

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs/PNUD/ONU) entre 2000 e 2005 e os processos que geram a insegurança humana

Maria José de Rezende

Professora da UEL

Recebido em: 26/02/2015

Aprovado em: 22/09/2015

Ao exporem o agravamento mundial das condições de pobreza extrema, desigualdades, violências, abandono, exclusão, inacessibilidade à saúde, educação, habitação adequada e trabalho decente, os elaboradores dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs) têm indicado a necessidade de trazer o debate sobre segurança para um plano distinto daquele que a situa somente no âmbito dos riscos e perigos atinentes a criminalidades, belicosidades e militarização de políticas e fronteiras. Por meio de uma pesquisa documental, o artigo verifica de que segurança humana falam os RDHs e de que maneira ela aparece associada às propostas de desenvolvimento humano.

Palavras-chave: desenvolvimento humano, segurança humana, pobreza, desigualdades, vulnerabilidades

By exposing the global worsening of extreme poverty, inequality, neglect, exclusion, lack of access to health and education, adequate housing and decent work, the developers of the Human Development Reports (HDRs) have indicated the need to bring out the debate on security to a distinct plan from that which situates it only in the context of the risks and dangers relating to criminality, bellicosity and militarization of policies and boundaries. By means of a documentary research, **The Human Development Reports (RDHs/PNUD/ONU) between 2000 and 2005 and the processes that generate human insecurity** asks which human security do the HDRs talk about and how it appears associated with the human development proposals.

Keywords: human development, human security, poverty, inequalities, vulnerabilities

Introdução

O tema da segurança humana tem aparecido de modo mais e mais recorrente nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs) encomendados anualmente, desde 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹. Deve-se considerar que há, na atualidade, uma tentativa (entre acadêmicos e organismos internacionais) de tornar cada vez mais precisa a noção de segurança humana²:

A segurança humana é um direito e uma condição para toda a sociedade, inclusive para os seus segmentos menos poderosos. E nem sempre é claro que essa seja a meta, ou, pelo menos, a consequência prática das políticas aplicadas de segurança cidadã. (...) Dessa perspectiva, quando o Banco

Mundial enfatiza mais a 'segurança cidadã', ele define a segurança pela libertação das pessoas de experiências de violência física e do temor de sofrer violência física (GLEDHILL, 2012, p.525).

Gledhill (2012), no artigo "Segurança humana: uma meta viável?", afirma que é necessário

fazer uma distinção entre o conceito amplo de "segurança humana", que pretende proteger a humanidade tanto da falta de segurança econômica quanto da falta de segurança física, e o conceito mais restrito de 'segurança cidadã', que pode não só ser compatível com a manutenção de um elevado grau de desigualdade social, mas servir também para proteger esse mesmo patamar de desigualdade social. (GLEDHILL, 2012, p. 519).

Não há dúvida de que a questão da segurança humana, nos moldes postos anteriormente, tem estado presente, de forma ora mais ora menos precisa, em todos os RDHs. A insegurança humana é mostrada, algumas vezes, como a expressão das vulnerabilidades sociais (pobreza, analfabetismo, fome, falta de água potável e de saneamento) a que as pessoas estão submetidas, e, em outras ocasiões, é apresentada como resultado das condições de conflitos (guerras, perseguições, preconceitos, discriminações) e de violências (criminalidade de modo geral) que impactam negativamente o cotidiano de milhões de pessoas ao redor do mundo³.

O objeto deste artigo é, então, explorar as correlações entre segurança humana e desenvolvimento humano feitas pelos técnicos e intelectuais incumbidos de produzir, no decorrer destes primeiros anos do século XXI, os RDHs. Tentar-se-á verificar, nos relatórios divulgados entre 2000 e 2005, de que maneira a noção de segurança humana é posta, pelas equipes produtoras destes documentos, como sustentáculo das estratégias de desenvolvimento humano.

A busca por segurança humana parece inscrever-se, no interior destes documentos, em estratégias sociais, econômicas e políticas que possibilitem evitar o acirramento de tensões, conflitos e violências. A maneira de abordá-la, tal como fazem os elaboradores dos RDHs, como resultado de processos diversos que se vão somando e se multiplicando em uma combinação extensiva de inúmeras causas e consequências⁴, tende a produzir que tipo de agenda pública junto aos estados, governos e sociedade civil? Quais elementos tidos como geradores e reprodutores da insegurança humana são selecionados, expostos e enfatizados nos relatórios?

Não há dúvida de que os produtores dos relatórios estabelecem um diálogo com um amplo leque de saberes e conhecimentos acerca das muitas razões objetivas e subjetivas, tais como pobreza, desigualdades, conflitos, violências, falta de expectativas, guerras, abandonos, discriminações, preconceitos, exclusões, privações e autoritarismos, alimentadoras de diversas formas de insegurança. Deve-se perguntar: de que maneira tais questões, frequentes nos debates acadêmicos, são rearranjadas no interior dos RDHs com o intuito de incentivar políticas de geração da segurança humana?⁵

Deve-se considerar que a expressão *segurança humana* pode causar estranheza em alguns contextos e países, uma vez que nem sempre é comum sua utilização por agentes governamentais ou da sociedade civil organizada. Ela ganhou precisão e maior divulgação por meio dos relatórios. Há alguns investimentos (ARAVENA e GOUCHA, 2001) que visam demonstrar que o enfoque da segurança humana é plenamente aplicável aos contextos latino-americanos, não sendo, portanto, uma elaboração desconexa das realidades dos continentes do hemisfério sul. Todavia, nem sempre essa abordagem é, nas diversas partes do mundo, ordenadora das propostas e debates acerca do desenvolvimento e dos direitos. Ela começou, no caso brasileiro, a ser empregada nos últimos anos em documentos oficiais e acadêmicos, quando se tem como referência os documentos das Nações Unidas. Não há dúvida de que se trata de um sintagma produzido externamente, por um organismo internacional, e introduzido, de fora para dentro, nos contextos nacionais. Isso pode gerar uma sensação de que não há correspondência entre a proposta de expansão da segurança humana apresentada nos relatórios e o que é encontrado nas ações e práticas em andamento em contextos sociais específicos.

Os primeiros RDHs do século XXI e a construção de uma noção de segurança humana atrelada à noção de desenvolvimento humano

As associações das noções de segurança e desenvolvimento humanos inscrevem-se em um longo processo de conhecimento, debates e propostas nos diversos campos do saber e de embates políticos. Autoritarismos, extermínio de grupos populacionais inteiros, guerras, fome coletiva, condições análogas à escravidão, pobreza extrema, miserabilidade, desnutrição crônica, cerceamento de liberdades políticas e sociais, políticas discriminatórias e inobservância dos direitos fundamentais alimentaram a geração de um organismo como as Nações Unidas, em meados do século XX, com o objetivo, entre vários outros, de propor ações e procedimentos que fossem capazes de projetar um futuro balizado pela busca de segurança humana.⁶ A Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 1948, pode ser tomada como a síntese de um processo que exaltava a segurança humana como ordenadora da vida de todos.⁷

Elias (1998, 1999, 2006, 2006a, 2006b), ao discutir os processos construtores de uma crescente “interdependência de todos os subgrupos humanos” (Idem, 2006, p. 62) e as inúmeras lutas em busca de um maior equilíbrio de poder entre grupos, indivíduos e Estados, detalhou como a questão da segurança humana foi sempre o núcleo central do processo civilizacional (Idem, 1994). Segundo ele, o próprio surgimento de instituições globais como as Nações Unidas se inscreve neste processo,

o qual é ainda de todo incipiente, parecendo, por isso, ser imensamente frágil e incerto no que tange aos resultados (Idem, 2006, p. 62). A tarefa e os desafios de construir um mundo mais pacífico e unificado em favor da segurança humana são ainda descomunais. Todavia, Elias considera que cada passo dado é importante, mas não há dúvida de que “o processo global pode ser conduzido em uma ou outra direção, ou pode mesmo parar ou se inverter, por meio de rivalidades e de lutas de poder entre grupos de pessoas e entre seus representantes individuais” (Idem, p. 64).

Elias (2006a) alerta que muitas dificuldades de geração de um mundo mais seguro, democrático e com poderes mais bem equilibrados entre nações, grupos e indivíduos advêm do modo como se portam os Estados mais poderosos no contexto internacional, desconsiderando a adoção de medidas e procedimentos que tenderiam a melhorar a vida de muitas pessoas. Para ele, não há como dissociar a discussão acerca da segurança humana da discussão sobre desequilíbrio de poder no que diz respeito aos contextos tanto nacionais quanto internacionais, e, certamente, os formuladores dos RDHs tocam de leve na correlação que há entre segurança humana e desequilíbrios de poder no mundo, hoje.

A ideia de segurança humana nos escritos de Amartya Sen como moldura da perspectiva presente nos RDHs⁸

No livro *Desenvolvimento como liberdade* (2010), Sen afirma que o desenvolvimento econômico possui uma dimensão que deve ser valorizada como essencial: A segurança econômica, que não se restringe somente a um cálculo sobre ganhos econômicos, níveis de renda ou bens materiais. A “insegurança econômica pode relacionar-se à ausência de direitos e liberdades democráticas” (Idem, p. 30). A fome coletiva é uma situação de insegurança humana que se pode evitar não somente pela ampliação de oferta de alimentos, mas principalmente pela ampliação de direitos políticos, das liberdades e da democracia. A restrição das liberdades das mulheres, por exemplo, ajuda a compor um quadro de miserabilidade e fome ao qual muitas vezes elas estão submetidas. A solução não é somente ampliar a oferta de alimentos para essas pessoas, mas possibilitar que elas sejam habilitadas “para participar da distribuição da renda” (FURTADO, 2002, p. 16). Isso somente é possível se prevalecerem os direitos e as liberdades democráticas para todas as pessoas.

A insegurança humana é derivada, essencialmente, de processos que tendem a restringir as liberdades políticas e civis e acabam por impedir que os indivíduos possam “participar das decisões cruciais concernentes a assuntos públicos” (SEN, 2010, p. 31). Em situações autoritárias, por mais exitosas que sejam o crescimento econômico e as ofertas de bens materiais, há sempre uma condição de insegurança humana. A concentração de recursos, renda

e poder deriva, muitas vezes, de políticas que restringem o acesso da maioria das pessoas à expansão das habilidades e capacidades criadas nas “liberdades políticas e civis [que] são elementos constitutivos da liberdade humana” (Idem, p. 31).

Pelo fato desta discussão ter dado ênfase ao Brasil no RDH de 2013, deve-se dizer que os bloqueios que têm obstado à construção da segurança humana não podem ser tomados como derivados da inexistência de recursos econômicos ou “da oferta de bens essenciais” (FURTADO, 2002, p. 16), mas sim dos impedimentos que foram impossibilitando a uma parte significativa das pessoas de participarem “da distribuição da renda” (Idem, p. 16). A segurança humana está, então, estreitamente ligada à potencialidade, contida em uma dada sociedade, de desbloquear o processo de habilitação.

É o que se passa com populações rurais sem acesso à terra para trabalhar ou devendo pagar rendas escorchantes para ter esse acesso. Da mesma forma, há populações urbanas crescentes não habilitadas ao acesso à moradia. Trata-se de uma situação estrutural que não encontra solução nos mecanismos dos mercados. Para que os pobres alcancem a habilitação de que fala Sen, precisam ter acesso a meios que lhes assegurem uma certa renda (FURTADO, 2002, p. 17).

Embora haja distâncias entre Celso Furtado e Amartya Sen acerca do modo de operar os desbloqueios dos processos de habilitação que garantem a ampliação da segurança humana, há algo que está na base de suas reflexões: a importância da transparência político-administrativa, dos direitos políticos e civis e da democracia. Sem eles não há como prosseguir no desenvolvimento social e humano gerador da segurança. É interessante notar que o debate sustentado nestes termos solapa os argumentos assentados na propaganda dos regimes autoritários, os quais insistem que o crescimento econômico vem antes das liberdades.

Este foi o discurso oficial de muitas ditaduras, inclusive a brasileira, instalada em 1964, que potencializou a insegurança humana nos moldes concebidos por Sen. Toda subtração das liberdades que desconecta direitos humanos e desenvolvimento tem de ser vista como perniciosa para a segurança humana, ainda que não provoquem desastres econômicos preocupantes. No caso do Brasil, o regime militar, ao exacerbar a concentração da renda e a acumulação da riqueza, potencializou, de certa forma, uma situação trágica para uma parte expressiva dos brasileiros. Isto era feito em nome da segurança nacional que tudo subordinava.

Verifica-se que a noção de segurança humana proposta por Sen e encampada pelos produtores dos RDHs é inteiramente diferente da ideia de segurança defendida pelos governos autoritários que colocam em suspensão as liberdades políticas e civis, bem como os direitos. Não há segurança humana sem uma democracia (SEN, 2006) que traga na sua base o reconhecimento

das diferenças e das diversidades, sejam elas políticas, raciais ou culturais. Portanto, não tem cabimento a suposição de que os pobres aceitariam de bom grado a suspensão da democracia em troca de prosperidade econômica⁹. Sen afirma que isto não tem sido provado:

Existe (...) pouca evidência de que este segmento populacional, pobre e vulnerável, se contasse com a possibilidade de escolher, rejeitaria a democracia (SEN, 2006, p. 81).

Ou seja,

Sempre que se tem tentado provar que os pobres não estão interessados em seus direitos, a realidade tem demonstrado o contrário (Idem, p. 82).

A democracia, entendida por Sen como garantia de liberdade política, de liberdades civis, de discussão livre, de participação, de interação nascida da deliberação, é, essencialmente, protetora dos pobres de modo geral, seja daqueles que vivem em situação de miserabilidade extrema, seja daqueles que vivem o agravamento da situação de pobreza por perda de emprego e pelo desencadeamento de crises. “A democracia não é um luxo que pode esperar a chegada da prosperidade geral” (Idem, p. 81).

Sen afirma que, em meados da década de 1970, um governante, na Índia, declarou a intenção de construir um Estado de emergência que suprimiria os direitos civis e políticos básicos. Os mais pobres tiveram uma reação inteiramente contrária a essa pretensão. “O eleitorado hindu – um dos mais pobres do mundo – demonstrou não ser menos enérgico em seu protesto contra a negação das liberdades e direitos básicos que em sua queixa em relação às privações econômicas” (Idem, p. 82).

Deve-se ter em mente que a combinação de direitos democráticos com a garantia de segurança e oportunidade de cooperação dá, segundo Sen, o embasamento para que haja avanços rumo ao desenvolvimento humano. Esta combinação está calcada nas “diferentes liberdades instrumentais (como intitamentos [e/ou habilitações] econômicos, liberdades democráticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora)” (Idem, 2010, p. 170) capazes de impulsionar condições favoráveis ao combate tanto à privação quanto à impotência.

Esse papel preventivo da democracia enquadra-se bem no requisito que denominamos “segurança protetora” quando relacionamos os diferentes tipos de liberdades instrumentais. O governo democrático, com eleições multipartidárias e meios de comunicação sem censura, torna altamente provável a instituição de medidas visando a uma segurança protetora básica¹⁰. A ocorrência de fomes coletivas é apenas um exemplo do alcance protetor da democracia. O papel positivo dos direitos políticos e civis aplica-se à prevenção dos desastres econômicos e sociais em geral (SEN, 2010, p. 240).

A insegurança humana aparece nos escritos de Sen como algo que ameaça todos os países, desde os mais ricos até os mais pobres. Ele adverte que não basta a ampliação de riqueza, de bens econômicos e de consumo. Na verdade, se não houver incentivos políticos alimentadores da democracia, qualquer nação pode sucumbir a processos crescentes de insegurança humana, alimentada, diuturnamente, pela fragilidade da segurança protetora e pela não garantia de transparência político-administrativa. Os preparadores dos relatórios insistem nos benefícios dos processos de governação e governança.¹¹

O que seria o fortalecimento da segurança protetora nos escritos de Sen? Seria a melhoria das oportunidades, das expectativas, das perspectivas sociais (de emprego, de educação, de não ser marginalizado, discriminado e atingido por várias formas de violência), das habilidades profissionais e políticas e das capacidades dos indivíduos adentrarem o espaço público por meio da constituição de demandas por uma rede de proteção social cada vez mais forte. Outro elemento que potencializa a insegurança humana é a sensação de que não há qualquer transparência no mundo econômico e no mundo político. O medo, o temor de que se pode, a qualquer momento, ser atingido por catástrofes diversas (fomes coletivas, desemprego em massa, violências generalizadas, entre outras) seria também gerador das inseguranças humanas existentes na atualidade.

Assinala-se que, nos escritos de Sen, a insegurança humana pode ser descrita como a ausência dos elementos que compõem as necessidades básicas (alimento, vestuário, moradia, educação, saúde), bem como a sensação de que não há qualquer chance de se alcançar melhores condições, seja na área econômica, política ou educacional. Há, ainda, outro fator que aumenta a insegurança: A certeza de alguns grupos de pessoas (advinda de vários sinais dados pela sociedade, nos planos objetivo e subjetivo) de não serem aceitos e nem reconhecidos como portadores de direitos, de liberdades, de habilidades e de capacidades – estas duas últimas entendidas, essencialmente, no que tange ao seu caráter político (participação, inclusão, distribuição de poder).

A ligação estreita entre segurança humana e democracia advém, principalmente, das oportunidades que os indivíduos possuem de “dispor de uma voz efetiva em matéria de participação política” (SEN, 2006, p. 10). Se há a possibilidade de formular e pautar demandas por melhorias coletivas, as pessoas, mesmo as mais empobrecidas, podem sentir-se mais seguras quanto à sua existência e necessidades. Nota-se então que a democracia é, para Amartya Sen, uma busca incessante por um melhor equilíbrio de poder, e não somente uma forma de representação política assentada na existência da possibilidade de votar.

Elias talvez seja o cientista social que melhor trabalhou, em uma perspectiva histórica de longa duração, a democracia como “deslocamento progressivo dos equilíbrios de poder” (ELIAS, 2006, p. 22). Ainda que Sen não discuta, assim como fez Elias, a democracia como redução das

diferenças de poder entre os grupos que buscam melhores oportunidades e recursos de poder, ele parece preocupado, justamente, com aquele contingente de pessoas que não possuem qualquer recurso de poder, o que as impossibilita de adentrar os espaços onde se dão as disputas políticas. Assim, não há como constituir enfrentamentos e demandas que poderiam, a longo e médio prazo, fazer com que o pêndulo do poder pendesse a favor dos que vivenciam situações de impotência e de privação. Tudo isso aparece nos escritos de Sen como fator de insegurança humana crônica em várias regiões do mundo:

Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação da liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos (SEN, 2010, p. 17).

É, portanto, necessário gerar, segundo Sen, disposições institucionais que objetivem garantir uma “segurança protetora – na forma de redes de segurança social” e também “liberdades políticas – na forma de participação e de direitos e liberdades civis” (SEN, 2010, p. 244). Por essa razão, o processo de desenvolvimento, para ele, só se efetiva se houver uma crescente expansão de uma segurança que proteja os indivíduos mais pobres das diversas formas de sofrimento social. Por isso, a segurança humana é uma forma de liberdade que pavimenta os caminhos das possibilidades de os mais pobres terem voz e serem ouvidos. É “o poder protetor da democracia na provisão da segurança” (Idem, 2011, p. 383). Faz-se, então, necessário construir argumentos e capacidades¹² públicos para exigir melhorias na educação, na assistência médica, na nutrição, na reforma agrária e nas políticas sociais de modo geral (Idem)¹³. Por essa razão é que se deve:

Insistir na substituição do conceito mais restrito da “segurança cidadã” para uma noção mais ampla de “segurança humana”. A noção de segurança cidadã pode levar a políticas públicas cujo principal objetivo é a proteção dos interesses e privilégios dos mais poderosos, ou pelo menos das maiorias, deixando os indivíduos em situação de pobreza entregues à sua própria sorte. A segurança humana, entendida como um direito humano amplo, pode ser um ponto de partida para se discutirem propostas mais radicais, tais como a adoção de uma renda mínima universal em lugar de um salário mínimo, e pode também alimentar discussões práticas sobre o papel dos mercados e da iniciativa privada, dos governos e das organizações internacionais, no fortalecimento de um desenvolvimento humano mais equitativo e menos conflitual (GLEDHILL, 2012, p. 525).

Posições como essas, defendidas por alguns acadêmicos, técnicos e lideranças políticas, têm estado presentes com muita frequência no interior dos RDHs. Todavia, não se deve supor que haja sempre, em todos os RDHs, uma mesma aplicação da noção de segurança, a qual nem sempre é sinônimo de segurança humana como entendem Sen e Gledhill. Os formuladores do RDH de 2013, ao definir governação, afirmam que esta é equacionada em três dimensões: segurança, capacidade e inclusão.¹⁴ “A dimensão de segurança é abordada na ótica de duas medidas, genericamente complementares, de aferição da probabilidade de eclosão de um conflito interno e vulnerabilidade ao conflito” (RDH, 2013, p. 209).

Concebida desta maneira, a busca por segurança assemelha-se à empregada por muitos governos e regimes políticos que se preocupam não com a segurança humana, mas com o estabelecimento de políticas belicosas e militarizadas voltadas para conter todo e qualquer conflito. Assim, manifestações e reivindicações de diversas naturezas são reprimidas em nome da segurança.

Os RDHs de 2000 a 2005 e a ideia de segurança humana

O relatório de 2000 traz uma ampla discussão sobre a associação entre direitos humanos e desenvolvimento. Nele está plenamente embutido o debate sobre segurança, uma vez que os documentos se mostram preocupados com as questões de liberdade, bem-estar e dignidade de todas as pessoas sem qualquer distinção.

A liberdade e a segurança humanas são apresentadas como inseparáveis. Estar livre de discriminação (de raça, credo religioso, origem, etnia, gênero), ter a liberdade para desenvolver as habilidades e capacidades¹⁵, estar livre das amarras da pobreza extrema, da exploração extrema no campo do trabalho, das ameaças e dos temores de ser atingido por formas diversas de violência, estar livre do descumprimento das leis por parte do Estado e dos indivíduos, ter liberdade para participar e se manifestar politicamente são aspectos da vida social considerados geradores das condições que levam à segurança humana. Para esclarecer o foco dos relatórios nas capacidades¹⁶, a diretora dos RDHs afirma:

Já que o RDH constitui um exercício em avaliação global de desenvolvimento, o critério usado nos RDHs foi colocar o foco nas capacidades que são universalmente valorizadas e básicas, no sentido de que são capacidades das quais muitas escolhas na vida dependem. Estas foram então refletidas no RDH, que incluiu as capacidades de instrução, de sobrevivência e de um padrão decente de vida (FUKUDA-PARR, 2002, p. 5).

Entretanto, no RDH de 2000, cujo título é “Direitos humanos e desenvolvimento humano”, há algo dissonante, pois, ainda que o documento insista que sejam muitas as melhorias democráticas por todo o mundo, verifica-se também, no seu interior, uma preocupação com a

ausência de várias garantias políticas, econômicas, sociais e culturais. Percebe-se, dessa maneira, que os relatórios reconhecem que a democracia que eles atestam estar em franco crescimento não garante, necessariamente, participação e liberdades políticas nem tampouco direitos e liberdade civil. Tem-se aqui, então, um problema significativo: a segurança humana depende da expansão da democracia, mas aquela é ameaçada pelo caráter deficitário e frágil desta última.

Todavia, os elaboradores do RDH de 2000 traçam um caminho dúbio na discussão da segurança humana. A ambiguidade vem do cruzamento de dois compromissos políticos que estão na base deste e de outros relatórios: a necessidade tanto de otimizar o presente como um momento em que foram alcançadas algumas melhorias indicadoras de avanços no campo da segurança humana quanto de reconhecer que a liberdade e a dignidade humana são ainda afrontadas cotidianamente.

Nenhuma sociedade tem deixado de conhecer o racismo, o sexismo, o autoritarismo, a xenofobia, que privam homens e mulheres de sua dignidade e sua liberdade. E, em todas as regiões e culturas, a luta contra a opressão, a injustiça e a discriminação tem sido comum (RDH, 2000, p. 1-2).

A segurança humana depende, então, de processos sociais capazes de impulsionar o desenvolvimento, os direitos humanos e as liberdades fundamentais de modo simultâneo. A geração de renda e de recursos materiais não pode dar-se às custas do sacrifício das liberdades fundamentais (liberdade de alcançar um trabalho decente – portanto, de não ser submetido a um trabalho análogo ao de escravo – de saciar a fome¹⁷, de participação política, de resistência aos sistemas opressivos, de não ser perseguido, torturado, violentado, discriminado), dizem os produtores do RDH de 2000. Quando as liberdades e o combate à pobreza “avançam juntos [eles] se reforçam reciprocamente” (RDH, 2000, p. 2). E por que expandem a zona de segurança? Pelo fato de que essa simultaneidade é capaz de ampliar as capacidades políticas enaltecidas da democracia.

Conquanto os escritos de Amartya Sen sejam apenas inspiradores e não (em sua totalidade) integralmente orientadores dos RDHs, pode-se dizer que nos RDHs de 2000 e de 2002 há uma insistência, tal como a feita pelo economista indiano, na correlação entre segurança humana, liberdades substantivas e democracia. Muitas vezes, “a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade” (SEN, 2010, p. 17).

No RDH de 2000, consta que os necessários avanços na segurança humana passam pelo estabelecimento, nos planos local, regional, nacional e internacional, de políticas de combate à discriminação e à pobreza extrema que impossibilitam uma significativa parte da população do

planeta de ter “um nível decente de vida” (RDH, 2000, p. 3). É, assim, imprescindível combater não só os obstáculos que impedem os seres humanos mais pobres de desenvolverem as suas potencialidades e terem um trabalho decente, mas também as ameaças que afrontam sua segurança pessoal e física. Potencializam-se, desse modo, os diversos tipos de injustiça e as dificuldades políticas de “participação, expressão e associação” (Idem, p. 5).

Talvez nenhum outro aspeto da segurança humana seja tão vital para as pessoas como a sua segurança face à violência física, que pode inviabilizar o valor atribuído ao progresso humano. Mesmo na América Latina e nas Caraíbas (...) muitas pessoas temem que o progresso esteja a ser ameaçado por níveis crescentes de homicídios e outros crimes violentos. Em grande parte da África Ocidental e Central, os conflitos armados e a ausência de lei ameaçam inverter os ganhos de desenvolvimento humano, com repercussões a longo prazo para o progresso nacional (RDH, 2014, p. 24).

As desigualdades e a marginalização¹⁸ de pessoas e também de países e regiões inteiras tendem a acentuar as condições de insegurança humana. As desigualdades de renda são destacadas como um dos principais obstáculos interpostos a melhores índices de bem-estar humano. Havendo-se avolumado, ao longo do século XX e limiar do XXI, os níveis de desigualdades no mundo (THERBORN, 2010; JUDT, 2011), agigantam-se os desafios no campo da segurança humana, conforme é exposto no RDH de 2000. Os formuladores do documento trazem dados sobre os processos de concentração da renda no mundo atual. Eles mostram, por meio do Índice de Gini, como se tem acentuado o abismo entre os mais ricos e os mais pobres (RDH, 2000, p. 6). Destacam ainda a crescente expansão das desigualdades no âmbito local, selecionando alguns países, tais como Rússia, Estados Unidos, Reino Unido, Suécia e alguns da América Latina, para demonstrar que este não é um problema exclusivo das nações do hemisfério sul. A insegurança humana, consequência das desigualdades e da marginalização dos mais pobres, estaria se espalhando, ainda que em escalas diferentes, pelo planeta, e de modo preocupante, como ressaltam eles.

Assinale-se, no entanto, que o RDH de 2002, no capítulo 4, intitulado “Democratizar a segurança para evitar o conflito e construir a paz”, está mais voltado para pensar a “segurança da ordem pública” do que a segurança humana nos moldes em que tinha sido apresentada no RDH de 2000. A correlação entre segurança e democracia tem o objetivo de chamar a atenção dos governantes, de modo geral, para a necessidade de ampliar o controle democrático sobre as forças de segurança. Os elaboradores deste documento procuram ressaltar a “importância que a segurança pessoal e a ordem pública têm para o desenvolvimento humano, sustentadas por forças de segurança pública¹⁹ sob firme controle democrático” (Idem, 2002, pp. 85-86).

No limiar do século XXI, é muito preocupante, como dizem os formuladores do relatório de 2002, o modo como as Forças Armadas ainda influenciam nas políticas governamentais. Não se deve esquecer que, nas últimas décadas do século passado, aproximadamente 50 países estavam saindo da condição de ditaduras militares para a formação de governos civis. Todavia, os militares continuam tendo, em vários países, muitos meios de intervir no andamento das políticas estabelecidas. Isso é mostrado no relatório de 2002 como algo preocupante, posto que tais regimes impossibilitam o estabelecimento de uma segurança da ordem pública condizente com os parâmetros democráticos capazes de favorecer o processo de desenvolvimento humano.

Segurança humana, segurança pessoal e segurança pública são mostradas como conjugadas no RDH de 2002, porquanto as pessoas que vivenciam situações de pobreza extrema e de miserabilidade são as mais expostas aos processos geradores de insegurança. Não possuem segurança humana porque vivem em zonas degradadas, em moradias inadequadas, não possuem acesso à saúde, à educação e a meios materiais de subsistência, e ainda estão submetidas a uma situação de violência crônica que degrada sua vida cotidianamente. Os pobres estão, assim, muito mais vulneráveis à insegurança pessoal e à pública (Idem, 2002, p. 88). Constam no relatório de 2002 dados demonstrativos sobre como “os pobres têm mais probabilidades de ser vítimas de crime violento” (Idem, p. 88).

O elemento central do RDH de 2002 é a insistência de que o desenvolvimento humano somente ocorrerá se as instituições públicas forem eficientes na implantação e manutenção da segurança pessoal e a pública. A segurança humana é mais ampla do que aquelas duas últimas, mas todas elas estão inteiramente interligadas, uma vez que a segurança pessoal e a pública estão contidas na segurança humana e vice-versa. É necessário observar que no RDH de 2003 (p. 28) há ainda o estabelecimento de uma correlação entre tais seguranças e a segurança internacional. A equipe produtora deste relatório chama a atenção, especificamente, dos diversos países que compõem o sistema das Nações Unidas, para a necessidade de lutar contra as ameaças oriundas da não efetivação, em muitas partes do mundo, de um sistema mundial de segurança humana para todos os indivíduos. As desigualdades sociais seriam, sobretudo, responsáveis por tal situação.

Em muitos países, a desigualdade dos ativos e, em particular, do rendimento parece estar a subir (...). Se persistirem, os aumentos agudos da desigualdade podem ter efeitos terríveis no desenvolvimento humano e na estabilidade social (RDH, 2003, p. 39).

Vê-se que o documento de 2003 está associando as dificuldades de desenvolvimento humano e o aumento da insegurança humana decorrente das condições de desigualdades crescentes no mundo atual. Esta interpretação, presente nos RDHs, é também recorrente em diversas análises

sociológicas (THERBORN, 2010; GLEDHILL, 2012; WACQUANT, 2007, 2008) recentes, havendo um crescente consenso de que a “desigualdade é uma violação aos direitos humanos” (THERBORN, 2010, p. 154). Desse modo, ela embasa a insegurança de modo geral. Há conhecimento suficiente no mundo hoje, diz Therborn, para não desprezar o poder das desigualdades na geração da violência e do medo em várias partes do mundo.

Verifica-se que há um processo de argumentação, nos RDHs, que pode ser lido em uma chave da hermenêutica de mão dupla, conforme afirma Giddens (1989). As equipes produtoras dos RDHs recebem influência dos debates acadêmicos e vice-versa. O artigo de John Gledhill (2012) – que põe, logo no título, a indagação: “Segurança humana: Uma meta viável?” – e o texto de José Manuel Pureza (2009, p. 21) – que questiona se a segurança humana é um “vinho novo com odores velhos” – *podem ser* tomados como resultado de um crescente diálogo entre o que é postulado pelo debate intelectual e o que é recomendado em documentos, tais como os RDHs. As próprias perguntas nascem de debates, apostas e propostas presentes em discussões de organismos internacionais, de estados nacionais e da sociedade civil, de modo geral.

E não se deve desconsiderar que há um acúmulo de conhecimentos acerca da vida social que é aproveitado pelas equipes elaboradoras dos relatórios. Mas, como diz Elias (1998), ainda não se sabe ao certo se a confluência das discussões e propostas servirá para impulsionar mudanças favoráveis ao desenvolvimento da humanidade ou, ao contrário, ajudará a obstruir os caminhos rumo a avanços significativos na realização da segurança humana. Diz ele:

Há situações no desenvolvimento do conhecimento humano em que os problemas permanecem insolúveis porque os fatos necessários para a sua resolução ainda são desconhecidos. Há outros em que o estoque de conhecimento da sociedade oferece com abundância os fatos necessários; as modalidades predominantes de pensamento, as categorias e conceitos preexistentes, entretanto, obstruem o caminho da solução (ELIAS, 1998).

Os elaboradores do RDH de 2003 (p. 75) apresentam afinidades com os debates acerca do modo como os baixos rendimentos impactam a vida das pessoas e da sociedade de modo geral, tanto que, segundo eles, se os indivíduos têm um rendimento acima de suas necessidades de sobrevivência (alimentação, moradia, vestuário, saúde), eles podem poupar e ajudar a formar uma poupança nacional capaz de ajudar a impulsionar investimentos geradores de mais postos de trabalho e mais segurança econômica para todos. Declínio econômico e pobreza humana em ascensão seriam os componentes centrais da insegurança, segundo assinalam os produtores dos relatórios. E por que esta modalidade de pensamento pode obstruir os caminhos de solução da insegurança humana? Porque ela pode ajudar a sedimentar um desvio da questão central que mantém e potencializa a pobreza e a desigualdade: A concentração patrimonial e da renda.

E por que os sentidos e os significados dados pelos produtores dos RDHs para as propostas de superação da pobreza podem obstar à saída de tais problemas? Pelo modo como as próprias argumentações caminham, ou seja, elas partem, às vezes, de uma determinada interpretação equivocada das razões que impossibilitam as pessoas de romper com um dado círculo vicioso: Os pobres têm muitos filhos, não podem educá-los e, portanto, estes, no futuro, permanecerão pobres e também terão muitas crianças, e assim sucessivamente.

Essa tentativa de associar a insegurança humana a um número maior de crianças em uma mesma família tem estado presente desde meados do século XX no interior das Nações Unidas. Deve-se considerar que há, desde a década de 1950, muitas discordâncias, entre os técnicos graduados da Organização das Nações Unidas (ONU), acerca desta associação. Therborn (2006) registrou, no livro *Sexo e poder*, o embate, do qual participavam vários organismos internacionais, em torno do movimento a favor do controle de natalidade e do planejamento familiar. Josué de Castro²⁰ e Gunnar Myrdal, dois técnicos graduados das Nações Unidas, merecem destaque na discussão sobre a ligação, ou não, da pobreza com a alta taxa de natalidade e insegurança humana. Enquanto o cientista social brasileiro discordava do modo como alguns governantes e lideranças políticas empenhavam-se em buscar soluções assentadas na contenção do número de membros nas famílias mais pobres, o economista sueco lutava para abordar e defender formas de planejamento familiar em suas conferências nos países do então chamado terceiro mundo.²¹

É interessante destacar que o RDH de 2003 trouxe à baila este assunto, ao associar insegurança humana e altas taxas de fertilidade. Para os formuladores deste documento, era de suma importância a implantação de políticas públicas capazes de instruir suficientemente as pessoas para que elas fizessem controle de natalidade. O relatório chega até mesmo a correlacionar impulso para o crescimento econômico com segurança humana e baixa taxa de fertilidade:

As famílias pobres com muitos filhos raramente conseguem investir o suficiente na saúde e educação de cada criança. Talvez só o filho mais velho tenha a possibilidade de frequentar a escola durante alguns anos. Mas, quando a fertilidade é baixa, mesmo as famílias pobres podem dar uma boa educação a dois filhos, digamos, em vez de seis – e podem investir com mais igualdade nos filhos e filhas. [*isto seria um*] impulso vital para o crescimento econômico (RDH, 2003, p. 75).

A equipe produtora do relatório de 2003 introduz ainda outra dimensão nesta discussão: A noção de segurança na posse da terra. Com isso, ela pretende evidenciar o quanto às dificuldades de obtenção de uma produtividade suficiente para a sobrevivência de todos os membros da família podem estar associadas à extrema fragilidade dos agricultores mais pobres, já que eles estão constantemente, ameaçados de perder a terra em que trabalham.

A falta de direitos legais formais sobre a terra prejudica a capacidade das pessoas de gerar rendimentos e ganhar meios de subsistência, minando o crescimento econômico. Porque a terra é a sua principal fonte de rendimento e proporciona segurança e estatuto social (RDH, 2003, p. 82).

A segurança na posse assegura direitos e dá tranquilidade para os pobres poderem desenvolver com mais eficiência suas potencialidades de melhoria na produção agrícola. Toda instabilidade aumenta a insegurança social de grupos restritos e/ou de grupos mais ampliados. “A instabilidade econômica [*seja ela no mundo rural e/ou urbano*] contribui para a insegurança e a pobreza” (RDH, 2003, p. 80).

Na base deste tipo de preocupação estavam também as condições de instabilidade trazidas pela globalização que ampliava os riscos e as inseguranças humanas, uma vez que a “liberalização dos mercados de capitais” (Idem) gerava situações de risco que, no processo especulativo, favoreciam os ricos, mas não os pobres que, geralmente, não estão protegidos por qualquer rede de segurança²².

Charles Tilly, no livro *Democracia* (2013), afirma que as Nações Unidas, em razão de suas ações desenvolvidas desde o final da Segunda Guerra Mundial, podem ser tomadas como “promotoras externas da democratização” (p. 202). Pode-se dizer que os RDHs tentam ressaltar, justamente, este papel da ONU de instigar ações e procedimentos favoráveis à democracia, visto que ela seria uma garantia de ampliação da segurança humana. Os formuladores do RDH de 2005 destacam que as promessas de lutar contra a pobreza, a exclusão e as diversas formas de autoritarismo e desmandos praticadas continuamente por diversos países que compõem o sistema das Nações Unidas têm sido quebradas com frequência. Algumas vezes, não são inteiramente rompidas, mas são proferidas como retóricas vazias. Este relatório chama a atenção para a possibilidade – que deve ser desfeita por meio de muitos esforços conjuntos – de consolidação de um mundo de crescentes ameaças de desemprego, fome, guerras localizadas, subtração e/ou inobservância de direitos, violências generalizadas, entre outras. Caso se consolide tal situação, “a segurança, a paz e a prosperidade mundiais” (RDH, 2005, p. 15) estariam comprometidas.

Ressaltou-se, então, a necessidade de ampliar a cooperação internacional como forma de garantir uma parceria global a favor do desenvolvimento e da segurança humanos. Destaca-se, neste documento de 2005, que os três principais pilares da cooperação são: “ajuda ao desenvolvimento (...) medido em termos [*da melhoria*] do potencial humano” (Idem, p. 16) nas áreas de saúde, educação, diminuição das desigualdades de gênero e crescimento econômico. A cooperação mundial estaria, também, assentada no estabelecimento de novas regras para o

comércio internacional, favoráveis aos países pobres e às pessoas pobres, os quais não podem ser prejudicados pelas “políticas comerciais injustas e [incompatíveis] com o compromisso dos ODMs (Objetivos do Desenvolvimento do Milênio)” (Idem), cujo objetivo número 8²³ diz que é necessário tanto “promover uma parceria mundial para o desenvolvimento [quanto] reformar a ajuda e o comércio, com um tratamento especial para os países pobres” (Idem, p. 15).

O terceiro pilar da cooperação internacional seria, então, a segurança.²⁴ Veja-se o que dizem os elaboradores do relatório de 2005:

Conflitos violentos arruinam a vida de centenas de milhões de pessoas. São uma fonte de violações sistemáticas dos direitos humanos (...). A natureza dos conflitos alterou-se e emergiram novas ameaças à segurança coletiva. Num mundo cada vez mais interligado, as ameaças colocadas pelo fracasso na prevenção de conflitos, ou no aproveitamento das oportunidades de paz, atravessam inevitavelmente as fronteiras nacionais. Uma cooperação internacional mais eficaz podia ajudar a eliminar a barreira ao progresso dos ODMs criada pelos conflitos violentos, produzindo as condições para o desenvolvimento humano acelerado e a verdadeira segurança (RDH, 2005, p. 16).

Pode-se dizer que os elaboradores dos relatórios apresentam uma interpretação das condições de insegurança e, com base nessa grade de leitura, sugerem políticas diversas com uma agenda de ações em favor de sua reversão. É evidente que eles interpretam algo já interpretado por diversos cientistas sociais, sendo o que Giddens (1989) denomina de dupla hermenêutica, em virtude da qual os formuladores dos RDHs estão influenciados por muitas leituras, descrições e explicações da realidade social atual e, ao mesmo tempo, influenciam diversos novos estudos. Um número expressivo de cientistas sociais (THERBORN, 2001; BAUMAN, 1999; GLEDHILL, 2012; CASLTELS, 2002; TILLY, 2013) têm feito referências frequentes aos RDHs.

Considerações finais

Os RDHs das décadas de 2000 e 2010 têm expressado preocupações crescentes com o tema da segurança humana. Quando se examinavam os relatórios da década de 1990, via-se como evidente a expectativa de que tanto as lutas contra a pobreza, o analfabetismo, a miserabilidade, a urbanização precária quanto o empenho em derrotar a falta de participação política e de democracia fossem meios eficientes contra a expansão de várias formas de violência e de conflitos contrapostas ao desenvolvimento e à segurança humana. Percebe-se, então, uma diferença entre os relatórios da última década do século XX e os da primeira década do século

XXI que pode ser assim sintetizada: em um primeiro momento, havia uma maior confiança na possibilidade de que as melhorias na renda, na educação e na longevidade das pessoas pudessem ir solapando as muitas formas de insegurança reinantes no mundo atual.

Ainda que esta crença continue fortemente presente em um segundo momento, ou seja, no limiar do século XXI, houve novo direcionamento dos documentos, de modo mais enfático, em relação às áreas que poderiam potencializar a insegurança social, política e econômica não só dos mais pobres, mas de todos. Daí a concentração na necessidade de se batalhar por um mundo mais democrático, onde a democracia fosse implantada em todas as nações, como também por melhorias de renda, de escolarização e de acesso à saúde, à alimentação, a terras cultiváveis, ao trabalho decente, à água potável, ao saneamento, à habitação adequada e a todos os meios de cooperação capazes de gerar formas de apaziguamento social.

Se a insegurança humana era, nos RDHs da década de 1990, associada potencialmente às condições de privação e de impotência, nas décadas seguintes ela, além de relacionar-se a essas duas questões, está ligada também às muitas formas de conflitos (RDH, 2010) oriundos de processos de discriminação, de ódios raciais e étnicos, de crises climáticas responsáveis por reduzir as expectativas das populações mais jovens e por efetivar as muitas exclusões multidimensionais (na vida social e política de modo geral).

Os elaboradores dos relatórios da década de 1990 pareciam ir tateando sobre os mais diversos problemas sociais contemporâneos para formar uma base, cada vez mais firme, onde fosse possível fixar as muitas âncoras do desenvolvimento humano, tomadas como meios de ampliar, também para os indivíduos mais pobres, as possibilidades sociais, políticas e econômicas de superação das situações de privação e de impotência a que estão, comumente, submetidos. Isto porque o desenvolvimento humano somente é efetivo se estas pessoas forem “seres sociais (...) completos” (SEN, 2010, p. 29) e capazes de interagir, com liberdade, “com o mundo em que vivemos” (Idem).

Nas décadas de 2000 e de 2010, a preocupação com a segurança humana deixa de ser esporádica e diluída em muitos outros problemas para se tornar o centro do debate sobre desenvolvimento. As indicações acerca da necessidade de ampliar a democracia (RDH, 2002), os direitos (Idem, 2000), a base educacional das pessoas (Idem, 2001), a tolerância à diversidade cultural (Idem, 2004, 2009), a cooperação internacional (2005, 2007/2008), o acesso aos recursos naturais, à saúde, à moradia adequada (Idem, 2003, 2006, 2010, 2011) visavam a pavimentar uma longa estrada para a geração de um mundo onde se reduzisse a violência, a criminalidade e os conflitos que impedem melhorias na renda, na educação, na participação política entre outras (Idem, 2013).

O RDH de 2002 – produzido alguns meses após um acontecimento (o ataque de 11 de setembro de 2001 às Torres Gêmeas nos EUA) que pareceu ser um divisor de águas no processo de confecção destes documentos encomendados pelo PNUD desde 1990 – insistia que a ampliação das bases efetivas da democracia nos diversos recônditos do planeta fosse condição imprescindível para tornar o mundo mais voltado para a construção do desenvolvimento humano. Ressalte-se que, em vários momentos, os formuladores dos relatórios parecem considerar possível alcançar a segurança humana sem se ater à distribuição de riqueza prevalente no mundo atual.

Buscam, os seus formuladores, um apaziguamento social assentado em algo que Sen (2001) tende a indicar como o caminho para o desenvolvimento humano. Ou seja, deve-se tornar o mundo mais seguro por meio da diminuição do sofrimento social “não pelo lado negativo, ou seja, subtraindo a riqueza dos ricos”²⁵ (Idem, p.6), mas sim pelo lado positivo²⁶, gerando mais recursos, participação, segurança social e expectativa de melhoras crescentes para os mais pobres.²⁷ Celso Furtado, em suas várias obras (1961, 1964, 1992, 2001, 2002), deixou registrado que, sem remover os bloqueios advindos dos parâmetros estruturais (concentração da renda, de recursos e de poder), não é possível conter “o agravamento das tensões sociais” (FURTADO, 2002, p. 10), cujas “dimensões [e] natureza nos escapam”, inteiramente, na atualidade (Idem).

As análises de Furtado divergem das de Amartya Sen no modo de tratar os parâmetros estruturais. O primeiro faz questão de enfatizar que, no Brasil, os bloqueios provêm de uma forma de capitalismo que está na base de um padrão de organização social e de domínio bloqueador de todo e qualquer processo de habilitação. Pode-se dizer que, segundo seus escritos, as resistências dos segmentos mais abastados à mudança econômica, social e política são impulsionadoras da insegurança humana prejudicial a uma parte expressiva dos que vivem em condição de pobreza. As causas das dificuldades de combate à insegurança humana devem, então, ser buscadas nas estruturas econômicas e políticas, simultaneamente.

A divergência entre a ideia de Sen e a de Furtado mostra que há entendimentos e prescrições diferentes, consoante ao modo como cada um reflete as possibilidades de tornar, ou não, efetivas as políticas voltadas para o desenvolvimento humano. Enquanto Furtado (2002) atinha-se aos bloqueios e amarras estruturais (a concentração patrimonial, por exemplo, é um bloqueio ao processo de habilitação) que foram se formando historicamente, Sen (1999) parece mais propenso a enfatizar que é viável desfazer aos poucos tais amarras, ainda que não seja possível uma substantiva desconcentração patrimonial e da renda.

Ao terem como moldura o pensamento de Sen (2010), conforme sugere a própria diretora dos RDHs, Fukuda-Parr (2002), os relatórios parecem preocupados em colocar, na agenda pública, muitas ações enaltecidas da segurança humana tomada como um tipo de liberdade

(SEN, 2011). Deriva disso a insistência dos elaboradores dos RDHs, segundo os quais uma das formas de fazer com que o mundo atual caminhe para a segurança humana é ter a democracia e os direitos políticos e civis como norte de uma agenda que deve ser paulatinamente efetivada.

Notas

¹ A cada ano, os produtores dos RDHs selecionam algumas temáticas (desigualdades, pobreza, analfabetismo, participação política, cooperação internacional, violência, discriminação, diversidade cultural, direitos humanos, democracia, educação, impactos climáticos, recursos ambientais, migrações, conflitos) e as correlacionam aos avanços e/ou dificuldades de expansão do desenvolvimento humano.

² José Manoel Pureza (2009, p. 28-29) considera que os RDHs foram os documentos fundadores da noção de segurança humana, a qual “aparece como resposta a seis tipos fundamentais de ameaças: econômicas, alimentares, salutaras, ambientais, pessoais e comunitárias e políticas”. Sobre isto, ver também Krause (2005).

³ Há uma extensa bibliografia sobre segurança humana. São variados os enfoques e as perspectivas. Ver: Leal, 2005; Fernández Pereira, 2006; Krause, 2005; Pereira, 2006 e 2005; Bellamy e Matt, 2002; Xavier, 2010; Pérez-Armiño, 2007; Picado Sotela, 2003; Aravena, 2001; Ballesteros, 2014; e Aravena e Fuentes, 2005. Algumas análises estão afinadas com a abordagem contida nos RDHs.

⁴ Deriva daí a sugestão de diversas ações e procedimentos voltados para alcançar a ampliação de uma zona de segurança no mundo atual.

⁵ Ballesteros (2014) demonstra como o enfoque da segurança humana é distinto do enfoque da segurança nacional.

⁶ Gledhill (2012) indica a necessidade de distinguir, nas propostas de organismos internacionais como Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organizações das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), as noções de segurança humana e de segurança cidadã.

⁷ Sobre isto, ver Reports of the S-G on Human Security (2013, 2012, 2010). Essa comissão foi criada em 2001 sob responsabilidade da Assembleia Geral da ONU. Em 2003, Sadako Ogata e Amartya Sen dirigiram a produção de um relatório que foi intitulado Human Security Now (2003).

⁸ Os economistas Mahbub Ul Haq (1978, 1995) e Amartya Sen foram os idealizadores dos RDHs. Ul Haq, no livro *A cortina da pobreza* (1978), demonstrou que o não acesso aos bens constituidores das necessidades humanas básicas (alimentação, vestimenta, educação, saúde e habitação) era o principal fator da insegurança humana no mundo atual.

⁹ Sen inicia o livro *El valor de la democracia* (2006) questionando a suposição de que os segmentos mais pobres estariam dispostos a apoiar governos autoritários que melhorassem seus rendimentos. Ele diz que não há evidências suficientes para sustentar que eles prefeririam abrir mão da democracia em favor de bens materiais.

¹⁰ Neste artigo, não há como aprofundar as discussões sobre as noções de segurança humana que estão presentes tanto nos debates acadêmicos (PUREZA, 2009; CRAVO, 2009; KALDOR, 2007) quanto nos Relatórios de Segurança Humana (2014, 2012, 2010) produzidos pela Comissão de Segurança Humana da ONU.

¹¹ Governança e governança expressam, nos RDHs, procedimentos distintos. Esse segundo conceito é utilizado para designar a atuação de um conjunto de atores políticos (Estado, governo, sociedade civil, organizações não governamentais (ONGs), organizações voluntárias etc.) com o objetivo de potencializar as ações que levem ao desenvolvimento humano. Conforme diz Rhodes (1997, p.3), a governança é composta por “redes intergovernamentais auto-organizadas”. Ver ainda: Smith (2010).

¹² “A dimensão da capacidade é abordada sob o prisma da capacidade dos governos para mobilizar recursos e [aplicá-los] de forma eficiente” (RDH, 2013, p. 209).

¹³ SEN (2011, p. 383) foi presidente da Comissão de Segurança Humana que gerou o relatório “criado conjuntamente pela Organização das Nações Unidas e pelo governo do Japão, [o qual foi intitulado] Human security now (2003)”.

¹⁴ “A dimensão de inclusão é analisada na ótica da democraticidade das instituições e também de uma inclusão mais alargada” (RDH, 2013, p. 209).

¹⁵ “O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. (...)” (SEN, 2010, p. 123).

¹⁶ “O problema da desigualdade realmente se *[expande]* quando a atenção é desviada da desigualdade de renda para a desigualdade na distribuição de liberdades substantivas e capacidades” (SEN, 2010, p.160).

¹⁷ Conforme citação anterior, Sen (2010) nos diz que a pobreza extrema rouba muitas dessas liberdades.

¹⁸ Os formuladores dos RDHs, assim como alguns acadêmicos (CALDEIRA, 2009; WACQUANT, 2007, por exemplo), retomam a noção de marginalização e/ou marginalidade.

¹⁹ As forças de segurança podem ser compostas por “organizações autorizadas a usar a força, (...) administração civil e órgãos de vigilância [conselhos de segurança, comissões parlamentares, ministério da Justiça, entre outras], instituições de imposição da justiça e da lei, forças de segurança não previstas na lei” etc. (RDH, 2002, p.87).

²⁰ Josué de Castro, presidente, na década de 1950, da FAO (Food and Agriculture Organization), órgão das Nações Unidas, no texto “Malthus e o caminho da perdição” (CASTRO, 1959) fazia uma ampla crítica aos que, em vez de pensar soluções para a pobreza e a miserabilidade, viviam responsabilizando os próprios pobres pela pobreza advinda do grande número de filhos que possuíam.

²¹ Sobre a atuação de Myrdal em favor do movimento internacional pelo controle da natalidade, ver Therborn (2006).

²² Percebe-se que os produtores dos RDHs desejam enfatizar que a verdadeira segurança é a humana, pois somente ela garante melhorias de acesso à renda, à saúde, à educação, à participação social e política, à diminuição das desigualdades de modo geral e ao crescimento sustentável, sendo a única capaz de favorecer os mais pobres.

²³ Todos os objetivos e metas dos ODMs foram fixados na Declaração do Milênio (2000).

²⁴ Em 2005, foi editado o Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil (2005) com o título “Racismo, pobreza e violência”. Neste RDH, foi encontrada somente uma menção à expressão segurança humana, a qual está gravada no prefácio escrito pelo editor-chefe deste documento Carlos Lopes (2005, p.10).

²⁵ Antes de tudo, Sen (1999) está, por meio dessa suposição, criticando o modelo de otimização e de eficiência econômicas de Pareto (1988) assentado em uma perspectiva utilitária extremada. “Considera-se que um determinado estado social atingiu um ótimo de Pareto se, e somente se, for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa. Este é um tipo muito limitado de êxito e, em si mesmo, pode não garantir grande coisa” (SEN, 1999, p. 48).

²⁶ No que se refere aos elementos positivos, Sen está destacando que há muitos aspectos que compõem o êxito das pessoas. A geração de habilidades e capacidades indicaria isto. As ênfases negativas tendem a ressaltar os “aspectos da eficiência apenas do cálculo baseado na utilidade” (SEN, 1999, p. 49).

²⁷ “A ligação entre investimento social e o fim da pobreza é muito forte. Funciona direta e indiretamente. A forma direta que quero enfatizar é que, quando se gera mais educação, mais saúde, isso em si é uma eliminação da pobreza, pois pobreza não é apenas baixa renda, [é] também (...) analfabetismo, [é] também (...) não ter tratamento médico, quando necessário. (...) Se as oportunidades econômicas forem mais compartilhadas, os frutos do crescimento econômico também serão” (SEN, 2001, p. 12).

Referências

- ARAVENA, Francisco R. (2001), “Seguridad humana: Concepto emergente de la seguridad del siglo XXI”. Em: ARAVENA, Francisco Rojas [e] GOUCHA, Moufida (eds). Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe. Santiago, Flacso-Chile/Unesco, pp. 11-25.
- _____. [e] FUENTES, Claudia. (2005), Promover la seguridad humana: Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Flacso, Unesco.
- BAUMAN, Zygmunt. (1999), Globalização: As consequências humanas. Rio de Janeiro, Zahar.
- BELLAMY, Alex [e] MATT, McDonald. (2002), “The Utility of Human Security: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow”. Security Dialogue, Vol. 33, n° 3, pp. 373-377.
- CALDEIRA, Teresa. (2009), “Marginality: Again?!”. International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 33, n° 3, pp.848-853.
- CASTLES, Stephen. (2002), “Estudar as transformações sociais”. Sociologia, Problemas e Práticas, n° 40, pp.1-16.
- CASTRO, Josué. (1959), “Malthus e o caminho da perdição”. Em: Ensaios de biologia social. São Paulo, Brasiliense. pp. 133-139.
- CRAVO, Teresa. (2009), “O conceito de segurança humana: Indícios de uma mudança paradigmática?”. Em: NASSER, Reginaldo Mattar (org). Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões. São Paulo, Editora Unesp. pp. 67-88.
- ELIAS, Norbert. (1994), O processo civilizador: Formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro, Zahar.
- _____. (1998), Envolvimento e alienação. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (1999), Introdução à sociologia. Lisboa, Edições 70.
- _____. (2006), “Tecnização e civilização”. Em: NEIBURG, Frederico [e] WAISBORT, Leopoldo. (orgs). Escritos e ensaios. Rio de Janeiro, Zahar. pp.35-67.
- _____. (2006a), “Processos de formação de Estados e construção de nações”. Em: NEIBURG, Frederico [e] WAISBORT, Leopoldo. (orgs). Escritos e ensaios. Rio de Janeiro, Zahar. pp.153-165.
- _____. (2006b), “Para a fundamentação de uma teoria dos processos sociais”. Em: NEIBURG, Frederico [e] WAISBORT, Leopoldo. (orgs). Escritos & ensaios. Rio de Janeiro, Zahar. pp.197-231.
- FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan. (2006), La seguridad humana. Barcelona, Ariel.
- FUKUDA-PARR, Sakiko. (2002), “Operacionalizando as ideias de Amartya Sen sobre capacidades”. Disponível (on-line) em: <http://sergiorosendo.pbworks.com/f/Fukuda-Parr%2B2002%2BSen.pdf>
- FURTADO, Celso. (1961), Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- _____. (1964), Dialética do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- _____. (1992), Brasil: A construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (2001), O capitalismo global. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

- _____. (2002), *Em busca de novo modelo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GLEDHILL, John. (2012), “Segurança humana: uma meta viável?”. *Cadernos CRH*, Vol. 25, n° 66, pp. 519-533.
- GIDDENS, Anthony. (1989), *A constituição da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes.
- HUMAN SECURITY NOW. (2003), New York, Nações Unidas. Disponível (on-line) em: <http://www.unocha.org/humansecurity-securit>
- JUDT, Tony. (2011), *O mal ronda a terra*. Rio de Janeiro, Objetivo.
- LOPES, Carlos. (2005), “Prefácio”. *Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil*. PNUD-Brasil.
- KALDOR, Mary. (2007), *Human Security: Reflections on Globalization and Intervention*. Cambridge, Polity Press.
- KRAUSE, Keith. (2005), “Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento?”. *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n° 90, pp. 19-30.
- LEAL MOYA, Leticia. (2005), “Seguridad humana: La responsabilidad de proteger”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n° 114, pp. 1117-1138.
- NAÇÕES UNIDAS. (2000), *Declaração do milénio*. Disponível (on-line) em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>
- PARETO, Vilfredo. (1988), *Manual de economia política*. São Paulo, Nova Cultural.
- PICADO SOTELA, Sonia. (2003), *Seguridad humana y democracia en Centroamérica*. San José de Costa Rica, Universidad para la Paz.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. (2007), “El concepto y el uso de la seguridad humana: Análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 76, pp. 59-77.
- PUREZA, José Manoel. (2009), “Segurança humana: Vinho novo em odores velhos?”. Em: NASSER, Reginaldo Mattar (org). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo, Editora Unesp, pp.21-33.
- RDH. (2000), “Relatório do desenvolvimento humano 2000: Direitos humanos e desenvolvimento humano”. Disponível (on-line) em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2000/download/pt>
- _____. (2001), “Relatório de desenvolvimento humano 2001: Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano”. Disponível (on-line) em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2001/download/pt>
- _____. (2002), “Relatório de desenvolvimento humano/2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado”. Disponível (on-line) em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2002/download/pt>
- _____. (2003), “Relatório de desenvolvimento humano/2003: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana”. Disponível (on-line) em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2003/download/pt>
- _____. (2005), “Cooperação internacional numa encruzilhada. PNUD/ONU, 2005”. Disponível (on-line) em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2005/download/pt>
- _____. (2006), “Além da escassez: Poder, pobreza e a crise mundial da água. PNUD/ONU. 2006”. Disponível (on-line) em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2006/download/pt>

- _____. (2007/2008), “Relatório de desenvolvimento humano 2007/2008: A luta contra a mudança climática. Solidariedade frente a um mundo dividido”. Disponível (on-line) em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2001/download/pt>
- _____. (2010), “Relatório de desenvolvimento humano: A verdadeira riqueza das nações. Caminhos para o desenvolvimento humano. PNUD/ONU, 2010”. Disponível (on-line) em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2010/download/pt>
- _____. (2011), “Relatório de desenvolvimento humano: Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todos. PNUD/ONU, 2011”. Disponível (on-line) em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2011/download/pt>
- _____. (2013), “Relatório de desenvolvimento humano: A ascensão do sul: Progresso humano num mundo diversificado. PNUD/ONU”. Disponível (on-line) em: <http://www.pnud.org.br/rdh>
- PNUD. (2005), “Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil”. Disponível (on-line) em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/brazil_2005_po.pdf
- REPORTS of the S-G on Human Security. (2013), Nações Unidas. Disponível (on-line) em: <http://www.unocha.org/humansecurity-securitynow>
- _____. (2012), Nações Unidas. Disponível (on-line) em: <http://www.unocha.org/humansecurity-securitynow>
- _____. (2010), Nações Unidas. Disponível (on-line) em: <http://www.unocha.org/humansecurity-securitynow>
- RHODES, Rod. (1997), *Understanding Governance*. Milton Keynes, Open University Press.
- SEN, Amartya. (1999), *Sobre ética e economia*. São Paulo, Cia das Letras.
- _____. (2001), Entrevista programa Roda Vida da TV Cultura. Memória Roda Vida. Disponível (on-line) em: <http://www.rodaviva.fapesp.br>
- _____. (2006), *El valor de la democracia*. Madrid, El Viejo Topo.
- _____. (2010), *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Cia das Letras.
- _____. (2011), *A ideia de justiça*. São Paulo, Cia da Letras.
- SMITH, Andy. (2010), “Governança de múltiplos níveis: O que é e como pode ser estudada”. Em: PETERS, Guy [e] PIERRE, Jon (orgs). *Administração pública*. São Paulo, Editora Unesp, Enap.
- UL HAQ, Mahbub. (1978), *A cortina da pobreza: Opções para o terceiro mundo*. São Paulo: Nacional.
- _____. (1995), *Reflections on human development*. New York, Oxford University Press.
- THERBORN, Goran. (2001), “Globalização e desigualdades: Questões de conceituação e esclarecimento”. *Sociologias*, nº 6, pp. 122-169.
- _____. (2006), *Sexo e poder: A família no mundo 1990-2000*. São Paulo, Contexto.
- _____. (2010), “Os campos de extermínio da desigualdade”. *Novos Estudos*, nº 87, pp. 145-156.
- TILLY, Charles. (2013), *Democracia*. Petrópolis, Vozes.
- XAVIER, Ana Isabel. (2010), *A União Europeia e a segurança humana: Um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospetivas*. Tese (doutorado), Feuc, UC.

WACQUANT, Loïc. (2007), “Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality”. Thesis Eleven, Vol. 91, n° 1, pp. 66-77.

_____. (2008), As duas faces do gueto. São Paulo, Boitempo.

MARIA JOSÉ DE REZENDE (mjderezen@gmail.com)
é professora de sociologia da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Brasil). É doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP, Brasil), mestre em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, Brasil) e graduada pela UEL.