

POLICY BRIEF

REVISITANDO O NEXO

SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO:

TRANSFORMAÇÕES E MITOS
NA POLÍTICA INTERNACIONAL



SEED

Segurança e
Desenvolvimento
no Sul Global

Autoria

Isabel Rocha de Siqueira

Lucas Guerra

Celeste Passos

Design Gráfico

Laís Ramalho

Agradecemos o apoio de Manuela Trindade Viana, Yesa Ormond e Beatriz Werrendoscky pelos comentários de revisão deste policy brief.

BPC Policy Brief V.12 N.5

Setembro/2022. Rio de Janeiro.

PUC - BRICS Policy Center

ISSN: 2318-1818

28p; 29,7 cm

1.Segurança

2.Desenvolvimento

3.Política Internacional

Este policy brief foi elaborado com o apoio do CNPq na forma de bolsa PIBIC de pesquisa e da FAPERJ, via edital 10/2019 - Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE).



Como citar:

Rocha de Siqueira et. al, (2022). Revisitando o nexos segurança-desenvolvimento: Transformações e mitos na política internacional (Policy Brief).

SOBRE O SEED

O SEED é uma linha de pesquisa sobre Segurança e Desenvolvimento no Sul Global, sediada no Centro de Estudos e Pesquisa BRICS (BPC). O SEED busca analisar o caráter indissociável entre racionalidades de segurança e de desenvolvimento e foca mais especificamente na América Latina. Nosso trabalho se articula com as diversas temáticas exploradas no BPC, como cooperação internacional, sustentabilidade, direito à cidade e o papel de tecnologia e inovação, constantemente dialogando com essas linhas em busca de compreender e promover interseções a partir do Sul.

O SEED tem como objetivos específicos:

- a) ampliar e fortalecer a participação dos países da América Latina nas instituições de governança global no seio do debate sobre segurança & desenvolvimento;
- b) aprender com e apoiar a atuação de atores-chave nos debates sobre segurança & desenvolvimento, principalmente no tocante a grupos marginalizados;
- c) fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a prevenção da violência;
- d) apontar eventuais dinâmicas na interseção entre segurança & desenvolvimento que possam afetar negativamente a consecução de compromissos internacionais em diversas áreas, como a Agenda 2030, as resoluções da ONU sobre “Paz Sustentada”, o Pacto Global para Migração e os acordos para proteção do meio ambiente.

Coordenação: Isabel Rocha de Siqueira e Manuela Trindade Viana



01

Introdução

04

Contextualizando o
nexo segurança-
desenvolvimento na
política internacional

08

O que não mudou no
nexo segurança-
desenvolvimento?

17

O que mudou na
formulação de
política internacional
para S&D?

22

Conclusão

Introdução

As interseções entre questões de segurança e desenvolvimento (S&D) ou paz e desenvolvimento (P&D) são um enorme desafio conceitual e de ação política. Vários autores[1] costumam apontar para o 11 de setembro de 2001 como um marco dos discursos do tipo “não há paz sem desenvolvimento e não há desenvolvimento sem paz”. [2]

Na verdade, muito antes dos atentados nos EUA, a importância dessas perguntas estava dada já no discurso do então presidente americano Harry Truman, em 1948: “Mais da metade da população mundial está vivendo em condições que se aproximam da miséria... Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é uma desvantagem e uma ameaça tanto para eles quanto para áreas mais prósperas.”[3] No mesmo discurso, que marca a trajetória do campo de desenvolvimento, também se louvou o conhecimento técnico como o veículo para suprir todas as “deficiências” diagnosticadas nas colônias e ex-colônias e se colocou a centralidade da relação entre paz e desenvolvimento. No entanto, décadas depois vemos que

[1] Bouchet, Nicolas, 'La négociation multilatérale de l'aide aux Etats fragiles. Construction d'agendas et stratégies d'influence au Comité d'aide au développement de l'OCDE' (Bordeaux. Université de Bordeaux, Université Montesquieu – Bordeaux IV, Science Po Bordeaux, 2 Dec 2011); Call, Charles T. and Vanessa Wyeth, (eds). Building States to Build Peace, (Colorado: Lynne Rienner Publishers, International Peace Institute, 2008); Chandler, David, 'The security-development nexus and the rise of 'anti-foreign policy'', Journal of International Relations and Development 10: (2007), 362-386; Duffield, Mark, Development, Security and Unending War. Governing the world of peoples. (Cambridge: Polity Press, 2007). Matthews, Robert, 'The 9/11 factor and failed states – food for thought notes', in Peacebuilding and Failed States. Some Theoretical Notes. 256. (Lisbon: Oficina do CES, July 2006); Patrick, Stewart, Weak Links: Fragile States, Global Threats and International Security. (New York: Oxford University Press, 2011); USAID, 'Fragile States Strategy'. (United States Agency for International Development, Jan 2005).

[2] Política dos 3Ds – democracia, desenvolvimento e defesa – da então Secretária de Estado americana, Hilary Clinton (USAID, 2005).

[3] Rist, Gilbert. The History of Development. From Western Origins to Global Faith. (London: Zed Books, 2008), p. 71.

as perguntas “quem terá paz?” e “quem terá desenvolvimento?” continuam cruciais, porque as respostas têm sido sempre marcadas por desigualdades sistêmicas globais.

Com essas assimetrias em mente, este policy brief olha para dois conjuntos de questões: a) esforços de definição e de incidência sobre as interseções entre questões de paz, segurança e desenvolvimento; e b) disputas em torno dos conhecimentos e, portanto, dos métodos empregados para tratar dessas questões. Queremos explorar rapidamente o que mudou e o que não mudou na forma como o chamado “nexo segurança-desenvolvimento”[4] tem sido abordado nas últimas décadas na política internacional. O objetivo é não só de oferecer um panorama histórico, mas principalmente de destacar alguns mitos na trajetória desse debate que têm enorme impacto sobre a formulação de políticas públicas, intervenções sociais e desenhos de projetos de desenvolvimento.

BOX 1. Dando nome às coisas

É importante notar que, enquanto na literatura acadêmica se viu durante algum tempo o termo “nexo segurança-desenvolvimento”, recentemente, no campo de policy, houve uma mudança clara de direcionamento no sentido de uma preferência pelo uso de “paz” em vez de “segurança”. Para alguns, isso é parte da demanda por se evitar que paz se transforme em sinônimo de uma segurança garantida por meios militares.[5] Além disso, o “terceiro elemento” – humanitário – no nexos varia dependendo do ponto de partida: para quem veio de uma discussão sobre segurança-desenvolvimento, houve a adição de ações humanitárias, de forma que o nexos hoje é triplo: “humanitarismo-paz-desenvolvimento” (HPD).[6] Em outros meios, falava-se antes em “nexo humanitarismo-desenvolvimento” e a “paz” foi uma adição posterior.[7] A orientação para esse nexos triplo tem sido mais comum no continente europeu e especialmente no terceiro setor. Neste policy brief, damos preferência à expressão “segurança e desenvolvimento” (S&D), porque acreditamos que ainda tem maior circulação na América Latina, algo que será objeto de futuras publicações.

[4] Chandler, David, 'The security-development nexus and the rise of 'anti-foreign policy'', *Journal of International Relations and Development* 10: (2007), 362-386; Amanda Lucey (2015) Implementing the Peace, Security and Development Nexus in Africa, *Strategic Analysis*, 39:5, 500-511, DOI: 10.1080/09700161.2015.1069970

10.1080/09700161.2015.1069970

[5] Ver CSDN, Unpacking the 'Peace' Component of the Humanitarian Development-Peace Nexus: Gathering Civil Society Input, mAY 2019; IPI (2017) "Sustaining Peace: what does it mean in practice?"

[6] OECD (2019) DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019>.

[7] Ver Kittaneh & Stolk, Doing Nexus Differently: How can Humanitarian and Development Actors link or integrate humanitarian action, development, and peace?, September 2018.

Consideramos esses mitos pontos de partida cruciais de um engajamento crítico com o tema de S&D: mitos como o do “perigo” de uma juventude sem emprego e sem estudo, ou a premissa de que desenvolvimento econômico sempre leva à paz, ou ainda, de que a maneira mais eficaz de intervir nas questões de segurança e desenvolvimento passa sempre por resultados quantificáveis. Convidamos a leitora a pensar nesses mitos como bandeiras de marcação fincadas num campo; eles indicam pontos importantes do relevo dessas discussões, na medida em que oferecem oportunidades para repensar os modos de trabalhos convencionais, especialmente no Sul Global e na América Latina.

Assim, este policy brief apresenta primeiro um breve panorama das principais mudanças no campo das políticas internacionais para S&D nas últimas décadas, com ênfase especial para desdobramentos recentes. Na segunda seção, apontamos alguns dos mitos que, em nossa percepção, seguem sendo reproduzidos em diferentes documentos da política internacional para S&D nos últimos anos. Em seguida, indicamos algumas transformações conceituais e normativas que sugerem novas possibilidades de reflexão teórica e ação política em torno de S&D. Por fim, fazemos um convite a reflexões futuras sobre as interseções entre segurança e desenvolvimento no Sul Global.

1.Contextualizando o nexossegurança-desenvolvimento na política internacional

A década de 1990 é um marco importante para compreendermos a constituição e as transformações em S&D em documentos-guia da política internacional. O cenário internacional pós-Guerra Fria foi marcado por uma explosão de temas e atores no campo de desenvolvimento[8] e pela eclosão de diversas crises humanitárias,[9] de maneira que cresceram demandas por respostas mais efetivas em ambas as áreas. Diante desse contexto, grandes organizações como o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fizeram sinalizações em prol de um entendimento de que paz e desenvolvimento não poderiam ser dissociados e que atores com mandatos especializados deveriam, portanto, trabalhar de forma integrada e harmoniosa. A partir desse novo entendimento, importantes documentos começaram a tecer conceitos, orientações normativas e guias de ação que viriam a compor o grande campo de S&D.

Em 1992, o relatório *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, assinado pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, já trazia um entendimento de que “a paz e o desenvolvimento são interdependentes”[10], de modo que a prevenção de

[8] Nederveen Pieterse, J (2010). *Development Theories. Deconstructions/Reconstructions* (Londres: SAGE Publications).

[9] Duffied, M. (2001) *Global governance and the new wars. The merging of development and security* (Nova York: Palgrave).

[10] Boutros-Ghali, B. (1992). *An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking, and peace-keeping: report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on 31 January 1992*. New York: United Nations. p. 16. https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf.

conflitos e guerras necessariamente exigiria “promover o desenvolvimento social e econômico”, garantindo assim uma “prosperidade mais ampla”, [11] que evitaria a reincidência de hostilidades. Em 1996, em *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation*, a OCDE ressoava o discurso de Truman, destacando que a segurança humana em países em desenvolvimento era importante também para países desenvolvidos, reduzindo pressões migratórias, sociais e econômicas. [12] Em 1998, o Banco Mundial publicou *Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank* [13], pela primeira vez declarando a possibilidade de que a instituição se envolvesse em situações de conflito, contexto até então restrito à ONU. No entanto, a segurança não figurou entre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), adotados em 2000, porque os temas da segurança e do desenvolvimento ainda eram trabalhados por nichos distintos de expertise [14].

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, porém, o nexos se tornou caminho sem volta no discurso de diversos atores internacionais. Após uma década de discussões e reconfigurações estruturais nas grandes organizações mundiais, o nexos se materializou no relatório emblemático do Banco Mundial de 2011, *World Development Report: Conflict, Security, and Development* (WDR11). O relatório reconhece os fracassos de diversas iniciativas para melhorar as condições de vida em todo o mundo, especialmente nos países mais pobres: “a insegurança não apenas perdura, tornou-se um dos principais desafios de desenvolvimento do nosso tempo” [15]. Combinando, portanto, preocupações com segurança e desenvolvimento, o relatório recomenda fortalecer instituições de governança e oferecer segurança cidadã, justiça e emprego [16] como mecanismos fundamentais na quebra de padrões persistentes de violência.

Conceitualmente, o documento gira em torno da ideia de ciclos de violência, o que desafiaria uma lógica de linearidade e de causalidade simples entre paz e desenvolvimento.

[11] Ibid, p. 1.

[12] OECD. (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/da2d4165-en>.

[13] Holtzman, S., Elwan, A., & Scott, C. (1998). *Post Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/0-8213-4215-0>.

[14] Ribeiro Pereira, Laura. “What’s Peace Got To Do With It? Advocating Peace in the Post-2015 Sustainable Development Agenda”, Perspective : FES New York, 2014.

[15] World Bank. (2011). *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389>. p. 1

[16] Ibid. p. 2.

No papel, o WDR11 parecia realmente oferecer importantes rupturas nesse sentido, teoricamente, com a ideia de círculos, promovendo um pensamento mais complexo do que aquele já difundido baseado numa via de mão dupla: desenvolvimento levando à paz e vice-versa. O WDR11 ficou aquém de uma visão mais holística e nuançada deixando de discutir, por exemplo, o fato de que algumas concepções de desenvolvimento podem gerar insegurança. Discutiremos isso mais adiante.

Algumas das recomendações buscavam gerar sinergia entre intervenções humanitárias e das áreas de desenvolvimento e segurança, principalmente no sentido de um aumento da tolerância ao risco, maior previsibilidade no financiamento e um engajamento de longo prazo, com vistas à construção de capacidades. Não obstante, há no documento uma priorização de indicadores técnicos e procedimentos burocráticos, fator que limitou significativamente o potencial transformativo de algumas das concepções e entendimentos previstos no texto [ver tópico 1 da seção 2].

Outro marco importante no campo da policy voltada para o nexos segurança-desenvolvimento foi a Agenda 2030 da ONU, em especial em seu ODS 16, sobre “sociedades pacíficas, justas e com instituições eficazes”. Este objetivo se reflete também nas chamadas “resoluções gêmeas” da ONU – AG 70/262[17] e CS 2282[18] – ambas apresentando uma “paz sustentada” concebida tanto como objetivo, quanto como processo. A nova proposta buscou responder a anos de debate sobre como complexificar a compreensão de paz praticada em benefício de uma visão mais holística e positiva. Entre os principais pontos presentes nas resoluções gêmeas, destaca-se o reforço de uma perspectiva de atuação coerente e coordenada entre Assembleia Geral, Conselho de Segurança e Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) – ou seja, entre estruturas institucionais de segurança e de desenvolvimento – para garantir uma paz sustentada de longa duração.

Podemos ver dois movimentos inversos: de um lado, as agendas e os fundos internacionais abraçaram a proposta de integração das pautas humanitárias, de desenvolvimento e paz; de outro, há sinais de que essa integração que se dá no plano

[17] UN General Assembly Resolution 70/262, Review of the United Nations peacebuilding architecture, A/RES/70/262 (27 April 2016), available from <https://undocs.org/A/RES/70/262>.

[18] UN Security Council Resolution 2282 (2016), S/RES/2282 (2016), 27 April 2016, available from [https://undocs.org/S/RES/2282\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2282(2016)).

burocrático de regulamentos, financiamentos e procedimentos operacionais ocorre em detrimento de uma mudança concreta na forma de lidar com esses temas em contextos sociais.

Formulações recentes na política internacional exemplificam essa tendência. O Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 da União Europeia, por exemplo, apresenta diversos instrumentos de ação externa para a paz e o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, contudo, dá indicações de que questões “duras” de segurança – como defesa e migração – serão uma prioridade, de forma que se mantêm dissociadas de questões mais tradicionalmente inseridas no campo do desenvolvimento como a pobreza, por exemplo. Da mesma forma, o movimento promovido pela OCDE de adoção de um novo indicador de fluxos financeiros para o desenvolvimento, o TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development), que diferentemente da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), mediria todos os fluxos possíveis de contribuição à implementação da Agenda 2030, tem gerado preocupações de que recursos importantes de ação humanitária e de desenvolvimento sejam subsumidos por interesses “duros” de segurança.[19]

Ou seja, se é evidente e importante a mudança na conceituação de paz e do nexo duplo/triplo, bem como as reorganizações das grandes agências nesse sentido. No entanto, é igualmente relevante avaliar, especialmente em momento de crise como o atual, com pandemia de COVID-19 e abalos econômicos e sociais diversos, em prol de quais causas as integrações e sinergias entre desenvolvimento, paz e humanitarismo vão funcionar. É pensando nessa questão desafiadora que tratamos a seguir dos mitos que seguem se reproduzindo na conceitualização e prática do “nexo segurança-desenvolvimento” na política internacional, bem como das aberturas que têm permitido pensar essas questões de maneira mais crítica e transformadora.

[19] IPI, op. Cit.

2.O que não mudou no nexo segurança-desenvolvimento?

Como vimos anteriormente, o chamado nexo segurança-desenvolvimento tem sido pensado de diferentes maneiras em documentos de orientação da política internacional. Com o passar do tempo, importantes organizações internacionais têm revisado seus entendimentos da composição do nexo, apontando para maneiras mais abrangentes de compreender as intersecções entre segurança, desenvolvimento, humanitarismo e paz. Contudo, apesar desses movimentos de ampliação e aprofundamento das concepções do nexo, alguns mitos fundamentais permanecem, tanto em termos conceituais, quanto metodológicos, nas agendas de segurança e desenvolvimento internacionais. Nossa intenção, ao apontar para alguns desses mitos, é fazer um convite para uma reflexão mais crítica e potencialmente transformadora acerca do “nexo segurança-desenvolvimento” e seus termos correlatos, com especial atenção para suas possíveis inflexões em países do Sul Global.

MITO #1 **Quantificar Mais=Fazer Melhor**

Um mito que segue intrínseco às formulações do “nexo segurança-desenvolvimento” é a ideia de que a mensuração das políticas de paz, segurança, ajuda

humanitária e ajuda para o desenvolvimento é sinônimo da qualidade e eficácia dessas políticas. Desse modo, diversos indicadores são criados para mensurar os avanços nas áreas de segurança e desenvolvimento, geralmente priorizando marcadores e critérios mais fáceis de quantificar. Assim, os mecanismos técnicos mais objetivamente mensuráveis ganham destaque nas políticas públicas internacionais, em detrimento de outros mecanismos igualmente importantes – como a percepção de violência – mas mais difíceis de mensurar em critérios objetivos quantitativos. Essa não é uma questão trivial; se a eficácia da policy é medida em termos de mecanismos técnicos e objetivos, o financiamento internacional tende a ser direcionado para esses mecanismos, o que pode se dar em detrimento de elementos de transformação estrutural mais profunda e gradual.

De fato, em 2010, Andrew Natsios, um ex-gerente da U.S. Agency for International Development (USAID), falava em uma “contra-burocracia” que trabalhava frequentemente contra os resultados concretos das ações de atores do campo de ajuda. A contra-burocracia seria constituída pelos inúmeros esforços regulatórios nos EUA que buscam monitorar o trabalho de diversas agências – de ajuda e outras – no nível mais técnico e supostamente objetivo possível. O problema é que o mensurável se transformou em sinônimo exclusivo daquilo que é objetivo, e o que não é mensurável, portanto, entra no campo das dúvidas sobre transparência, idoneidade e eficácia. Entretanto, “[a] contra-burocracia ignora um princípio central da teoria do desenvolvimento – o de que aqueles programas de desenvolvimento que são medidos com mais precisão e facilidade são os menos transformacionais, e os programas mais transformacionais são os menos mensuráveis.”[20]

É importante ressaltar que essa lógica de associação entre a eficácia e a mensurabilidade é anterior ao nexos segurança-desenvolvimento.. Já previamente arraigada no campo das políticas públicas, essa lógica se originou do modo estadunidense de pensar e produzir conhecimento científico, , este difundido com a hegemonia do país após a Segunda Guerra Mundial. As ambiguidades, contradições e dificuldades em desafiar um pensamento em silos – humanitarismo/desenvolvimento/

[20] Natsios, A. (2011). The Clash of the Counter-bureaucracy and Development. Center for Global Development, p. 3.

paz – e excessivamente técnico – no sentido de supostamente apolítico – perduram até hoje, apesar de esforços para desafiar esses atributos.

Como exemplo, pode-se citar a Agenda 2030 da ONU, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A Agenda 2030 instaurou o maior sistema de coleta de dados jamais existente em termos de sistemas formais de política pública e internacional, tornando o impulso pela quantificação e mensuração algo ainda mais central nas políticas para a segurança, paz e desenvolvimento. Se olharmos apenas para o ODS16, uma proposta que deveria ser mais holística e integrada, já é possível atestar quão difícil tem sido se distanciar do business-as-usual. O indicador mais comum do mundo para averiguar condições de insegurança é a taxa de homicídios, algo que diversos autores já questionaram por motivos que vão desde sua insuficiência para compreensão mesmo do quadro de paz e desenvolvimento, como para o perigo de alimentar certo senso comum simplista sobre paz e, logo, quais são os melhores caminhos para construí-la de maneira sustentada.[21]

É importante ressaltar que os mencionados desafios metodológicos de mensuração, longe de serem apenas técnicos, trazem dilemas políticos importantes. Dentre eles, a questão do engajamento dos atores; prioridades de financiamento; relações entre partes e respeito mútuo; consideração real de conhecimentos e contextos locais; harmonização entre atores envolvidos em intervenções e projetos; e, principalmente, reconhecimento do papel de fatores externos e históricos, como comércio de armamentos para regiões em crise, desigualdades do sistema internacional de comércio e patentes e desigualdades estruturais de raça e de gênero, para nomear apenas alguns. Os números são essenciais para fazer política pública, mas não falam por si só. Um conteúdo político sempre enquadra o problema e a pergunta de partida, como vemos no mito da juventude e o perigo do seu “ócio”.

[21] Betancourt, J. (2020). La violencia regional en México. Ciudad Juárez: Universidad de Ciudad Juárez de México.

MITO #2

O que os jovens realmente querem e precisam é um emprego formal

O segundo mito mapeado na formulação da política internacional no campo de S&D é bastante frequente nas orientações de ações voltadas para as juventudes em países do Sul Global. Trata-se da ideia de que para alcançar a paz e o desenvolvimento, o que os jovens realmente querem e precisam é de inserção laboral no mercado formal. Isto aponta para a falácia que os números podem gerar quando não questionamos as próprias perguntas que orientaram sua produção.

Há uma concepção problemática subjacente no caso desse mito, a de que jovens desempregados ou subempregados em áreas urbanas de países periféricos são um perigo à garantia tanto da segurança, quanto do desenvolvimento. Nos deparamos, então, com duas questões: as soluções para o problema do desenvolvimento na juventude têm sido pensadas pelas agências internacionais apenas considerando a esfera da empregabilidade e, ainda assim, poucos projetos costumam ter como foco políticas voltadas para a juventude. Ao mesmo tempo, a priorização de soluções de curto-prazo em termos de empregabilidade de jovens pode levar à marginalização de outras pautas importantes para as juventudes, como a educação qualificada com vistas ao longo-prazo ou mesmo o incentivo à participação política de jovens. Uma visão simplista identifica na falta de emprego e/ou de estudo um problema de investimento apenas, sem olhar para a realidade dessa juventude de forma mais qualificada, para outros fatores que podem dificultar tais acessos, mas também para o que a juventude quer. Pior, sem esse olhar mais profundo e contextual, a ideia de que a “carência” gera tendências criminosas se torna também uma simples conclusão, apoiada em correlações frouxas.

Autores como o sociólogo mexicano José Betancourt[22] indicam que elites nacionais de países periféricos endossam o mito de que os jovens nem-nem – aqueles que não estudam, nem trabalham – são uma classe vulnerável, com alto risco de aderir a

[22] Betancourt, op. Cit.

grupos de violência armada[23]. De acordo com essa tese, o desemprego os colocaria em uma condição de vulnerabilidade, de suscetibilidade, o que faria com que esses jovens estivessem mais propensos a aderir a grupos violentos, aumentando, assim, a criminalidade social. Ao realizar uma análise de campo, Betancourt observa que essa mesma lógica é muitas vezes reproduzida por organizações e agências internacionais em seus programas de ajuda para o desenvolvimento.

Como exemplo, podemos mencionar o programa Ciudades Más Seguras da ONU-Habitat, implementado inicialmente no México. O programa tem o objetivo de contribuir para a prevenção da criminalidade urbana a partir de três pilares: i. prevenção do crime e violência institucional; ii. prevenção da criminalidade social (ações centralizadas na segurança de jovens em situação de risco, mulheres e meninas); e iii. aspectos físicos das moradias[24]. Ao indicar os “jovens em situação de risco” como foco de ações de prevenção à criminalidade social, o programa se mostra como uma boa representação de como a comunidade internacional apresenta os jovens como uma parcela da população mais vulnerável aos ciclos de violência. Além disso, demonstra como o desemprego que atinge essa faixa etária é associado a uma condição de vulnerabilidade, traduzida em um potencial risco. Isto pode ser também observado em um dos informes do programa sobre Aglomeração Urbana em Guadalajara[25], onde a ONU-Habitat afirma categoricamente que “é possível que manter uma baixa taxa de desemprego juvenil [...] reduza os níveis de vulnerabilidade social deste setor”[26].

Ainda com atenção às políticas de desenvolvimento conduzidas pelas agências internacionais, é importante ressaltar o quão urgente é a formulação de projetos pensados para os jovens e voltados para eles. Dos 116 projetos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em fase de implementação no México em 2020, apenas 1 fazia menção direta à juventude em sua descrição, o Support to Mexican Labor Market Policies (ME-T1392), voltado justamente para o treinamento de jovens para inserção no mercado de trabalho. É curioso, portanto, observar que este

[23] Essa visão é derivada do fato de a condição de pobreza (proveniente da falta de emprego) ser enquadrada como vulnerabilidade.

[24] Ver <https://unhabitat.org/programme/sustainable-development-goals-cities>

[25] Ver ONU-Habitat. Informe CPI Extendido: Aglomeración Urbana de Guadalajara, 2018.

[26] Ibid., p. 52.

que era o único projeto do BID no México à época tinha como foco a juventude e como objetivo sua empregabilidade.

Evidentemente, o apoio internacional à inserção das juventudes no mercado de trabalho não é um problema. A questão é a permanência de um enquadramento no qual a juventude desempregada e não escolarizada – geralmente considerada sinônimo de juventude em situação de pobreza – é apontada como perigosa, e a solução para essa ameaça segue sendo unicamente pensada em termos da inserção laboral não necessariamente qualificada. Frequentemente, não há atenção aos tipos de trabalho aos quais esses jovens serão direcionados, mas se pretende, acima de tudo, retirá-los de uma percebida condição “de ócio”.

Ao contrário, a mera inserção no mercado laboral não é suficiente para a superação da pobreza enquanto condição de vulnerabilidade, tampouco leva em consideração outros importantes marcadores sociais de desigualdade (de gênero, racial, entre campo e cidade etc.).

Ainda, é importante observar que esse enquadramento não se sustenta empiricamente: de acordo com relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)[27], a maioria dos homens pobres ou em condição de extrema pobreza na região se encontra empregada. A construção desse entendimento pode levar à legitimação tanto de políticas de segurança voltadas para a criminalização da juventude desempregada, considerada perigosa, quanto de políticas de desenvolvimento focadas na “salvação” dessa juventude via inserção não-qualificada no mercado, de maneira frequentemente precária.

Novamente recorrendo a Betancourt[28], a insistência na inserção no mercado de trabalho tende a reproduzir uma lógica adultocêntrica, na qual adultos, a partir de sua lógica e vivência, desenham políticas assistencialistas voltadas para os jovens, ignorando suas experiências e necessidades reais. Para uma transformação profunda, é imperativo não somente garantir o acesso ao mercado de trabalho, mas também incluir jovens como participantes ativos na formulação de políticas públicas para que suas trajetórias sejam reconhecidas e fortalecidas. Deste modo, a participação da

[27] CEPAL. Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe. Santiago: Nações Unidas 2019.

[28] Betancourt, op. Cit.

juventude na solução de problemas de S&D, com base na capacitação para a liderança e garantia de direitos, poderá orientar mecanismos mais eficazes de superação de desigualdades não somente em termos laborais e econômicos, mas também a partir de um enfoque em participação política e inclusão social. Vale lembrar que, nesse processo, o acesso à educação é fundamental, mas uma educação que vai muito além da mera capacitação para o mercado laboral, gerando espaços para a construção de sonhos, articulação de laços e novos sentidos de pertencimento:

[...] o reconhecimento social proporcionado pela relação de confiança estabelecida em programas educacionais faz com que os jovens se esforcem para desenvolver mudanças de atitudes e comecem a planejar uma possibilidade de vida sem violência. Por ter a oportunidade de estabelecer laços sociais positivos com educadores e também com outros jovens que compartilham de problemas semelhantes, há uma importante mudança de visão de mundo e surge o desejo firme por modificar suas condições de vida, seus planos de futuro e tirar proveito de novas oportunidades.[29]

Toda pergunta que se baseie unicamente em um indicador sobre uma realidade social complexa tenderá sempre à excessiva simplificação. No caso da juventude, pensar S&D de maneira mais crítica e complexa significaria reconhecer marcadores sociais e desigualdades estruturais, além de considerar que a realidade de estudo e trabalho pode não suprir as necessidades de bem-estar, em seu amplo sentido, se não for acompanhada de uma compreensão mais holística e inclusiva da vida em sociedade.

[29] Atkinson citado em Esteva, G. Los jóvenes en favelas en Rio de Janeiro, p. 2441.

MITO #3

Mais desenvolvimento = Mais paz e segurança

Outro mito intrínseco à agenda de S&D é a ideia de que a promoção do desenvolvimento necessária e automaticamente leva ao incremento da paz e segurança. Tal inferência de causalidade só é possível a partir de diversas premissas, dentre elas, um enquadramento da violência como questão fundamentalmente urbana, que permite dissociar as políticas de desenvolvimento em áreas rurais das violências direta ou indiretamente delas decorrentes. Assim, a violência é enquadrada como um problema decorrente da ausência de desenvolvimento e que, portanto, a promoção do último é condição *sine qua non* para a superação da primeira. Nesse raciocínio, falta uma reflexão mais aprofundada acerca de formas de violência intensificadas por políticas de desenvolvimento, principalmente em regiões rurais de países do Sul Global.

De modo contrário ao preconizado nesse enquadramento, um conjunto de pensadoras e pensadores[30] críticos do Sul Global apontam justamente para o fato de que as políticas de desenvolvimento convencionais (e mesmo algumas de desenvolvimento sustentável) levam a processos de expropriação e violência contra populações tradicionais habitando territórios rurais, como comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas etc. Nesse sentido, autoras e autores da América Latina têm destacado que as políticas de desenvolvimento convencionalmente seguidas na região – pautadas sobremaneira por atividades neoextrativistas voltadas para a exportação de commodities no mercado internacional – muito frequentemente levam à expulsão e ao extermínio de comunidades rurais e à degradação de suas formas de vida tradicionais (ver box 2).

Analisando criticamente essa interrelação entre desenvolvimento e violência, Betancourt (2020) propõe pensar em “cadeias de violência”, formadas pela acumulação de diferentes formas de violência interligadas, em diferentes tempos e diferentes territórios: do rural ao urbano, passando por processos históricos de

[30] Ver De la Cadena, M. (2019). *Uncommoning Nature: Stories from the Anthropo-Not-Seen*. In *Anthropos and the Material* (pp. 35-58). Duke University Press; Escobar, A. (2016). *Sentipensar con la tierra: las luchas territoriales y la dimensión ontológica de las epistemologías del sur*. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 11(1), 11-32; Rojas, C. (2016). *Contesting the colonial logics of the international: Toward a relational politics for the pluriverse*. *International Political Sociology*, 10(4), 369-382; Svampa, M. (2020). *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. Editora Elefante; Ziai, A. (2007). *Exploring post-development: Theory and practice, problems and perspectives*. Routledge.

estatal e formas contemporâneas de desenvolvimentismo extrativista. Assim, abre-se espaço para teorizar o desenvolvimento como potencial fonte de violência, complexificando os entendimentos convencionais em evidência nas formulações de S&D.

BOX 2. (Neo)extrativismo, desenvolvimento e violência

Segundo contribuições da socióloga argentina Maristella Svampa[31] e do economista uruguaio Eduardo Gudynas[32], o extrativismo pode ser entendido como o modelo de acumulação de capital que marcou a inserção da América Latina na economia-mundo capitalista, baseado na predação de recursos naturais destinados a rotas do comércio internacional. O neoextrativismo marca a continuidade desse modelo na contemporaneidade: mesmo governos progressistas na região seguem ou seguiram se pautando por uma inserção econômica internacional baseada na extração e comercialização de recursos naturais no mercado internacional, reforçando a aposta de que essa seria a estratégia adequada para finalmente atingir o ideal do desenvolvimento. Mais que uma estratégia econômica, o neoextrativismo pauta toda uma lógica de gestão sociopolítica dos territórios, muitas vezes incorrendo no uso da violência para expropriação de terras habitadas por povos tradicionais e na depredação generalizada de biomas e sistemas naturais, vide casos como os rompimentos das barragens de Brumadinho e Mariana, no Brasil.[33]

[31] Svampa, op. Cit.

[32] Gudynas, E. Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais. Editora Elefante, 2020.

[33] Laschefski, K. A. (2019). Rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho-MG: Desastres como meio de apropriação de territórios por mineradoras. Anais do XIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia.

3.O que mudou na formulação de política internacional para S&D?

Embora ainda dominado por mitos, o nexo de S&D tem sido também um terreno fértil para novos debates. Originadas a partir de um olhar mais crítico e reflexivo, algumas das novas abordagens têm impulsionado uma reformulação deste campo do conhecimento. Aqui, destacamos três delas:

Uma paz construída de maneira holística e cotidiana

Por muito tempo, as reflexões em torno da policy internacional para a segurança e a paz concebiam ambos os termos como sinônimos, de modo que a paz era pensada como uma “paz negativa”, meramente compreendida em termos de ausência de conflitos violentos. Como vimos, a partir da década de 1990, essa compreensão passou por um processo de ampliação e aprofundamento: a paz foi gradualmente sendo compreendida como um processo social, que inclusive careceria de políticas estruturais de desenvolvimento para se afirmar de maneira duradoura e sustentável. Contudo, tanto a paz quanto o desenvolvimento permaneceram enquadrados como processos lineares, necessitando de ferramentas estritamente técnicas para serem implementados sobretudo no Sul Global.

Em décadas mais recentes, nota-se uma transformação desse entendimento etapista do desenvolvimento, segurança e paz.

O já referido WDR11 apresenta uma ruptura com leituras da violência enquanto fenômeno linear, reconhecendo-a como fenômeno “cíclico” que exige, para além do emprego e desenvolvimento econômico, políticas de acesso pleno à segurança cidadã e instituições de justiça. Já documentos mais recentes, como o Ciudades Sostenibles en México, elaborado pelo Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA) em 2015[34] e o Pathways for Peace, publicado em conjunto pela ONU e Banco Mundial em 2018[35], concebem a violência como fenômeno complexo que exige respostas multidimensionais, incluindo o combate à exclusão política, econômica e social. Já a iniciativa mais recente, o ODS16, busca olhar para paz como fenômeno intrinsecamente conectado a instituições sólidas e a justiça. Isto para nos atermos aos discursos que carregam mais autoridade no campo. Uma análise do papel da sociedade civil nesses movimentos é fundamental para futuras pesquisas.

Enquanto o WDR11 ainda se mantém apegado a uma aposta em soluções institucionais, o Pathways for Peace 2018 e o Ciudades Sostenibles en México reconhecem que a promoção de instituições resilientes e do desenvolvimento sustentável são processos essenciais para combater a violência, mas insuficientes para garantir uma paz sustentável e de longa duração. Segundo os documentos, essa paz só poderia ser alcançada a partir de reformas macroeconômicas e políticas de redistribuição socioeconômica profundas. Além disso, ambos os documentos abrem margens para pensar uma paz construída no cotidiano e a partir de espaços políticos para além das instituições estatais formais, mencionando a importância de incluir redes e organizações de juventudes e mulheres nas estratégias de combate à violência e promoção do desenvolvimento. O que se nota, portanto, é uma sensibilização da política internacional no que diz respeito ao caráter holístico, multidimensional, cotidiano e não-linear dos fenômenos da violência e da paz, o que pode ser observado, em alguma medida, no conteúdo do ODS16, ao menos em tese. O ODS16, afinal, trata desde acesso à identificação civil a experiências de preconceito e contato com solicitações de propina.[36]

[34] Sobrino, J., Garrocho, C., Brambila, C. y A, Aguilar (Coords.). (2015). Ciudades Sostenibles en México: una propuesta conceptual y operativa, México: UNFPA-México. https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Ciudades_sostenibles_Mex_esp.pdf.

[35] United Nations; World Bank. (2018). Pathways for Peace : Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.

[36] DESA, U. N. et al. Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. 2016.

Anteriormente neste policy brief, vimos que a preocupação com a quantificação e mensuração de dados e resultados é uma das características que permanecem na agenda de S&D e outras. Contudo, há o significativo obstáculo do que se convencionou chamar de “deserto de notícias” – e de dados – sobre regiões marginalizadas em diferentes partes do mundo, principalmente no Sul Global. Voltando ao exemplo da Agenda 2030, na época de sua aprovação, estimava-se que seriam necessários entre 60 e 150 bilhões de dólares para alcançarmos a “revolução de dados” conclamada pela ONU para monitorar os avanços de implementação da Agenda (ref). Evidentemente, alguns territórios dificilmente podem aguardar que esses recursos não só sejam mobilizados, como cheguem a áreas menos privilegiadas. Diante desse contexto, muitas iniciativas surgiram nos últimos anos na área de geração cidadã de dados (GCD), focando na relação entre dados e narrativas e investindo na produção de conhecimento acionável, com possibilidade de rápida conscientização e mobilização diante das necessidades urgentes locais.

É importante ressaltar que essas ações têm sido oficialmente abraçadas também pela ONU como parte do esforço para implementar, monitorar e avaliar os ODS, na forma da chamada localização da Agenda 2030.[37] Porém, o espaço ocupado por elas ainda é pequeno, tanto em termos financeiros quanto em termos de status, participação e prestação de contas no cenário internacional. Ainda assim, é digna de nota a abertura das políticas de S&D às iniciativas de GCD, posto que, muito além de gerar dados, essas iniciativas tecem “novos tipos de relações entre indivíduos, sociedade civil e instituições públicas [incluindo] desenvolvimento local e programas educacionais, alcance da comunidade e estratégias colaborativas para monitoramento, auditoria, planejamento e tomada de decisão”.[38] Desse modo, a GCD, como metodologia participativa, tem o potencial de fortalecer laços comunitários, fomentar senso de identidade, pertencimento e capacidade, além de envolver acessibilidade na comunicação sobre as políticas públicas pesquisadas ou almejadas.

[37] UCLG, Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Subnational Level’. Global Task Force of Local and Regional Governments, 2015.

[38] Global Partnership for Sustainable Development Data. (2018) “Advancing sustainability together? Citizen-generated data and the Sustainable Development Goals.”.p. 3.

Promove, assim, o desenvolvimento de capacidades e potencial de incidência de atores locais, podendo gerar impacto na maior participação política e social desses atores nos ciclos de políticas públicas e redes de governança institucional.

BOX 3. Inicitivas de Geração Cidadã de Dados no Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, duas organizações têm se destacado na frente de geração cidadã de dados: o data_labe, da Maré,[39] e o Labjaca, do Jacarezinho,[40] ambos nascidos e atuantes em complexos de favelas. Um dos membros do data_labe define GCD como “coletiva; aberta; a partir da perspectiva de participação política; e consciente”, envolvendo “toda coleta de dados feita de maneira coletiva, que tenha uma função ativista e objetiva, em formato aberto e público, em que os usuários estejam conscientes do propósito dos dados.”[41] O papel da consciência na coleta de dados nessa modalidade é crucial, porque se entende que o processo de geração de dados é tão importante quanto os dados em si. De certa forma, o lema é algo como “menos é mais”, porque a realidade atual de produção de dados globalmente é uma de enormes desperdícios, enquanto alguns temas e algumas comunidades são deixadas de lado. Por isso, atentar para os métodos empregados é fundamental para o jogo político. Trata-se de compreender que a busca por fontes alternativas de dados para suprir um “deserto de notícias”, não oferece só dados, mas tem potencial de incidir sobre as dinâmicas mesmas que podem enfraquecer as relações sociais.

Abertura para debate sobre Renda Básica Universal

Partindo de uma abordagem mais holística ao conceito de paz, alguns documentos de policy passaram a considerar que, para avançar em questões do nexo segurança-desenvolvimento, seria necessário um movimento de dupla inclusão: laboral e social[42]. Nesse sentido, as recomendações de políticas de desenvolvimento (principalmente em termos de superação da pobreza) feitas aos países do Sul Global passaram a integrar elementos para além do acesso a serviços básicos e inclusão no setor produtivo, apontando para mecanismos estruturais mais abrangentes, como o

[39] Ver <https://datalabe.org/>.

[40] Ver <https://www.labjaca.com/>

[41] Silva, Mas o que é a geração cidadã de dados?, Website data_labe, dezembro de 2017.

[42] CEPAL, 2016 apud CEPAL 2019.

debate sobre programas de transferência de renda e garantia da renda básica universal (RBU).[43]

Tal abertura parte, em primeiro lugar, do reconhecimento de que os países de baixa renda foram justamente aqueles com maior dificuldade em atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Assim, sendo a América Latina e o Caribe, a região mais desigual do mundo em termos socioeconômicos[44], o debate sobre programas de transferência de renda como elementos fundamentais para o alcance dos ODS ganhou força entre os principais formuladores de políticas públicas da região. Nesse sentido, um documento recente da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) reconhece que as transferências de renda promovem um ciclo virtuoso na economia, garantindo níveis de subsistência mínimos que podem impedir problemas sociais como o subemprego e fomentar práticas como o microempreendedorismo individual. Portanto, desde 2016 a CEPAL defende programas de transferência de renda com cobertura sobre toda a população classificada abaixo da linha da pobreza, propondo estabelecer a RBU como mecanismo de bem-estar social a ser garantido pelo Estado a seus cidadãos.[45] Vale ressaltar que, diante das situações de surtos de desemprego e crises econômicas decorrentes da pandemia global de COVID-19, as propostas de RBU têm ganhado força em instituições mais tradicionais da policy internacional. Mesmo instituições mais alinhadas a propostas de arrocho financeiro nas contas públicas dos Estados, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), têm considerado a RBU como caminho possível para enfrentar os desafios contemporâneos e vindouros no âmbito da economia mundial[46].

[43] CEPAL, 2019.

[44] Idem.

[45] CEPAL. Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas, 2016.

[46] Coady, D. and Le, N. (2020). Designing Fiscal Redistribution: The Role of Universal and Targeted Transfers. IMF Working Paper – WP/20/105. <https://doi.org/10.5089/9781513547046.001>. Ver também Ballard, R. (2012) 'Geographies of development II: Cash transfers and the reinvention of development for the poor', Progress in Human Geography, 37(6) 811–821; Ferguson, J. Give a man a fish. Reflections on the New Politics of Distribution (Duke University Press, 2015); Arnold, Carrie. "Pandemic speeds largest test yet of universal basic income", Nature (10 July 2020) <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01993-3>; •BIEN Congress papers: <https://basicincome.org/congress-papers/>; Roque, Tatiana. "Renda básica, antes folclórica, vira medida essencial para enfrentar crise do coronavírus", Folha de São Paulo (30 March 2020), em <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/03/renda-basica-antes-folclorica-vira-medida-es-sencial-para-enfrentar-crise-do-coronavirus.shtml>

Conclusão

Constatamos um entendimento generalizado de que a paz, a segurança e o desenvolvimento são objetivos entrelaçados, que não podem ser conquistados senão de maneira integrada e interrelacional. De fato, a consolidação de tal entendimento se vê, em alguma medida, nas formulações de importantes documentos da política internacional nas últimas décadas, bem como na atuação integrada de agências e instituições nos campos da segurança, ajuda humanitária e ajuda para o desenvolvimento.

Conforme notamos no policy brief, a consolidação dos entendimentos conceituais e normativos que orientam ações políticas de S&D se dá a partir da permanência de certos mitos de base. Nesse sentido, ideias como as de que atuações técnicas e quantitativamente mensuráveis são mais efetivas e eficazes; de que juventudes em países do Sul Global são potencialmente violentas e exigem inserção laboral como via única de salvação; ou de que projetos de desenvolvimento, como grandes obras, naturalmente facilitam o caminho para a paz são alguns dos mitos que seguem estruturando reflexões e práticas sobre o chamado nexo segurança -desenvolvimento. Por outro lado, as últimas décadas no campo de S&D também trouxeram importantes mudanças conceituais e normativas, como a complexificação e o aprofundamento

da noção de “paz”, a democratização de formas de mensuração e geração de dados e uma maior abertura para o debate de ações estruturais como a RBU e programas de transferência de renda em geral. Tendo esse conjunto de elementos em mente, concluímos com um convite para a reflexão mais crítica e aprofundada acerca das interseções entre paz, segurança e desenvolvimento nas políticas públicas internacionais e seus desdobramentos sobre países do Sul Global, especialmente América Latina. Esperamos que esse documento seja uma primeira referência para aprofundamentos, questionamentos e teorizações futuras, apontando para novas formas de pensar, indagar e fazer políticas públicas para a paz e o desenvolvimento internacionais.



SEED

Segurança e
Desenvolvimento
no Sul Global