar na retomada das negociações.

Ao término de uma série de reuniões com o representante da ONU, as FARC emitiram um comunicado afirmando que o governo havia fechado as portas. Propunham ao presidente a realização de um ato público para devolução dos cinco municípios (ALVES, 2005, p.86).

Embora tenha sido retomado o processo, contando inclusive com a assinatura de novos acordos, o mesmo seria definitivamente encerrado após as FARC serem responsabilizadas por mais um sequestro, exatamente nas chamadas zonas de despejo. “O presidente mostrou provas dos vários delitos que foram cometidos pelas FARC na zona desmilitarizada [...], retirou o status político da FARC e reativou as ordens de captura contra os porta-vozes da organização.” (ALVES, 2005, p.87).

### 3.3.2 Processo de Paz no Peru - A Geração de Segurança Humana no Peru (2003-2004)

Comisión de la Verdad y Reconciliación do Peru (CVR), criada no mês de junho de 2001 pelo presidente do governo de transição, Valentín Paniagua (2000-2001), com o duplo intuito de: I) esclarecer a natureza do processo e dos acontecimentos ocorridos no que chamou de “conflito armado interno”, no período de 1980 a 2000; II) determinar as responsabilidades derivadas das múltiplas violações aos direitos humanos ocorridas no período supracitado. O

---

<sup>37</sup> O Grupo de Países Amigos da Colômbia, na citada ocasião, contava com França, Cuba, Suécia, Espanha, Itália, Noruega, Canadá, Suíça, México e Venezuela.

documento conclusivo dos trabalhos da Comissão, o Informe Final, tornou-se público em agosto de 2003, durante o mandato de Alejandro Toledo (2001-2006).

Este pedido do Estado peruano para a Comissão foi levada a cabo, a fim de restaurar a justiça no país, mostrando a verdade sobre qualquer tipo de violação dos direitos humanos, observando as responsabilidades individuais correspondentes, propondo ao Estado ações de reparação de danos materiais e morais causados às vítimas e promoção da reconciliação nacional e fortalecimento da democracia no país. Todas as ações estariam atrelados a programas de políticas públicas para a promoção dos objetivos, exigência respondida em parte pelo Estado, como será apresentado adiante (RIVERA, 2003, p.2). “No último dos nove volumes do I(nforme) F(inal), o CVR apresentou as suas recomendações para fornecer medidas de reparação para as vítimas, reformas institucionais e propostas para a reconciliação entre o Estado e a sociedade civil.” (OELSCHLEGEL, 2006, p.1336)

O governo Panaguá foi apenas uma presidência interina, que vigorou durante o período de transição após a presidência de Fujimori. O período anterior é apontado, pelo Informe Final da Comissão, como dono de uma relação funcional entre poder político e conduta criminosa. O governo organizara, intencional e, progressivamente, uma estrutura estatal que controla os poderes dos órgãos essenciais do Estado e de outros, e usa procedimentos formais / legais para assegurar a impunidade de atos que violem os direitos humanos e corrupção.

Estritamente falando, o novo governo não elaborou uma estratégia contrassubversiva. Em vez disso, ele concordou em prosseguir a estratégia integral das Forças Armadas, embora ampliando as margens de autonomia e discrição deles e reduzindo, ao mesmo tempo, as possibilidades de controle democrático das suas ações (CVR, 2001, p.59). Aliados aos atos do Sendero Luminoso e dos enfrentamentos, a profunda violência que tomou o país durante mais de uma década parecia ter causado danos irreparáveis. E foi para tanto que a Comissão foi elaborada.

O mencionado plano recomendado ao Estado estava baseado em três áreas: a dimensão jurídica, ou seja, a obrigação de reparar o que está previsto no direito nacional e internacional; a dimensão ética, com a qual o dano é reconhecido e se reafirma a dignidade das vítimas, especialmente o seu estatuto de cidadãos de pleno direito; e, finalmente, a dimensão política, ou seja, aumentar a importância de um plano nacional que irá ajudar a satisfazer um universo maior de vítimas do que se poderia por processos judiciais (CVR, 2001; RIVERA, 2003; OELSCHLEGEL, 2006).

### 3.4. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS CASOS APRESENTADOS

Partindo dos históricos desenvolvidos anteriormente, é possível perceber que existem pontos diversos de ligação entre os dois países, já a partir das construções históricas e da associação – construída do imaginário social –, desde cedo, entre questões sociopolíticas e violência. Tal contexto, em alguns momentos, de ruptura do tecido social, que, principalmente, entre os anos de 1980 e 2000 agravou-se nos dois Estados gerando grande derramamento de sangue – entretanto, apesar das aproximações, possuíam motivações distintas. Assim sendo, existem peculiaridades de cada conflito que precisam ser levadas em consideração, de modo especial, em situações de análises sobre processos ou ferramentas de construção da paz. Isto é, a generalização, em casos como os supracitados, não resolveriam os problemas profundos de análise presentes nas histórias de ambos os casos.

Ademais, opta-se pela região sul-americana – em detrimento de outras consideradas como possuidoras de conflitos violentos de proporções muito maiores – porque existe certa invisibilização em relação aos países sul-americanos e seus conflitos, mesmo dentro dos Estudos Críticos de Segurança. Por outro lado, por possuírem caráter ligado às reivindicações sociais, torna-se possível pensar na Segurança Humana em sua forma ideal, isto é, atrelada à Segurança Pública, em certos momentos e, assim, pensando nas possibilidades de criação de ferramentas que gerem justiça social. Figurando como um das poucas produções acerca da abordagem da Segurança Humana na região, a pesquisa traz, portanto, grande inovação no que diz respeito aos índices de mensuração de Segurança Humana – ainda mais se considerar que esse é o primeiro índice criado a partir da realidade sul-americana, e de seus conflitos violentos.

Dessa forma, entendendo a necessidade de utilização da abordagem de Segurança Humana os dois casos apresentados serviram – a partir de suas peculiaridades e características que fogem ao esperado – para constatar a profundidade da violência gerada na região e, com isso, se pensar em novas ideias de transformação de conflitos, que se adaptem às realidades de países ainda em desenvolvimento, buscando compreender quais são as necessidades de cada caso e cada local.

## **CAPÍTULO 4. A DURABILIDADE DA PAZ DE ACORDO COM A GERAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA NA AMÉRICA DO SUL: COLÔMBIA E PERU**

*Definidos os parâmetros para a análise, definidos os casos a serem abordados, compreendidas as nuances presentes em cada caso e os motivos pelos quais os mesmos se apresentam como os mais adequados para a verificação, faz-se mister, enfim, a execução da análise, com base nos indicadores levantados. Este capítulo se concentra em verificar, de acordo com as variáveis consideradas vitais, pelos motivos diversos apresentados até aqui – e em consonância com a tradição da Segurança Humana – qual a intensidade da geração da mesma nos casos da Colômbia e do Peru, em períodos próximos temporalmente, e marcados por lógicas de reconciliação – a ver, o processo de paz do governo Pastrana, na Colômbia e a elaboração do relatório da Comissão da Verdade e Reconciliação, no Peru. São analisadas todas as dimensões do que forma a segurança humana, em cada país, sendo justificado o desempenho de cada território na análise, inferências breves antecipam os resultados a serem analisados no capítulo conclusivo, em seguida.*

### **4.1. O CASO COLOMBIANO**

A problemática colombiana continua, mesmo após mais de cinquenta anos, como o maior problema de Segurança da América Latina, um conflito histórico com mais de meio século de duração, natureza indefinida e objetivos nebulosos. As dimensões culturais, políticas e fronteiriças permeiam a problemática, embora suas raízes se confundam com toda a formação nacional da Colômbia. O Estado é historicamente frágil, o seu processo de construção é fundamentado em guerras civis e disputas políticas violentas, como a *La Violencia*, que pautaram um desequilíbrio entre o governo e forças políticas, desequilíbrio este que se acirrou cada vez mais, ao longo dos anos, até tornar-se uma realidade insustentável.

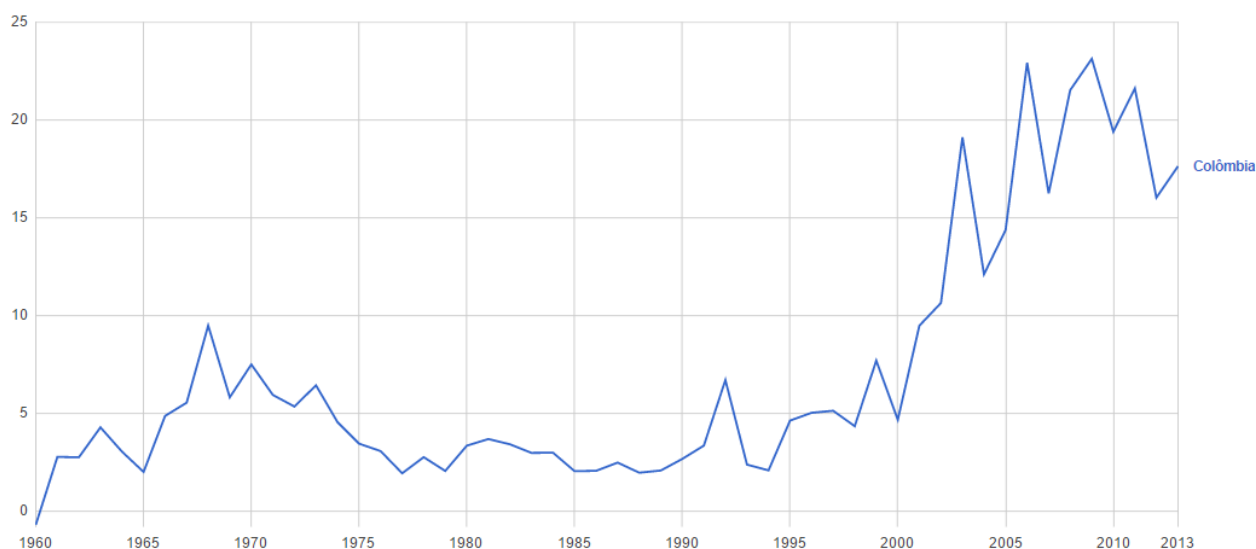
Do ponto de vista tradicional – que podemos associar ao campo dos Estudos Estratégicos, ou a uma ótica belicista geoestratégica – houve inúmeras tentativas de capitulação, no que diz respeito ao conflito. Enfrentamentos de diversos níveis de intensidade, repressão e combates armados com alto poder de fogo, entretanto, jamais se mostraram eficazes na eliminação dos grupos de extrema esquerda, provando que uma ótica beligerante, mesmo bem sucedida, do ponto de vista teórico e estratégico, não era o suficiente para transcender o conflito em questão. Dessa maneira, nos parece cabível nos ater à Colômbia, para observar se o recorrente retorno à violência está relacionado, na verdade, com a não obtenção de um estado mínimo de coisas para a geração da Segurança Humana. Para tanto, nos atemos a um recorte

temporal específico, por dois motivos, em especial: (1) um período no qual os enfrentamentos foram acompanhados por um processo de paz que se aproximava mais da geração de segurança focada nos indivíduos; e (2) do ponto de vista metodológico, é um período passível de comparação e equiparação, com o caso subsequente – destarte, o período em questão é o governo de Andrés Pastrana.

Estabelecido o período, nos cabe analisar, além dos diversos *think tanks*, institutos e organizações que nos oferecem os dados, os projetos que acompanharam o processo e os acordos, durante o governo em questão. O projeto político que acompanhou o processo de paz se chamava *Cambio para contruir la paz (1998-2002)*, no qual constavam as medidas e programas a serem colocados em prática pelo Estado e agentes multisetoriais envolvidos na chamada reconstrução pós-conflito. Isto será feito com o objetivo de verificar se a Colômbia teve um bom desempenho na implementação dos mesmos, se é que estes atendem aos requisitos mínimos para a geração de Segurança Humana.

Para analisar a dimensão da segurança econômica (*a*), é importante perceber que todas as variáveis relacionadas a este indicador estão correlacionadas, só podendo o território analisado pontuar satisfatoriamente, em caso de sucesso em todos eles. Essa informação é relevante, por exemplo, no caso colombiano, uma vez que, no período abordado, o país alcançou um relevante crescimento na sua renda *per capita*, como pode ser observado nos dados do Banco mundial, apresentados abaixo.

**Gráfico 2. Evolução do PIB per capita da Colômbia (US\$ atualizados)**

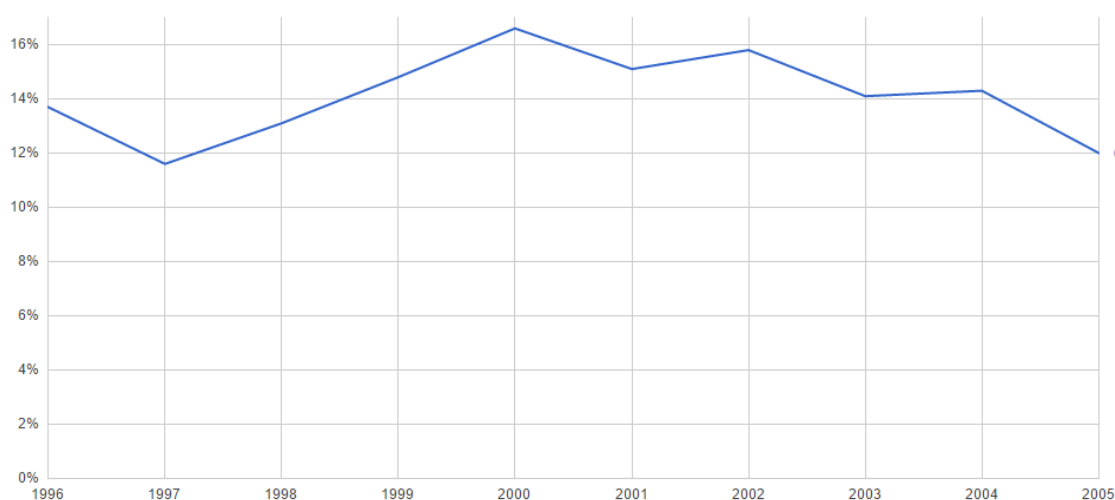


Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco mundial

Apesar do visível crescimento, impulsionado pelas medidas adotadas durante o processo de paz, é fundamental observar que o país, mesmo no período, continuou mantendo níveis alarmantes, maiores que 50, no coeficiente de gini. Tal análise aponta que o crescimento virtual da economia colombiana, durante o processo de paz, não favoreceu as comunidades mais atingidas pelo conflito, mas, sobretudo, grupos já abastados da sociedade da Colômbia.

Isto se deu, significativamente, porque o governo, apesar da redução dos enfrentamentos, não promoveu programas significativos de empregabilidade para as regiões atingidas, que não existiam ou foram irrelevantes no pacote de medidas do governo.

**Gráfico 3. Taxa de desemprego na Colômbia**



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Mundial (2016)

Embora tenha experimentado uma leve diminuição, a taxa de desemprego durante o período em questão continuou em níveis alarmantes e recordes, não mais retornando ao baixo nível do período anterior, de 11%. Deparados com um mercado fechado à sua inserção, os beligerantes tem menos intenções de deixar as armas e os enfrentamentos, de forma que a não geração de empregos colabora com a manutenção da violência e continuidade do conflito armado.

A segurança alimentar (*b*), a Colômbia figurou em oitavo lugar no ranking da fome mundial, segundo dados do International Food Policy Research Institute (IFPRI), durante o período em questão. Havia, no entanto, um programa inserido no *Cambio para Construir la Paz*:

#### Plano Nacional de Alimentação e Nutrição

Através do Sistema Nacional de Bem-Estar Familiar serão articuladas linhas de ação do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, que atuará principalmente em crianças em escolas públicas, com ênfase em setores urbanos e rurais marginais com maiores déficits nutricionais, mulheres grávidas, lactantes e crianças com menos de 6 (seis) anos não abrangidos pelos abrigos da comunidade. (COLOMBIA, 1999, p.33).

Apesar do esforço feito e do breve sucesso na implementação inicial do programa, ele nunca atendeu às regiões mais abaladas pelo conflito em especial depois da criação de zonas desmilitarizadas, quando toda a representação do Estado deixou de estar presente, e iniciativas locais também perderam espaço. Para o *World Food Programme*, as ameaças à segurança alimentar na Colômbia são, em especial, a pobreza, o deslocamento populacional, baixa produção de alimentos, elementos não abarcados pelos programas supracitados. Outras políticas de governo, ou do processo de paz, não abarcaram tal dimensão em seus projetos, figurando negativamente em nossa análise.

Quanto à (c) segurança política, pelo menos alguns aspectos devem ser relevados no desempenho colombiano. Ao fim do governo Pastrana, a Colômbia constava como apenas *parcialmente livre*, tendo um desempenho mediano, segundo dados do instituto *Freedom House*. Sua performance, entretanto, indica um bom ambiente político, que figura como um espaço em que as liberdades políticas existe, no campo formal, mas não são aproveitadas por motivos diversos – compreendidos aqui como as limitações impostas pelos diversos grupos beligerantes envolvidos no conflito. Apesar de ser comumente tratado como uma democracia consolidada, a Colômbia não se sai bem na análise das liberdades e da segurança política, devido aos obstáculos impostos pela insegurança física.

Embora a Colômbia afirme ser a democracia mais antiga da América Latina, a maioria dos colombianos não participam da vida política, por opção ou pela força. [...] Cientistas políticos caracterizaram o sistema colombiano como 'elite pluralista' (Bailey), 'democracia excludente' (Pécaut), 'democradura' (Leal), e como um arranjo 'consociacional democrático limitado' (TATE, 2002, p.43).

Além da reduzida participação da sociedade nos afazeres políticos, liberdade de opinião e, em especial, expressão, seguiram sendo um problema grave. As limitações de informações e informações enviesadas também são uma profunda fonte de violência, que continuou a se perpetuar, na Colômbia. Grupos paramilitares e rebeldes políticos continuaram a considerar a imprensa como um alvo militar. Os jornalistas foram frequentemente vítimas de violência, vingança por traficantes de drogas, bem como por grupos rebeldes que assassinaram repórteres

investigativos. Oito jornalistas foram assassinados em 2001, de acordo com dados fornecidos pelo Comitê para a Proteção dos Jornalistas. O semanal *Otoro* foi atingido com explosivos. Dois jornalistas de rádio renunciaram, queixando-se da censura oficial. Quatro jornalistas receberam ameaças de morte de um grupo paramilitar e foram orientados a deixar o país. Um jornalista de televisão foi verbal e fisicamente maltratado pelos militares. (FREEDOM HOUSE, 2016).

A segurança ambiental (*d*) está profundamente relacionada com a promoção da segurança humana, no país, e a sua ausência tem também reforçada relação com a geração de novas violências e inseguranças para a população das áreas afetadas. “O conceito mais amplo (humano) de segurança ambiental, (...) envolve uma conexão direta entre a degradação ambiental e as ameaças ao bem-estar económico e social das pessoas.” (LAVAUX, 2014, p.11). Quanto às plantações, por exemplo, “a violência, o cultivo de culturas ilegais e sua erradicação por pesticidas e fumigação levaram à destruição da floresta e à séria poluição da água” (IES, 2007).

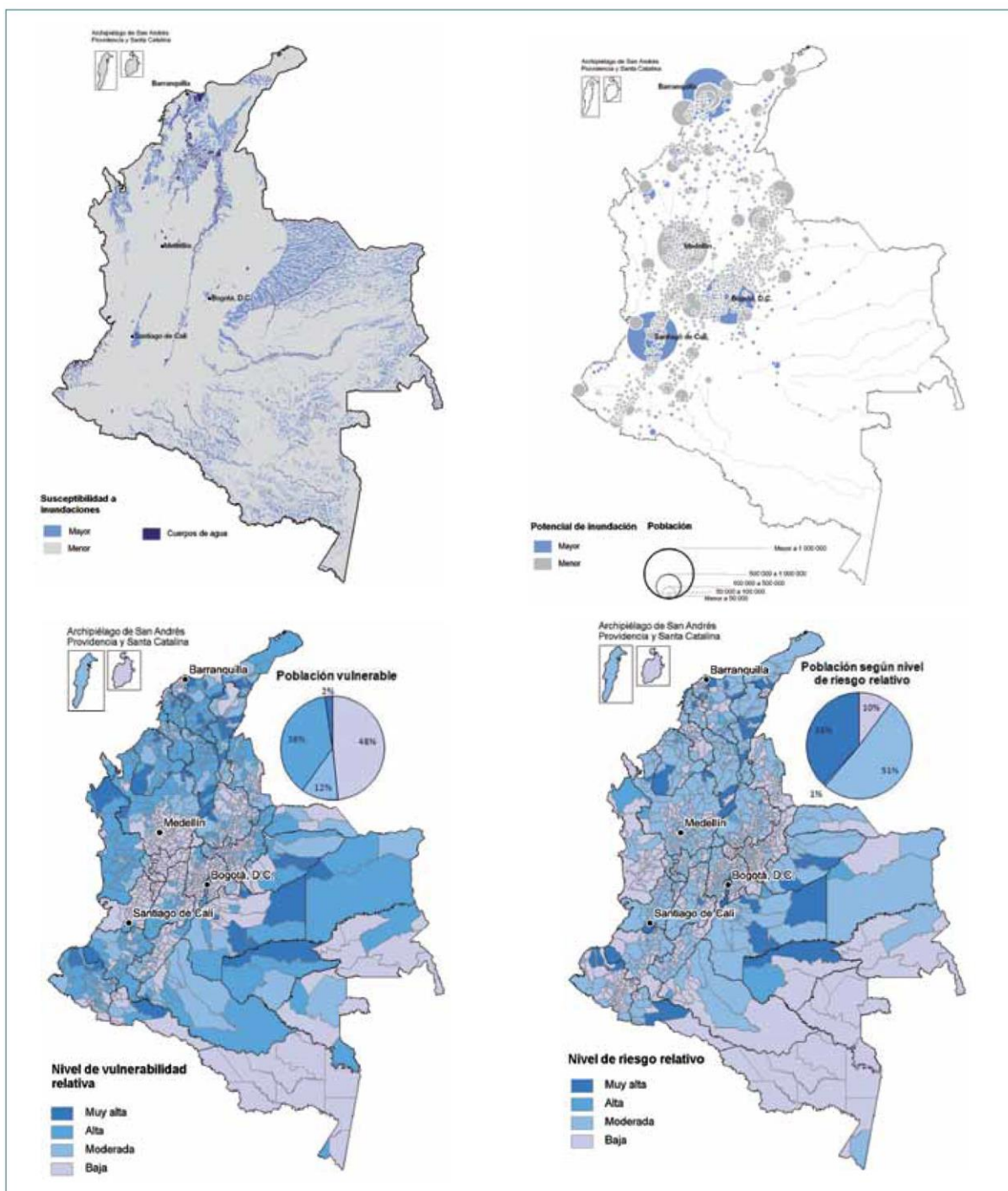
As Farc seguiram representado uma fonte de ameaça em dimensões diversas, além da violência direta, e o aspecto ambiental é um deles. O grupo pode ser apresentado como um exemplo visível de como as organizações populacionais tem acesso à energia elétrica na região. As Farc baseiam seu consumo na utilização de pequenos geradores à base de diesel, além da queima de carvão mineral e, especialmente, carvão vegetal, intensificando ainda mais a exploração madeireira e a poluição do ar. (NOBRE, 2015, p.76).

Quanto à vulnerabilidade aos desastres naturais, há um agravante socioeconômico a ser considerado – demonstrando, mais uma vez, a interdependência das variáveis aqui abordadas. No país, as grandes cidades estão localizadas em áreas de alto risco sísmico (e muitos em áreas de alto risco vulcânico). A vulnerabilidade física de determinadas localizações a sismos, bem como contra vulcões, está paradoxalmente ligada a uma força econômica ou potencial produtivo das áreas. Muitas cidades colombianas ocupam a mesma posição geográfica ocupada por populações indígenas pré-colombianas, ao redor ou perto de onde as primeiras fundações espanholas surgiram. Estes locais coincidem com o solo mais rico do país, devido à atividade de adubação, acumulada ao longo de séculos, e de vulcões próximos.

A vulnerabilidade, na Colômbia, se confunde com a propensão à violência e ao número de pessoas com menor grau de segurança humana:

#### **Mapa 5. Zonas de suscetibilidade à desastres naturais e risco relativo**





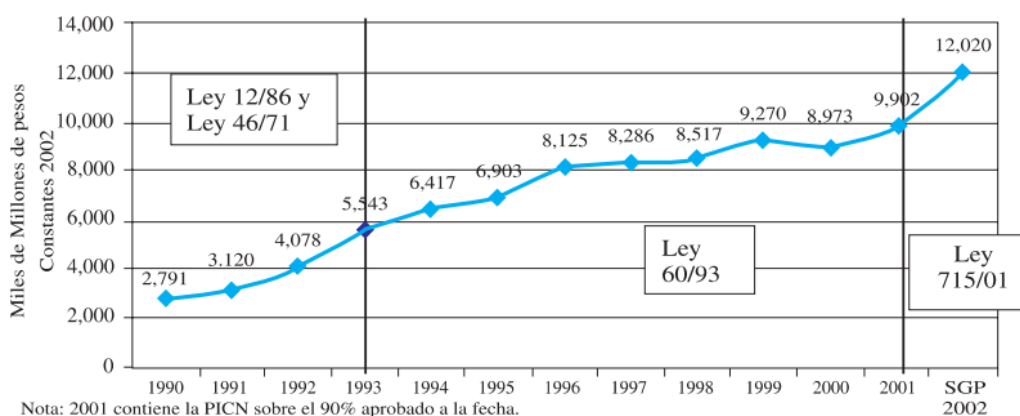
Fonte: Banco Mundial, 2012.

A vulnerabilidade também coincide com os níveis de poluição no país, sendo a média de emissão de PM<sub>10</sub><sup>38</sup> colombiana, para o período, bastante além do recomendado – em 69%, 19 pontos além da média tolerada. (WHO, 2011).

<sup>38</sup> As PM<sub>10</sub> são um tipo de partículas inaláveis, de diâmetro inferior a 10 micrómetros (µm), e constitui um elemento de poluição atmosférica. Podem penetrar no aparelho respiratório, provocando inúmeras doenças

Quanto à dimensão comunitária da Segurança Humana (*e*), há também questões a se considerar. Nos últimos quarenta anos, dez governos adotaram políticas para aumentar a cobertura e promover uma educação de qualidade, no país, tendo essa se tornado uma plataforma de governos quase obrigatória – lógica comum na América Latina. Entretanto, desde 1958<sup>39</sup>, por exemplo, a situação da educação no país refletiu o abandono dos setores sociais mais pobres, especialmente em áreas rurais, e o privilégio concedido aos grupos poderosos que “utilizavam a educação para atestar o seu status e garantir o acesso a setor moderno da economia”. (VELASCO, 2002, p.117).

**Gráfico 4. Variações do Gasto *percapita* em Educação**



Fonte: VELASCO, 2002, p.128

Apesar das maiores realizações em termos de escolaridade, há acordo em apontar a existência de dificuldades no que se refere à eficiência interna do sistema de ensino, resultados insatisfatórios em termos de qualidade e assimetrias regionais, produto de uma distribuição desigual de recursos. O aumento da cobertura através da racionalização tornou visível a insuficiência de informações para a tomada de decisão e as limitações do governo para implementar a medida. Ele também gerou uma forte oposição por parte da Federação Colombiana de Educadores – FECODE -, entidade considerou que este programa contribuiu para a superlotação das crianças nas salas de aula e erosão da qualidade da educação. Processos semelhantes, iniciados, mas não implementados com eficácia, se deram no que diz respeito à

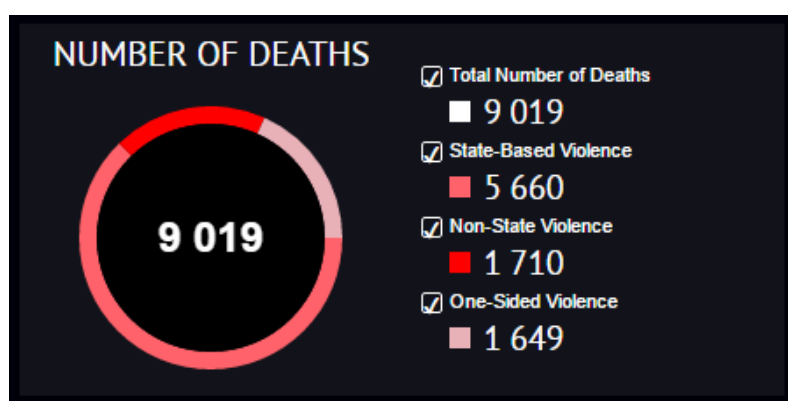
respiratórias. Estas partículas apresentam uma eficiência de corte (50%) para um diâmetro aerodinâmico de 10µm. (BORREGO, C. 1995)

<sup>39</sup> Período da instauração da Frente Nacional.

reinserção dos então beligerantes, como supracitado, o que gerou pouca motivação e confiança para que os combatentes abandonassem a violência.

No tocante à segurança individual (*f*), e levando em conta a violência direta, em especial a física, temos os problemas mais brutais. Na Colômbia, de 1998 a 2003, houve cerca de 9019 mortes relacionadas ao conflito, segundo dados do *Upsala Data Conflict Center*. Destas, os responsáveis são, em especial, o governo do país, as Farc e as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC).

### Esquema 1. Número de mortes violentas na Colômbia



Fonte: UDCP, 2016.

#### 4.1.2 O desempenho colombiano na análise

No tocante à Colômbia, portanto, é preciso ressaltar o baixo desempenho na análise, tendo em vista que o país pontua negativamente em todas as dimensões da mesma. Uma análise concentrada, hipoteticamente, na duração da paz, demonstraria rapidamente que o desempenho colombiano aponta para uma série de problemas e repetições dos mesmos erros, resultando em um prolongamento do conflito por tempo indefinido.

### 4.2. O CASO PERUANO

O caso peruano, acima abordado, representa um dos mais emblemáticos para a região, devido, em especial à brutalidade generalizada, gerando incontáveis focos de insegurança humana, mesmo quando a soberania do Estado pareceu não ameaçada. O conflito peruano prolongou-se por muitos anos, e encontrou um momento de redução da sua violência, após uma série de iniciativas, tanto estatais, quanto, em especial, da sociedade civil. O principal meta-evento, que marca a redução da violência no Peru, é o desejo de transformar o conflito em uma

dinâmica não violenta, é a elaboração de um documento que não exatamente representa um término, mas o início de um processo de transição para tanto.

O conflito armado interno – como se convencionou chamar – que havia atormentado o Peru desde 1980 culminou com o desmantelamento dos dois movimentos subversivos mais importantes e a prisão de seus líderes: Abimael Guzman do Sendero Luminoso, em 1992, e Victor Polay, do Movimento Revolucionário Tupac Amaru, em 1997. A fim de recuperar a ordem institucional e política que se deteriorou por causa do regime anterior, o presidente Valentin Paniagua criou a Comissão da Verdade e Reconciliação Nacional, em Junho de 2001, com o objetivo de “esclarecer o processo, fatos e responsabilidades da violência terrorista e violação dos direitos humanos (...) atribuível tanto às organizações terroristas e agentes do Estado”. (RIVERA, 2003, p.2). Entretanto, o maior contributo do documento, para a nossa análise, em especial, é o indicativo de iniciativas que propõe, para afirmar a paz e a harmonia entre os peruanos.

Embora não seja o foco principal da pesquisa em voga, o documento da Comissão da Verdade merece atenção especial no que diz respeito às violências que casam a insegurança humana, no Peru. Primordialmente, ele estabeleceu, pela primeira vez e com muita precisão, a verdadeira dimensão do conflito, revelando as enormes divisões sociais que existiam e que ainda existem na sociedade peruana contemporânea. O relatório observa a relação clara que ocorreu entre a pobreza e exclusão social e a probabilidade de ser vítima de violência.

No que diz respeito à um novo processo, que inauguraria uma lógica de geração de segurança humana, o relatório destaca a necessidade de reparar as vítimas das violações sofridas e restituir seus direitos. Isto passa por uma dignificação da vítima através da reconciliação nacional. O reparo envolve corrigir atitudes no país, restabelecer a democracia, governança e, sem dúvida, a justiça, passando por medidas de acesso à diversos elementos previstos no Índice de Geração de Segurança Humana ora apresentado. A reconciliação não é possível a menos que acompanhado de um exercício eficaz de tal natureza, portanto, é positivo que a publicação do documento tenha sido acompanhado por alguns conjuntos de medidas paralelas, que buscam integrar Estado e sociedade, na geração da Segurança Humana. São tais iniciativas que serão foco da análise que segue.

Ao analisarmos o documento da chamada Comissão da Verdade do Peru, assim como documentos de organizações e *think tanks* para o período em questão<sup>40</sup>, somos capazes de

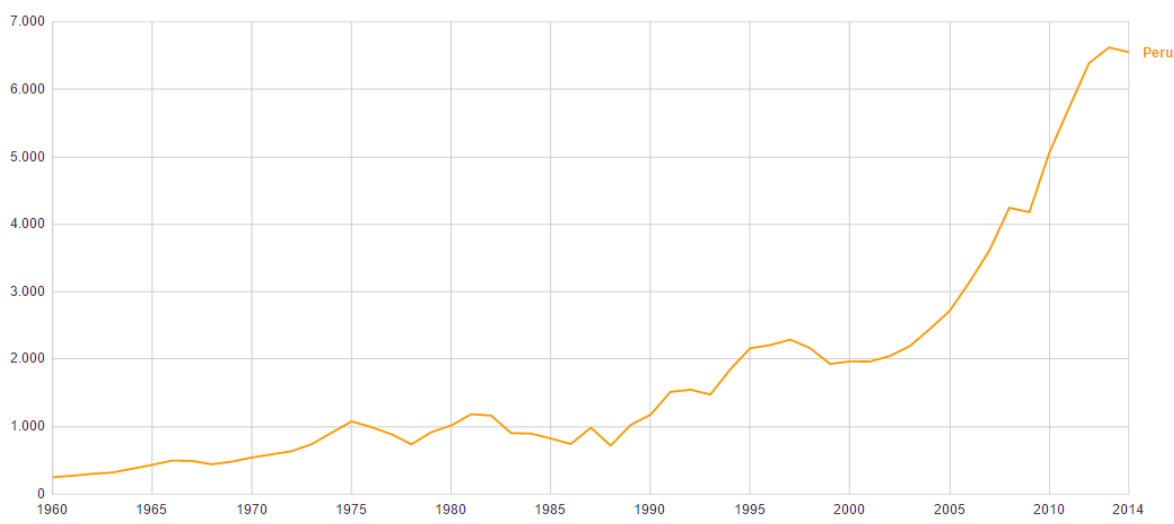
---

<sup>40</sup> Tomamos como recorte o imediato pós-conflito, representado pela divulgação do informe final da Comissão da Verdade local, ou seja, o período entre 2003-2004.

extrair os dados para inferir conclusões a partir da nossa análise, sendo possível visualizar uma série de elementos que coadunam com cada dimensão levantada.

No que diz respeito à (a) Segurança Econômica, a renda *per capita* do país tem um aumento significativo no período em questão, o maior em cinco anos. (CIA FACTBOOK, 2016). Após o início da implementação das políticas que acompanharam o relatório, o Peru entrou em uma ascendente econômica, atingindo os níveis mais altos da história. Em regiões imersas no conflito, como as cidades de Ayacucho, Huancavelica, e Apurímac, também houve crescimento, relacionado à políticas de afirmação e auxílio social.

**Gráfico 5. Evolução do PIB per capita do Peru (US\$ atualizados)**

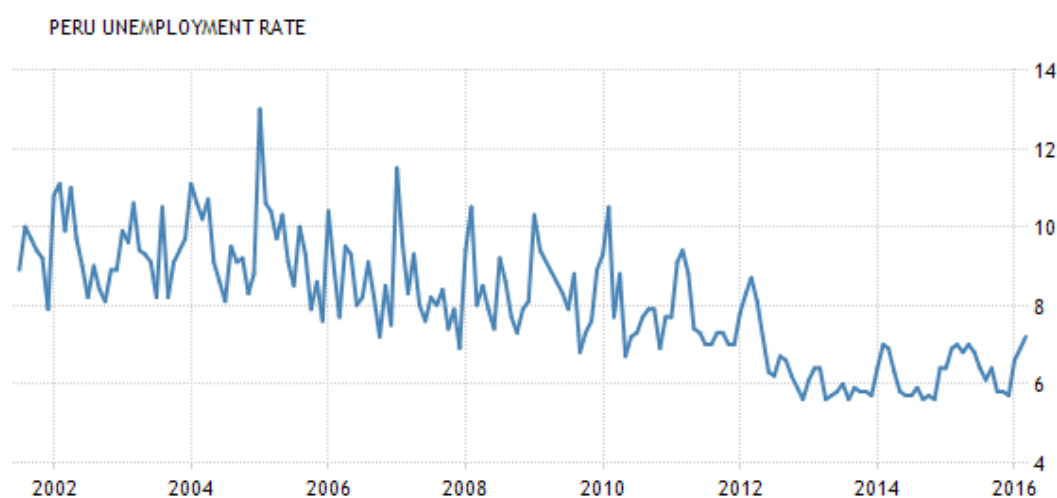


Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco mundial

No entanto, no ano de 2004, os níveis de desemprego atingem níveis alarmantes de quase 15% da força de trabalho mesmo com a identificação de alguns programas trabalhistas, no período em questão. O Programa Nacional para a Promoção de Oportunidades Laborais “*Impulsa Perú*”, do Ministério de Trabalho e Promoção do Emprego, em convênio com entidades de capacitação especializadas, passou a oferecer gratuitamente um serviço de capacitação e inserção laboral, em especial para os atingidos pelo conflito. Entretanto, o maior peso para a nossa análise cai sobre a sua implementação. Programas similares, o *Trabaja Peru* e o *Projovent* enfrentam problemas também semelhantes. “Por exemplo, no Peru, onde o número de jovens desempregados urbanos é de cerca de 540.000, o programa *Projovent* atendeu apenas pouco mais de 73 mil jovens em mais de 15 anos de operação. (GONZÁLEZ-VELOSA, RIPANI, ROSAS-SHADY, 2012, p.10).

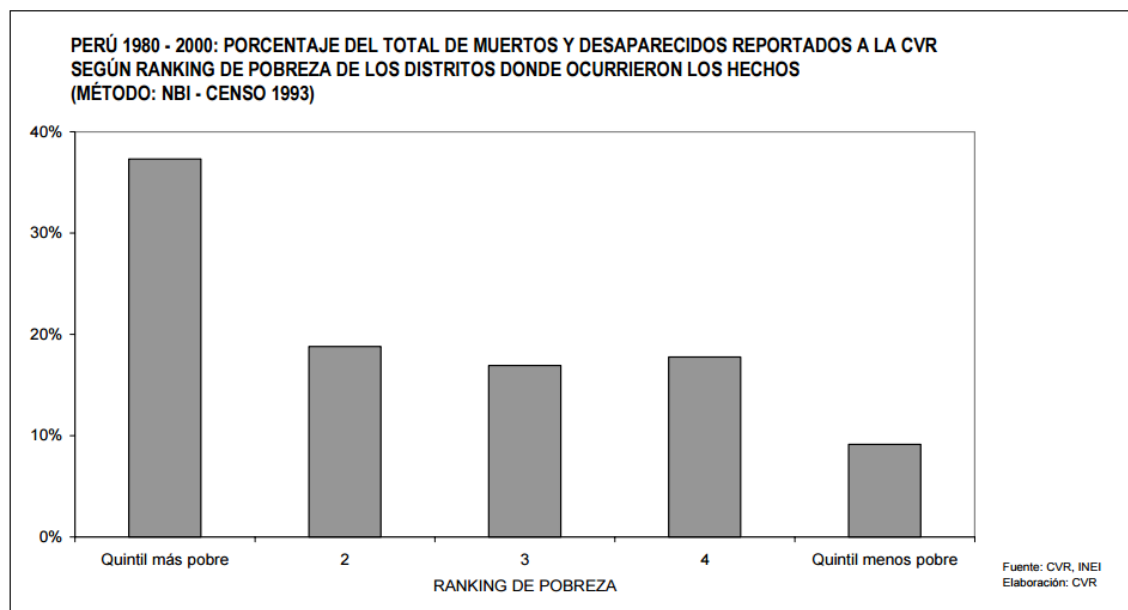
Tal elemento é de crucial importância para a geração da Segurança Humana, uma vez que, em potencial, os beligerantes não são reintegrados ao mercado ativo, por sofrerem uma série de obstáculos à sua reinserção comercial. Não empregados, estes indivíduos – não apenas os beligerantes, mas suas famílias, vítimas de mutilações ou quaisquer danos físicos, crianças-soldado – são forçados à recorrer a outros métodos para reverter seu processo de marginalização, por vezes, o retorno à violência é o mais comum.

**Gráfico 6. Taxa de Desemprego no Peru**



Fonte: Banco Central de Reserva del Perú, 2016.

O fracasso em promover a reinserção ao mercado, representa uma profunda falha na promoção da Segurança Humana, significando uma ausência na geração de Segurança Humana, nessa dimensão. Além disso, o Peru sempre apresentou taxas de desigualdade com uma significância superior à 50% no coeficiente de gini, representando uma profunda situação de má distribuição de renda, mesmo após a estabilização econômica.

**Gráfico 7. Número de mortos por renda**

Fonte: CVR, 2001.

Se faz prudente analisar, ainda, os programas de governo e, em especial, os documentos referentes ao processo de paz conduzido pelo governo Pastrana, assim como propostas de políticas públicas voltadas para a segurança do país, presentes no Plano Colômbia. Dessa forma, o país figura, no tocante à dimensão com uma lógica de crescimento econômico no período em questão, que esbarra, no entanto, em uma crise do crescimento real do seu produto interno bruto, no ano de 1999, logo após a implantação da maior parte das políticas do governo Pastrana. A agenda política voltada ao processo de paz não foi capaz de conter o desemprego, a 20%, e uma dívida externa exorbitante de 34 mil milhões de euros.

Quanto ao aspecto da (b) dimensão alimentar da segurança, há um grave problema, “cerca de 11% da população está abaixo do mínimo necessário de alimentação, recebendo a quantidade mínima exigida de calorias”. (IFPRI, 2011) No entanto, ainda segundo dados do International Food Policy Research Institute, no período em questão, uma política governamental forte reduziu este número, em especial nas regiões de conflito, dentro do contexto da Comissão de Reconciliação, houve a criação da Comissão Multisetorial de Segurança Alimentar que formulou uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA). Entre 2000 e 2004, os programas de alimentação representaram 55% dos recursos direcionados ao conjunto de programas sociais do Peru, no entanto, a participação dos programas de alimentação no total de gastos sociais foi em média de 4%. Ou seja, os programas de

alimentação tem orçamento insignificante se comparado com outros (SOUZA, BELIK, 2012, p.120.)

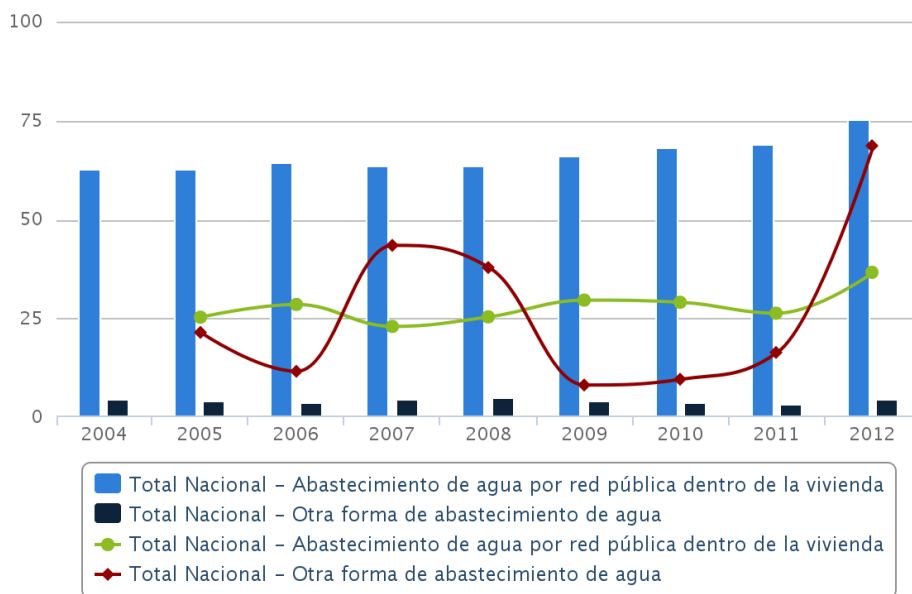
(...) entre 2000 e 2004, foi constatado que, no Peru, existiam 27 programas executados de forma descoordenada e com objetivos sobrepostos “que se pueden resumir en: reducción de la desnutrición, alivio de la pobreza y mejora de la calidad de vida de los grupos vulnerables” (SOUZA, BELIK, 2012, p.120.)

Enquanto os programas de acesso à alimentação poderiam fazer o país pontuar positivamente em nossa análise, é gritante a sua má implementação, o que ainda deixa de abaixo da linha do aceitável a boa parte da população peruana, em especial os mais vulneráveis em situação de conflito violento. Dessa forma, o país também não atinge bom desempenho nessa dimensão.

A liberdade política, aqui relacionada à dimensão da segurança política (*c*), conta positivamente no período em questão para o Peru, com um valor de 2,5 numa escala que conta de 1 a 7, evoluindo negativamente, além de 3 e 2 pontos nas liberdades civis e nos direitos políticos, respectivamente. No período abordado, a o Peru se apresentava como apenas *parcialmente livre*, tendo um desempenho mediano, segundo dados do instituto *Freedom House*. A participação política da sociedade peruana continuou sendo baixa após a redução relativa da violência, os graus de participação social são baixos. As atividades identificadas como as mais importantes dizem respeito a estratégias de sobrevivência dos setores populares, tais como os programas de alimentação ou atividades dos clubes de mães. Embora permitam a ação comunitária, não há extensão ao campo da participação política. Desde o período, há, no geral, um descrédito de políticos, instituições formais e partidos políticos. No entanto, é apreciado e valorizado que é possível votar periodicamente e que prevalecem as liberdades políticas básicas.

No que diz respeito à Segurança da Saúde (*d*), o Peru tem um desempenho que poderia ser chamado de híbrido. Embora boa parte da população tenha acesso à água potável – cerca de 85%, – isso só se dá, em grande medida, muito além do período ora abordado, quando, na “dos quase 29 milhões de pessoas no Peru, cerca de 5,3 milhões de pessoas não têm acesso à água potável” (UNDP, 2008). Apenas em 2006, um programa de governo reduziria tal número.



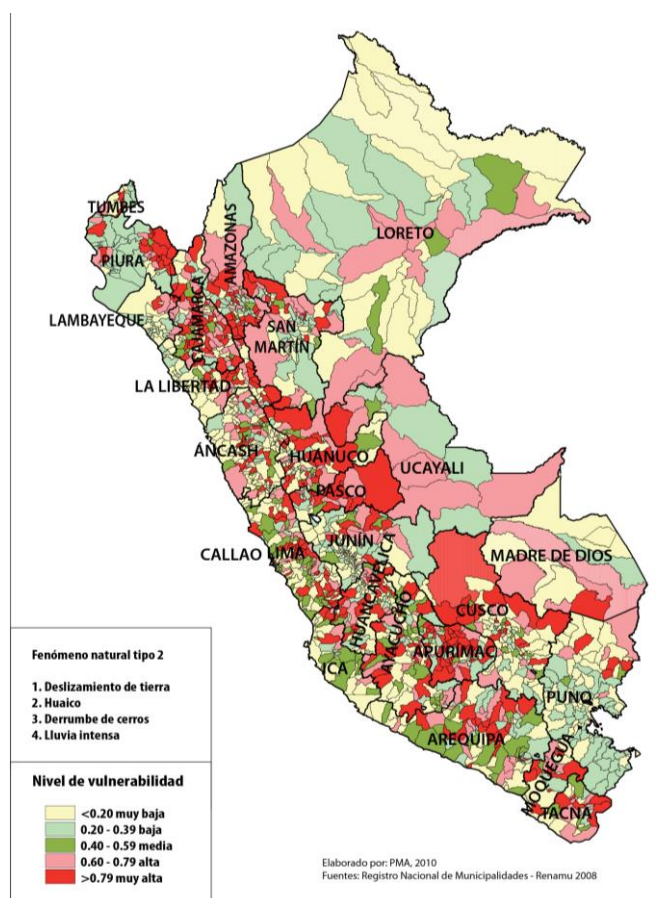
**Gráfico 8. Acesso à água potável no pós-conflito no Peru**

Fonte: INEI, 2016.

No fim do período previsto para o sucesso dos programas de acesso à água potável – inserido nos projetos de saúde do país, para as áreas mais atingidas pelo conflito – pouco mais da metade da população tinha acesso a água, promovido pela rede pública. Desde então, o uso de fontes alternativas de água, como redes privadas e poços artesanais, tem aumentado bastante. Mesmo com a ausência do abastecimento, as regiões mais atingidas pelo conflito, em especial Chancay e Ayacucho, não sofreram com uma profunda epidemia de cólera, gerada pelo uso de água não purificada, como ocorreu em outros lugares, na América Latina. (HARVEZ, ÁVILA, 2013.)

Pouco se fez no que diz respeito à segurança ambiental (*e*) no Peru, no entanto, no tocante a terremotos, em especial, a vulnerabilidade a desastres naturais, no país, é pequena. Se nos referirmos aos desastres naturais do tipo 2, como deslizamentos de terra e enchentes causadas por chuvas intensas, houve pouco para melhorar a gravíssima situação do país.

**Mapa 6. Vulnerabilidade aos desastres naturais de tipo 2**



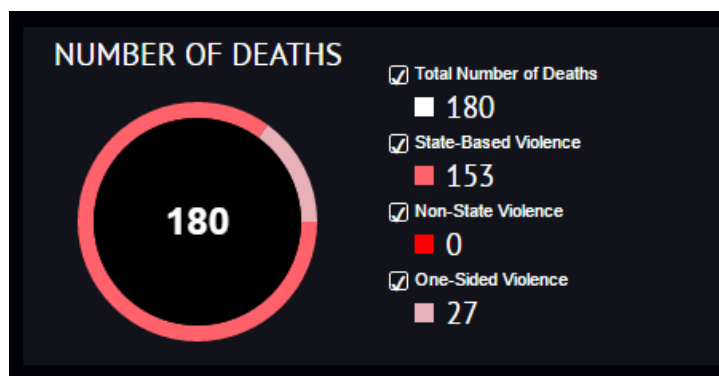
Fonte: UNDP, 2010

Como pode ser observado, as populações do Peru continuam sendo atingidas gravemente por desastres e, principalmente, seus efeitos que poderiam ser mitigados por maiores programas de promoção da Segurança, nesse aspecto, Programas de Defesa Civil a Desastres Naturais é outra variável na qual o Peru não consegue atingir um bom desempenho. No tocante aos níveis de poluição, pelo contrário, o país se sai sem maiores problemas, ficando com apenas três pontos acima da média global de emissão de PM10, segundo o levantamento da Organização Mundial de Saúde. (WHO, 2011).

As duas últimas dimensões – comunitária, do indivíduo – são contempladas satisfatoriamente pelo informe final da Comissão da Verdade do Peru. O Estado peruano se comprometia, naquele momento, com a construção de 3 hospitais e 10 escolas na região de Ayacucho, Também era visada a construção de moradia para os ex-beligerantes, almejando impedir o processo de marginalização. Anistia e reintegração faziam parte de um programa de

empregabilidade aos mesmos, fazendo o país pontuar positivamente nas variáveis em questão. Além disso, o número de mortes violentas, relacionadas ao conflito, sofreu uma significativa baixa.

#### Esquema 2. Número de mortes violentas no Peru



Fonte: UCDP, 2016.

#### 4.1.3 O Desempenho peruano na análise

Apesar de um bom desempenho em certas variáveis internas às dimensões, é preciso afirmar que o Estado peruano fracassou na geração da Segurança Humana para os envolvidos, direta ou indiretamente, em seu conflito interno. Isso se dá pelo vácuo apresentado em pelo menos duas dimensões – econômico e ambiental. É possível afirmar que, em algumas análises, a prioridade de tais dimensões não teria peso tão negativo para a conclusão, entretanto, a Segurança Humana trata da plena satisfação das necessidades humanas, o que engloba cada uma de suas dimensões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Segurança Humana é um conceito que se propôs a desafiar os modelos tradicionais dos Estudos de Segurança Internacional desde a sua gênese. No entanto, o conceito transitou de uma ferramenta amplamente difundida e institucionalizada para um estado de descrédito e pouca atenção recebida, nos debates acadêmicos. Alvo de constantes críticas e severas máculas, em especial pela pouca precisão e operacionalidade.

Apesar da existência de uma boa dezena de técnicas e metodologias de mensuração, a Segurança Humana seguiu seu curso de descenso no debate da Segurança Internacional. Isso se deu, em especial, por não apresentar consenso quanto ao seu conceito e falhar em prover um método confiável aceito por toda a corrente. Tal movimento acabou acarretando em um escanteamento da teoria, frequentemente taxada de utópica e sintetizada em discussões de desenvolvimento humano, distante das discussões de segurança.

A presente pesquisa representa uma tentativa inicial de agrupar ideias decorrentes dos mais consagrados métodos de mensuração de Segurança Humana, apreendendo das críticas recebidas pelos mesmos as falhas que devem ser evitadas e as lacunas que devem ser preenchidas. Para tanto, lançamos os *Indicadores de Geração de Segurança Humana*, uma série de variáveis, ainda embrionárias, para o desenvolvimento de um índice de mensuração. Dessa forma, objetivou-se expor os potenciais negligenciados da Segurança Humana, de oferecer ferramentas de análise ricas para a geração da Segurança e, em especial, a mitigação da violência em seus formatos mais diversos.

Na análise em questão, abordamos o caso do Peru, no imediato pós-conflito com o grupo chamado Sendero Luminoso, representado pelo lançamento do informe final de sua Comissão da Verdade, e o prolongado conflito colombiano, em especial, quando do processo de paz desenvolvido no governo Pastrana. Do ponto de vista do desenho da pesquisa, nos coube questionar se territórios que promovem a Segurança Humana, gozam de maiores períodos de paz, na América do Sul, tendo como conclusão decorrente, a ideia de que, sem a geração de Segurança Humana, não haveria paz duradoura.

Após um levantamento de dados referentes a cada uma das sete dimensões da Segurança Humana apresentadas por Kaldor e Beebe (2010), tornou-se possível fazer uma série de inferências e extrair alguns resultados, a serem compartilhados, em dois grupos de conclusões, a seguir, que culminam na elaboração das considerações finais do texto.

### *A (não) geração da Segurança Humana*

Após experiências traumáticas com conflitos violentos, tanto o Peru quanto a Colômbia mergulharam, em períodos semelhantes, em processos de paz ou reconciliação, na tentativa de reduzir a violência ou transcender o conflito. Destacam-se os momentos analisados, por representarem uma tentativa de resolução do conflito diferente das práticas tradicionais, e já exauridas por ambos os governos, nos dois países. O fracasso da lógica do enfrentamento abriu espaço para a tentativa da construção da paz numa perspectiva mais focada no indivíduo, levando em consideração as condições socioeconômicas e integração na sociedade, de profunda semelhança com a lógica da Segurança Humana.

A análise aqui apresentada não se propõe a indagar se os governos buscavam a geração da Segurança Humana, tendo isto como um pressuposto, ou um elemento implícito nas posturas e propostas apresentadas nos momentos ora abordados. Questionável e, portanto, aqui questionada, foi a eficácia dos Estados em implementar políticas públicas e programas de geração da Segurança Humana.

**Tabela 9. Desempenho Comparado na análise**

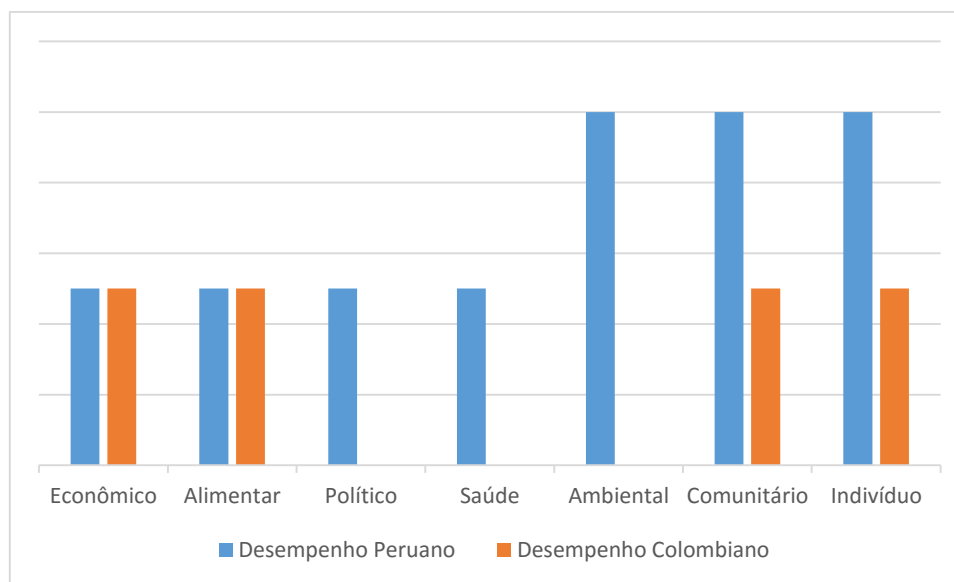
Dimensão da Segurança	Desempenho Peruano	Desempenho Colombiano
Econômico	<i>Mediano</i>	<i>Mediano</i>
Alimentar	<i>Mediano</i>	<i>Mediano</i>
Político	<i>Mediano</i>	<i>Ruim</i>
Saúde	<i>Mediano</i>	<i>Ruim</i>
Ambiental	<i>Bom</i>	<i>Ruim</i>
Comunitário	<i>Bom</i>	<i>Mediano</i>
Indivíduo	<i>Bom</i>	<i>Mediano</i>

Apesar dos supostos esforços e novas posturas tomados pelos governos, é evidente que o desempenho na análise fica muito aquém do esperado. Torna-se visível que os Estados enfrentaram dificuldades de naturezas diversas, entre problemas gerados pela própria violência enraizada e desvios de foco e recursos causados por informalidades institucionais. A principal inferência a ser tomada aqui, é que Peru e Colômbia não foram capazes de gerar a Segurança Humana, uma vez que não atenderam os requisitos necessários satisfatoriamente.

Se adotarmos uma análise comparada do desempenho dos dois, seria possível inferir que o desempenho peruano é levemente superior ao desempenho colombiano. Entretanto, a

Segurança Humana pressupõe um desempenho ótimo em cada uma de suas dimensões, o que colocaria os dois Estados em igual situação de ineficiência para a geração do estado desejado.

**Gráfico 9. Desempenho Comparado na Análise**



Fonte: Elaboração própria

Se, por um lado, a ineficácia dos Estados na geração da Segurança poderia refletir uma fraqueza, ou fragilidade em observar os aspectos mais profundos da manutenção da violência, por outro, é preciso levar em conta que programas foram criados e que um pensamento crítico foi implementado na elaboração dos mesmos. É seguro tomar nota das forças profundas que geram rupturas nos pensamentos políticos, historicamente, na América do Sul, e que, por vezes, tornam iniciativas alternativas em rotas de retorno ao enfrentamento mais militarizado de grupos armados, como aconteceria em sequência, na Colômbia, por exemplo.

### ***A durabilidade da paz (negativa)***

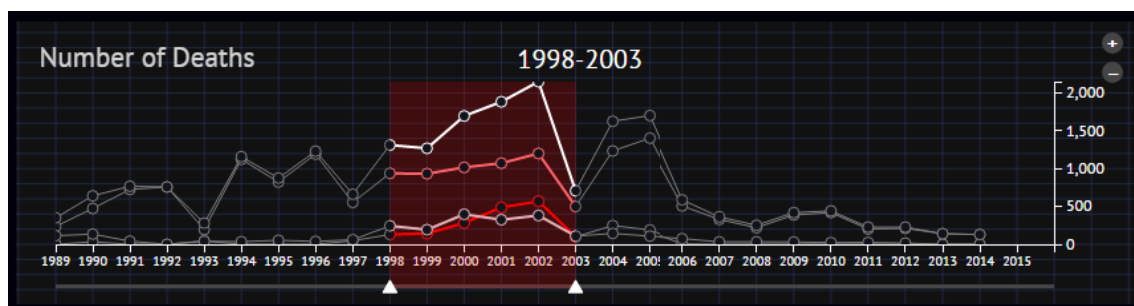
Um outro grupo de conclusões está associado à durabilidade da paz, e é o ponto principal para levarmos em conta toda a tinta dedicada, até aqui, à geração da Segurança Humana. Uma observação da durabilidade paz, pode nos oferecer algumas inferências sobre a importância da geração da Segurança Humana na obtenção desse estado. Antes de partir para tal observação, é preciso remeter ao primeiro capítulo e à definição da paz, além de realizar uma breve digressão sobre tipos ideais.

Quanto ao primeiro, é preciso reforçar que, ao verificar a durabilidade da paz, nos atrelando a uma abordagem mais estreita da Segurança Humana, pensamos na paz negativa. Isto significa que estamos verificando o impacto das tentativas de gerar a Segurança Humana, refletido na redução da violência, e não, necessariamente, em aspectos socioeconômicos. Tal escolha se dá pela predominância com que se verifica a urgência de encerrar a violência para a transformação do conflito, aspecto longamente discutido durante o texto. Partimos, aqui, do pressuposto que a redução da violência representa o passo inicial para o alcance da paz positiva, que só poderá ser atingida, no entanto, se todas as dimensões da Segurança humana tiverem sido plenamente alcançados.

Isso nos coloca em situação metodologicamente confortável, mas epistemologicamente delicada, ao nos aproximar da ideia de tipo ideal. Compreendemos a ausência total da violência como uma condição ótima, e pragmaticamente alcançável, embora uma construção de uma longa composição de variáveis, das quais todas as que formam a Segurança Humana compõem apenas um pequeno quadro. Isso não a posiciona em condição de utopia, ou de tipo ideal, mas de uma condição que, embora difícil, deve ser almejada e perseguida. Portanto, nossa medida se dá em termos de quão próximo dessa condição cada território analisado chegou. Nesses termos, estabelecemos as leituras da Colômbia e do Peru, de modo a entender as consequências dos desempenhos na nossa análise.

A Colômbia teve um desempenho desastroso na abordagem, sem pontuar satisfatoriamente nenhuma ou qualquer dimensão esperada para a geração da Segurança Humana, durante o processo de paz conduzido no governo Pastrana, e isso tomou o seu preço nos anos recorrentes.

**Gráfico 10. Mortes violentas relacionadas ao conflito na Colômbia**



Fonte: UCDP, 2016

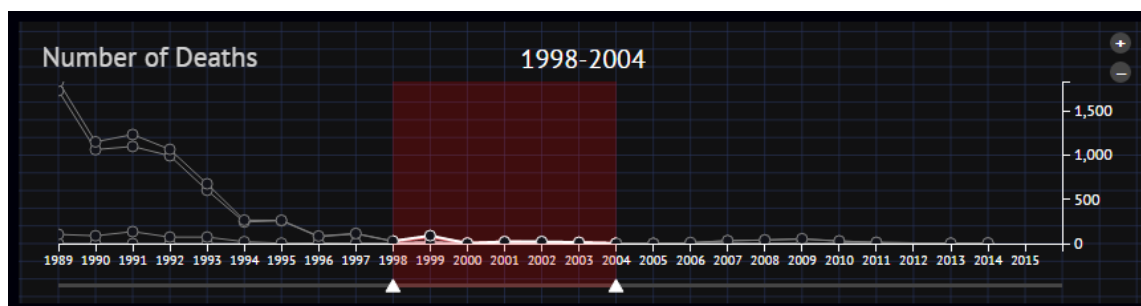
Até 2014, nenhum ano esteve livre da violência na Colômbia, tendo todos eles testemunhado mortes violentas relacionadas ao conflito. O retorno recorrente à violência está

intrinsecamente relacionado à ausência da promoção dos elementos básicos apontados na presente pesquisa, pelos motivos previamente apresentados. Na ausência da segurança econômica, política, de educação, da saúde, ambiental, comunitária e mesmo individual, os colombianos seguiram expostos aos diversos tipos de violência e, até aqui, ainda não foram capazes de experimentar a paz, mesmo que em sua faceta mais estreita.

Se a redução da violência, que, aparentemente começou com o novo processo de paz na Colômbia<sup>41</sup>, sucederá na obtenção da paz, é ainda uma incógnita. Para tanto, é preciso que também alcance sucesso nas dimensões supracitadas e, ao seu final, nova análise deve ser efetuada, para uma construção adequada do cenário que se desenhará no país, uma vez que o processo esteja encerrado.

O desempenho peruano foi levemente superior ao da Colômbia, na análise, tendo se saído bem em algumas dimensões. É visível que o contexto histórico do conflito peruano pesa, comparativamente ao colombiano, mas também a sua lógica de transformação do conflito, com a própria elaboração de um documento e de um processo de reconciliação, o que sinaliza com o desejo de recolocar a sociedade em seu funcionamento normal.

### Gráfico 11. Mortes violentas relacionadas ao conflito no Peru



Fonte: UCDP, 2016

Rapidamente, durante o período em questão, o Peru passou a experimentar uma continuidade e até progressão na redução da violência relacionada ao conflito, chegando a testemunhar anos nos quais nenhuma morte violenta relacionada ao conflito ocorreu, como em 2012. Entretanto, apesar do processo de reconciliação, a dificuldade em reinserir os beligerantes e demais envolvidos no conflito no mercado de trabalho e na sociedade, pode ser um motivado

<sup>41</sup> No ano de 2010, ao ser eleito, Juan Manuel Santos, iniciou um processo de paz com os grupos guerrilheiros - priorizando, inicialmente, os diálogos com as Farc. Assim, foi montada uma mesa de negociações em Cuba - La Havana - buscando a abertura para se chegar a um acordo que envolvesse governo, guerrilheiros e sociedade. Além disso, buscava-se abarcar vários pontos, focando não só o cessar fogo, mas também nas políticas de DDR e soluções para lidar com as vítimas, além da instauração da justiça restaurativa ao invés dos modelos convencionais. Assim, as conversações avançaram até então, alcançando êxitos nunca antes alcançados.



do retorno à violência, algo que deve ser acompanhado com atenção pelos agentes de segurança, sejam Estado ou não.

## Conclusões

É possível analisar a durabilidade da paz como relacionada com a geração da Segurança Humana, com ficou apontado durante as páginas que seguiram até aqui. Da mesma forma, procurou-se apontar que é possível mensurar o conceito, e que ele não carece de mecanismos ou é vago, como é tradicionalmente acusado por correntes mais tradicionais.

A Segurança Humana ainda carrega em si bastante potencial para ser aplicada na busca pelo bem estar dos indivíduos. Um dos primeiros passos nessa jornada é alcançar um sistema preciso de mensuração. O presente trabalho apresentou uma lista de indicadores, ainda, para a elaboração de um *índice de geração de Segurança Humana*, que almeja maior precisão e acurácia nessa difícil tarefa.

A mais importante conclusão, é que a violência, como primordial elemento perturbador da paz, está profundamente relacionado com a ausência da geração da Segurança Humana. Em anos subsequentes à análise, podemos compreender que o Peru sofreu o fim do *senderismo* – como uma possível ideologia motivadora da violência – o que elimina possíveis fatores psicológicos incomensuráveis, e a violência continuou de maneira criminal, mais relacionada com a segurança pública, limitada ao espectro da segurança individual.

É possível que processo semelhante se dê na Colômbia, nos próximos anos, caso o processo de paz vigente suceda, e o país experimente o fim do *farquismo*, voltando as atenções dos geradores de segurança à segurança individual. Nessas condições, ainda será preciso advogar pela humanização da segurança pública, nos termos apresentados anteriormente, ratificando o potencial do conceito para a transformação de conflitos, sendo possível a sua mensuração - assim como aqui desenvolvido - e a mitigação da violência nas sociedades. Se as pessoas não podem ter certeza se vão sobreviver ao dia seguinte ou semana ou mês, se eles têm que lutar para assegurar a sua sobrevivência, de suas famílias e comunidades, a sociedade não será nem estável nem pacífica. (SCHNABEL, 2009).

## REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. Human Security: East Versus West. *International Journal*, p. 444-451, 2001.
- ALKIRE, Sabina. *Human Development: Denitions, Critiques, and Related Concepts*. United Nations Development Programme. Human Development Reports Research Paper, 2010.
- ALVES, Marcos Celso. *Um mandato para a paz: o ocaso da negociação entre o governo de Andrés Pastrana e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (1998-2002)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, PUC-Rio, 2005.
- AMOUYEL, Alexandra. What is Human Security? *Revue de Sécurité Humaine / Human Security Journal*, Vol. 1, 2006.
- BAIN, W. Against Crusading: The Ethic of Human Security and Canadian Foreign Policy, *Canadian Foreign Policy*, p. 85-98, 1999.
- BAJPAI, Kanti. Human Security: Concept and Measurement. *Kroc Institute Occasional Paper*, Vol. 19, Nº 1, p. 1-64, 2000.
- BALDWIN, David A. The concept of security. *Review of International Studies*. Vol. 23, p. 5-26, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia : un aporte para la construcción de políticas públicas* – Bogotá, Colombia, 2012.
- BANCO MUNDIAL. *World Bank Forecasts Global Poverty to Fall Below 10% for First Time; Major Hurdles Remain in Goal to End Poverty by 2030*. 2015. Disponível em: [www.worldbank.org]. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.
- BAS, Muhammet. *Measuring Uncertainty in International Relations: Heteroskedastic Strategic Models*. Department of Government. Harvard University. 2010.
- BEATO, Cláudio. *Entrevista realizada no Programa Roda Viva da TV Cultura*. 2012. Disponível em: [http://tvcultura.cmais.com.br/roda-viva/roda-viva-claudio-beato-12-11-2012]. Acesso em: 16 de novembro de 2015.
- BEN-GAL I., Outlier detection, In: Maimon O. and Rockach L. (Eds.) *Data Mining and Knowledge Discovery Handbook: A Complete Guide for Practitioners and Researchers*. Kluwer Academic Publishers, 2005.
- BERTONHA, João Fábio. *Sendero Luminoso: ascensão e queda de um grupo guerrilheiro*. Maringá: Espaço Acadêmico, 2001.
- BHAMBRA, Gurminder K. Historical sociology, international relations and connected histories. *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 23, Number 1. 2010.
- BONILLA, Heraclio. Sendero Luminoso en la Encrucijada Política del Perú. *Nómadas*, Nº 19, p. 58-65, 2003.

BRINKS, Daniel. The Rule of (Non)Law: Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina. in: Helmke, Gretchen and Steven Levitsky. *Informal Institutions & Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 201-226, 2006.

BRODIE, Bernard. Strategy as a Science. *World Politics*. Baltimore, Vol. 1, N° 4, p. 467-488, 1949.

BUZAN, Barry, HANSEN, Lene. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. Trad. Flávio Lira. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

BUZAN, Barry. A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value. In BURGESS, P., OWEN, T. (eds). *What is Human Security? Comments by 21 authors*. Special Issue of Security Dialogue, Vol.35, p. 369-70, 2004.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2003.

CASTILLO, Andrea Granados. *The Failure of US Policies in Latin America: from the War on Drugs to the War on Terror*. Dissertação de Mestrado em War & Conflict in the Modern World, Brunel University - London, 2009.

CASTRO, André Dunham de. *A crise na Colômbia: impactos e implicações para o Brasil* / André Dunham de Castro. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CHANDLER, David. Human Security: The Dog That Didn't Bark. *Security Dialogue*. SAGE Publications, Vol. 39, N° 4, p. 427-438, 2008.

CINEP. *'Falsos positivos' 2010: Clamor por la verdad y la justicia*. Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP/PPP). Bogotá, 2011.

CLAUSEWITZ, Carl von. *On war*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1993.

COLOMBIA-SA. S/A. *PRESIDENTES DE COLOMBIA*. In: [http://www.colombia-sa.com/presidentes/cesar\\_gaviria.html](http://www.colombia-sa.com/presidentes/cesar_gaviria.html) (acessado em 25 de maio de 2015).

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR). Para recordar 1980-2000 relato visual del conflicto armado interno en el Perú. Lima. Informe Final. 2001.

CONCEIÇÃO, Pedro. BANDURA, Romina. *Measuring Subjective Wellbeing: A Summary Review of the Literature*. UNDP Development Studies. Disponível em: [http://web.undp.org/developmentstudies/docs/subjective\\_wellbeing\\_conceicao\\_bandura.pdf](http://web.undp.org/developmentstudies/docs/subjective_wellbeing_conceicao_bandura.pdf). Acesso em 21 de julho de 2016.

CONFLICT BAROMETER. Heidelberg Institute For International Conflict Research, Heidelberg. 1997.

CONFLICT BAROMETER. Heidelberg Institute For International Conflict Research, Heidelberg, 2003.

CONFLICT BAROMETER. Heidelberg Institute For International Conflict Research, Heidelberg, 2015.

CONTEH-MORGAN, E. Peacebuilding and Human Security: a constructivist perspective. *International Journal of Peace Studies*, Vol. 10, Nº 1, p. 69-86, 2005.

COTLER, Julio. *Peru: classes, Estado e Nação*. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Funag, 2006.

CRUZ, Elmer F. Quinto de la. *Conflicto y Crisis de Representación en el Sutep de la Región Central*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007.

DANTAS, Aline Chianca. Mediação policial, segurança pública e segurança humana: uma abordagem reflexiva. *Direito, Estado e Sociedade*, Vol. 46, p. 72-100, 2015.

DPKO. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. Division of Policy, Evaluation and Training Department of Peacekeeping Operations United Nations Secretariat. New York, 2008.

DRÈZE, J., & MURTHI, M. Fertility, education, and development: evidence from India. *Population and Development Review*, Vol. 27, No.1, p. 33-63, 2001.

ELDERING, Marije. Measuring Human (In-)Security. *Human Security Perspectives*, Vol. 7, Nº 1, 2010.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). *Manual Básico: Elementos Fundamentais*. Rio de Janeiro, Vol. 1, 2008.

FISAS, Vicenç. *El proceso de paz en Colombia: Quaderns de Construcció de Pau*, N.º 17. Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2010.

FISAS, Vicenç. *La Paz Es Posible*. Barcelona, Spain: Intermon Oxfam, 2008.

FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. Trad. Joice Elias Costa. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANÇA, Tereza C. N., FRANCO, Fabio J. da S., VIEIRA, Mariana F., FEITOSA, Neyff R. O Sendero Luminoso e o 17 de maio de 1980: metamorfoses possíveis?. In OLIVEIRA, R. P.,

FUKUDA-PARR, Sakiko. MESSINEO, Carol. Human Security: A critical review of the literature. *CRPD Working Paper*. Centre for Research on Peace and Development (CRPD) KU Leuven, Nº 11, 2012.

GALTUNG, Johan. An Editorial. *Journal of Peace Research*, Sage Publications, Vol. 1, Nº1, p. 1-4, 1964.

GALTUNG, Johan. Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, Vol. 27, No. 3, p. 291-305, 1990.

GALTUNG, Johan. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilisation*. Oslo: PRIO, 1996.

GALTUNG, Johan. *Transcender e transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos*. – São Paulo: Palas Athena, 2006.

GALTUNG, Johan. Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3, p. 167-191, 1969.

GJØRV, Gunhild Hoogensen. Security by any other name: negative security, positive security, and a multi-actor security approach. *Review of International Studies*. Vol. 38, Nº 4, p. 835-859, 2012.

GONZÁLEZ-VELOSA, Carolina. RIPANI, Laura. ROSAS-SHADY, David. *¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?* Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social Notas Técnicas. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36976183>. Acesso em 23 de maio de 2016, 2012.

GORRITI, Gustavo; Robin Kirk. *The Shining Path: A History of the Millenarian War in Peru*. UNC Press. pp. 240-241, 1999.

GRAYSON, K. Human Security In The Global Era. In DRACHE, D. (ed.). *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power*. New York: Routledge, 229-52, 2001.

GRISALES, Sandra P. Arenas. Colômbia: a memória em meio à guerra. *Tempo Social*, Vol. 25, Nº 2, p. 123-139, 2013.

HARVEZ, Bahamonde C. ÁVILA, Stuardo. La epidemia de cólera en América Latina: reemergencia y morbimortalidad. *Rev Panam Salud Publica*. Nº 33(1): 40–6, 2013.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Introduction. In: Helmke, Gretchen and Steven Levitsky. *Informal Institutions & Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p.1-32, 2006.

HPHPCR. *Proposal for the Creation of a Human Security Report*. Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, 2001.

HYLTON, F. *A Revolução Colombiana [The Colombia Revolution]*. São Paulo: Ed.UNESP, 2010.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE – ILO. World employment and social outlook 2015: The changing nature of jobs / International Labour Office. – Geneva: ILO, 2015

ISACSON, A. *The Colombian Dilemma. International Policy Report*. In <http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/coipr001.pdf> (acesso em 25 de maio de 2016). Washington D.C.: Center for International Policy (CIP), 2000.

JORGE, Eduardo Martins. *Austeridade e direitos humanos: a dialética da violência económica Faces da segurança humana sob o triângulo de Galtung na atual crise europeia*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra Orientador: José Manuel Pureza. Coimbra, 2013

JUSTUS DOS SANTOS, Marcelo, KASSOUF, Ana Lúcia. Estudos Econômicos das Causas da Criminalidade no Brasil: Evidências e Controvérsias. *Revista EconomiA*. ANPEC, Vol.9, 2008.

JUSTUS DOS SANTOS, Marcelo; KASSOUF, Ana Lúcia. Existe explicação econômica para o sub-registro de crimes contra a propriedade? *Econ. Apl.*, Ribeirão Preto, v. 12, n. 1, p. 5-27, 2008.

KALDOR, Mary, BEEBE, Shannon D. *The Ultimate Weapon is no Weapon*. 1ª ed. New York: Perseus Books, 2010.

KALDOR, Mary. Human Security in Complex Operations. *A Journal of the Center for Complex Operations*, Vol. 2, Nº 2, p. 3-14, 2011.

KERR, Pauline. Human Security. In: COLLINS, Alan (org.). *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press Inc, p. 91-108, 2007.

KING, Gary. MURRAY, Christopher. Rethinking Human Security. *Political Science Quarterly*, Academy of Political Science, New York. 116: 585–610, 2002.

KUHLMANN, Paulo. FARO, Fabíola. Human Security and Emancipation: Measurements and Issues. *Global Movements, National Grievances: Mobilizing for “Real Democracy” and Social Justice*, Argitalpen Zerbitzua, 2012.

LAPID, Yosef. The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era. *International Studies Quarterly*. Vol. 33, No.3, pp. 235-254. 1989.

LAVAUX, Stephanie. *Degradación ambiental y conflictos armados : las conexiones* / Stephanie Lavaux, Grupo de Investigación sobre Seguridad. — Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.

LAWLER, Peter. Peace Studies. In: COLLINS, Alan. (org.). *Contemporary Security Studies*. Nova York: Oxford University Press Inc, p. 91-108, 2007.

LEANING, Jennifer. ARIE, Sam. Human Security: a Framework for Assessment in Conflict and Transition. *HCPDS. Working Paper Series*, Vol. 11, Nº 8, 2001.

LEBLANG, David A. To Defend or to Devalue: The Political Economy of Exchange Rate Policy. *International Studies Quarterly*. 47:533–59. 2003.

LEDERACH, J. Paul. 2012. *Transformação de Conflitos*. São Paulo: Palas Athena Editora.

LEDERACH, J. Paul. *A Imaginação Moral - Arte e Alma na construção da paz*. São Paulo: Palas Athena Editora. 2011.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65(3). pp.682-93; 1971

LONERGAN, S., GUSTAVSON, K., CARTER, B., The Development of an Index of Human Insecurity, Global Environmental Change and Human Security Project, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change. *Research Report*, 2000.

MARTIN, Mary, OWEN, Taylor. The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience. *International Affairs*, Vol. 86, Nº 1, p. 211-224, 2010.

MCGILLIVRAY, Mark. CLARKE, Matthew. Human Well-being: Concepts and Measures. In Mark McGillivray and Matthew Clarke, eds. *Understanding Human Well-Being*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2006.

MCPHERSON, G., & THORNE, S. Exploiting exceptions to enhance interpretive qualitative health research: Insights from a study of cancer communication. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(2), 2006.

MIALL, Hugh. Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task. In: AUSTIN, Beatrix; FISCHER, Martina; GIESSMANN Hans J. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004.

NEWMAN, Edward. Critical human security studies. *Review of International Studies* Vol. 36, No. 1, p. 77-94, 2010.

NEWMAN, Edward. Liberal peacebuilding debates. In: *New Perspective on Liberal Peacebuilding*. NEWMAN, Edward, PARIS, Roland, RICHMOND, Oliver (eds.). New York: United Nations University Press, 2009.

NIETO, Pedro Rivas, GARCÍA, Pablo Rey. Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006). *CONfines*, Vol. 4, Nº 7, p.43-52, 2008.

NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira. *O processo de semissecuritização no subcomplexo amazônico de segurança – explicando as reações do Brasil frente à militarização da Colômbia*. Orientador: Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.

NOBRE, Fábio. Recursos naturais na região amazônica: cooperação ou conflito?. *Revista Política Hoje*, América do Norte, 23, fev. 2015. Disponível em: <http://www.revista.ufpe.br/politica hoje/index.php/politica/article/view/303>. Acesso em: 25 Mai. 2016.

NOGUEIRA, S. G., MELO, F. R. (Orgs.). *América Andina: integração regional, segurança e outros olhares*. Campina Grande: EDUEPB, p. 237-251, 2012.

NOVAK, Fabián, NAMIHAS, Sandra. As relações entre Peru e Brasil, 1826-2012. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013.

OELSCHLEGEL, Adrian. El Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú. Un resumen crítico respecto a los avances de sus recomendaciones. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. Cidade do México, 2006

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – OMS. *The top 10 causes of death: Major causes of death.* 2014. Disponível em: [<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs310/en/index2.html>]. Acesso em 9 de janeiro de 2016.

OWEN, Taylor. *Measuring Human Security: A New View Of Cambodian Vulnerability*. A Thesis Submitted In Partial Fulfilment Of The Requirements For The Degree Of Master Of Arts In The Faculty Of Graduate Studies. The University Of British Columbia September. 2002.

OWEN, Taylor. Measuring Human Security: Overcoming the Paradox. *Human Security Bulletin*. October, Vol.2, No. 3. 2003.

OWEN, Taylor. LIOTTA, P.H. Why Human Security? *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 2006.

OWEN, Taylor. Measuring Human Security. Methodological Challenges and the Importance of Geographically Referenced Determinants. In: LIOTTA P.H. et al. (eds.), *Environmental Change and Human Security*, 35-64, 2008.

PAFFENHOLZ, Thania. Understanding peacebuilding theory: Management, resolution and transformation. *New Routes: A journal of peace research and action*. Vol.14, nº2, p.3-6, 2009.

PARIS, Roland. Human Security: Paradigm Shift or Hot air?. *International Security*, Vol. 26, No. 2, p. 87-102, 2001.

PÉCAUT, Daniel. *As FARC: Uma Guerrilha sem fins?*. 1ª ed. Trad. Ivone C. Benedetti. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PEREZ DE ARMIÑO, Karlos. Seguridad Humana y Estudios Críticos de Seguridad: de la Cooptación a la Emancipación. In: ARMIÑO, Karlos Perez de, AZKUE, Irantzu Mendia (org.). *Seguridad Humana: Aportes críticos al debate teórico y político*. Madrid: Editorial Tecnos, p. 23-57, 2013.

PETERSON, Trudy Huskamp. Temporary Courts, Permanent Records. *United States Institute of Peace Special Report*. Washington, nº170, 2006.

PNUD. *Mapa de Vulnerabilidad a la Desnutrición Crónica Infantil Desde La Perspectiva De La Pobreza, 2010*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas. Perú. 2010.

PNUD. *Human Development Report*. Published for the United Nations. Development Programme. (UNDP). New York. Oxford. Oxford University Press, 1994.



POLETTTO, Ricardo dos Santos. *Terrorismo e contra-terrorismo na América do Sul: as políticas de segurança de Argentina, Colômbia e Peru*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, 2009.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. DUARTE, Érico Esteves. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Vol. 50, Nº 1, p. 29-46, 2007.

PUREZA, José Manuel, CRAVO, Tereza. Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Vol. 71, p. 5-19. 2005.

RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T., MIAL, H. *Contemporary Conflict Resolution*. 3ª ed. Cambridge: Polity Press, 2011.

RICHMOND, Oliver P. Human Security and its Subjects *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, Vol. 68, p. 205-225, 2013.

RIVERA, Manuel de. La Comisión de la Verdad y Reconciliación en Perú: conclusiones y perspectivas. *Revista Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*. Nº 126, 2003.

ROCHLIN, J. F. *Vanguard Revolutionaries in Latin America*. London: Lynne Rienner Publishers, 2003.

RODRIGUES PEREIRA, Julio. *Análise de Dados Qualitativos*. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2004.

ROUSSEAU, David L. GARCIA-RETAMERO, Rocio. Identity, Power, and Threat Perception A Cross-National Experimental Study. *Journal of Conflict Resolution*. Volume 51. Nº 5, 2007.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Seguridad humana: una perspectiva académica desde América Latina. IN: *Nuevo Gobierno: desafíos de la reconciliación*. Chile 1999 - 2000. Santiago: FLACSO-Chile, 2000.

SCHNABEL, Albrecht. The Human Security Approach to Direct and Structural Violence, *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

SCHUTT, Rachel. *Investigating the Social World: The Process and Practice of Research*. SAGE Publications, Inc; 8 edition, 2014.

SIGNORINO, Curtis S. TARAR, Ahmer R... A Unified Theory and Test of Extended Immediate Deterrence. *American Journal of Political Science*. 50(3):586–605. 2006

SILVA MACHADO, Luís Fernando. Justiça Anamnética: o caso da Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru. *Revista Espaço Jurídico*, Vol. 8, Nº 1, p. 21-32, 2007.

SIMONS, G. *Colombia: A Brutal History*. London: Saqi Books, 2004.

SOUZA, Luciana. BELIK, Walter. O planejamento da política de alimentação: uma análise a partir dos casos do México, Brasil e Peru. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 19(2): 111-129, 2012

STEIN, Janice. Threat Perception in International Relations. *The Oxford Handbook of Political Psychology*, 2nd ed. Edited by Leonie Huddy, David O. Sears, and Jack S. Levy. Oxford: Oxford University Press, 2013

STERN, Steve J. Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995. Lima: IEP/UNSCH, 1999.

SWITZER JR., Russel W. *Sendero Luminoso and Peruvian Counterinsurgency*. Dissertação de Mestrado Arts in Liberal Arts. University of the State of New York, 2007.

TADJBAKHS, Shahrbanou, CHENOY, Anuradha M. *Human Security: concepts and implications*. New York: Routledge, 2007.

VAN EVERA, Stephen. *Guide to Methods for Students of Political Science*. 1ª ed. London: Cornell University Press, 1997.

VAN HOORN, Andre. *A Short Introduction to Subjective Well-Being: Its Measurement, Correlates and Policy Uses*. Background paper prepared for OECD Conference on Measuring Progress of Societies. Istanbul, June 27-30. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/58/38780041.pdf?contentId=38780042>. Acesso em 07 de abril de 2016. 2007.

VELASCO, Javier Torres. Política educativa de la administración Pastrana Arango: 1998-2002. *Revista Opera*, vol. 2, Nº2, pp. 117-132 Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

VILLA, Rafael Duarte, OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista brasileira de Política Internacional*. Vol.48, Nº 2, p. 86-110, 2005.

VILLA, Rafael Duarte. A segurança global multidimensional. *Lua Nova*, Nº 46, p.99-118, 2009.

VISACRO, Alessandro. *Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. 1ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

WALLENSTEEN, Peter. *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*. London: SAGE Publications, 2002.

WATKINS, Meredith. BRYNEN, Elyse. *POLS 448 Terrorist Groups Profiles (Sendero Luminoso)*. Disponível em <http://scalar.usc.edu/works/pols-448-terror-group-profile-sendero-luminoso/index>. Acesso em 24 de maio de 2016.

WOLFERS, Arnold. "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, Nº 4, p. 481-502, 1952.

ZALUAR, Alba. Oito temas para debate: violência e segurança pública. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Nº 38, p.19-24, 2002.

ZAMBRANO PANTOJA, Fabio. El contexto histórico de la descentralización territorial en Colombia. *Nómadas*. Universidad Central. Bogotá, Colômbia. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105118914009>. Acesso em 25 de maio de 2016.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2005.