

A INTERDEPENDÊNCIA ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

Nesse capítulo busca-se relatar, conceitualmente, a interdependência entre segurança e desenvolvimento. Para isso, será necessário realizar uma retomada histórica. Será mostrado que, tradicionalmente, ambos os conceitos apresentavam-se desconexos e que, por transformações sistêmicas, o conceito de desenvolvimento acabou sendo incorporado ao de segurança. Buscar-se-á também apresentar a crítica atual a essa conexão, de forma a demonstrar que, ainda que o discurso favorável esteja amplamente disseminado, permanecem existentes lacunas a serem preenchidas.

Nos estudos de Relações Internacionais, os debates sobre segurança e desenvolvimento ocupavam, até pouco tempo, esferas distintas¹. À título de exemplo, estão a forma como as operações de paz são vistas. De início, surgem como estratégias puramente militares para resolução de conflitos e, à medida que o contexto internacional vai se modificando, passam a agregar elementos que, tradicionalmente, não pertencem à esfera militar, e que visam, primordialmente, o bem estar e proteção dos indivíduos. Num outro momento, as causas raiz dos conflitos passam a ser importantes, ocorrendo então a entrada do desenvolvimento na segurança.

Embora tanto segurança quanto desenvolvimento possam apresentar diferentes concepções mais complexas e interrelacionadas, para fins deste trabalho tem-se que enquanto a segurança estaria diretamente relacionada à proteção do Estado e à integridade territorial deste ator soberano, o desenvolvimento diz respeito à proteção dos indivíduos e à garantia de melhor padrão de vida, de acordo com índices socioeconômicos. Ocorre, nesse sentido, uma contraposição entre a

¹ Todos os autores utilizados neste capítulo corroboram com esta afirmação.

necessidade de sobrevivência x qualidade de vida, ou seja, enfoque no Estado x enfoque no indivíduo:

“*Security* has traditionally been defined as the protection of the territorial integrity, stability, and vital interests of states through the use of political, legal or coercive instruments as the state or international level (...) *Development* typically refers to the process and strategies through which societies and states seek to achieve more prosperous and equitable standards of living. Development activities have usually been confined to socio-economic growth, the provision of health and education, and improvements in infrastructure.” (IPA, 2004, p.2)

A própria criação das Nações Unidas², bem como das Instituições de Bretton Woods, explicita claramente a necessidade de se tratar dos problemas relacionados à paz e à segurança, por um lado, e dos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico por outro (TSCHIRGI, 2005, p.7). Essa divisão arquitetônica do sistema internacional entre assuntos de segurança e aqueles relacionados ao desenvolvimento manteve-se até o período da Guerra Fria. Nesse sentido, assuntos de “low politics”³ ficavam relegados ao segundo plano da política externa dos países, enquanto que aqueles de “high politics”⁴ destacavam-se como principais objetivos na formulação das políticas externas⁵:

“Promoting socio-economic well-being and addressing basic human needs lay within the sovereign domain of nation-states and was supported by a range of international agencies including the Bretton Woods institutions, bilateral and multilateral donors, and the socio-economic organs and specialized agencies of the United Nations. Poverty, social injustice, extreme vulnerability, inequality, disease, hunger and civil and political rights were considered areas of domestic jurisdiction and received international support through official development assistance or humanitarian aid (...) Meanwhile the lion’s share of international financial resources as well as political and military efforts was devoted to the preservation of peace and security, which was narrowly conceived as the protection of the territorial integrity, sovereign and vital interest of nation-states.” (Ibid, pp.1-2)

² Cujá Carta só fala em paz e segurança.

³ Por “low politics” entende-se os assuntos que não implicam ameaças à sobrevivência do Estado soberano.

⁴ Por “high politics” entende-se os assuntos que possam gerar ameaças à existência e a segurança de Estados soberanos.

⁵ Ou seja, o desenvolvimento era visto como assunto interno e assim não sujeito a estudos pelas Relações Internacionais, até chegarmos a um momento em que a ligação entre o desenvolvimento e a violência fica óbvia.

No início da Guerra Fria, por exemplo, a criação de um sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento acabou contribuindo para reforçar as disparidades entre os interesses dos governos mundiais nas áreas de segurança e de desenvolvimento (Ibid, p.7). Ainda assim, como a maioria dos fenômenos sociais, o nexo entre segurança e desenvolvimento não é algo totalmente novo⁶ e foi sendo esclarecido aos poucos (Ibid, 2005, p.5):

“Traditionally, development actors have tried to minimize conflict-related risks to their programming, preferring to work ‘around conflict’ (...) or shifting from development assistance to humanitarian assistance. Only seldom have they come to work ‘on conflict’ and acknowledged the links between conflict and development.” (IPA, 2004, p.3)

Conforme visto ao longo da bipolaridade, a ligação entre segurança e desenvolvimento não era totalmente clara, sendo dada de forma indireta, como demonstrado por Haag (2004):

“The policy-tools of development were never employed specifically to reduce the potential for violent conflict, but was primarily focused on generating economic growth, and on securing the political loyalty of developing countries.” (HAAG, 2004, p.3)

Na mesma linha de raciocínio apresentada por Haag, Neethling (2005) também confirma a relação indireta entre segurança e desenvolvimento em determinados momentos da Guerra Fria:

“Since Cold War thinking presented a paradigm that defined development assistance as external to security, ‘development policy’ was only indirectly tied to issues of security in the form of guaranteeing political support and preserving the spheres of influence of the two super powers. Importantly, the policy tools for development were never employed specifically to reduce the potential for violent conflict.” (NEETHLING, 2005, p.39)

Faz-se necessário ressaltar, no entanto, que essa relação indireta entre segurança e desenvolvimento ao longo da Guerra Fria, ocorria apenas em casos excepcionais. O trabalho dos atores relacionados às questões de desenvolvimento continuava a seguir a lógica tradicional:

“Traditionally, development actors have adopted one of three approaches in dealing with conflict. The predominant approach has been to work

⁶ Duffield (2001, p.35) chama atenção para o fato de que “[s]ince the inception of development discourse at the end of the 1940s, global poverty and the threat of insurrection have always been closely linked.

“around conflict”—treating it as a “negative externality” to be avoided. In cases where the conflict has not been avoidable, development agencies have either stopped their development assistance or resorted to humanitarian assistance, or have tried to continue their work “in conflict” while trying to minimize conflict-related risks to their programming. In exceptional cases, development actors have deliberately worked “on conflict” by acknowledging and setting out to address the interlinkages between conflict and development programming.” (TSCHIRGI, 2003, p.8)

Prova disso foi o período em que se deram os movimentos de descolonização na África e na Ásia. Ainda que as nações recém-criadas tentassem unir vozes e demonstrar a relação existente entre insegurança e pobreza: “The disconnect between political/security priorities and developmental goals could not have been greater.” (Ibid, p.6). Dessa forma, as intervenções que porventura eram feitas nesses novos Estados enquadravam-se na lógica da Guerra Fria e não por motivos de preocupação com o desenvolvimento local.

Ainda que essa abordagem clássica⁷ tenha sido mantida presente nos dias de hoje, o cenário internacional passou por diversas transformações sistêmicas, que acabaram por resultar em mudanças não apenas nos estudos sobre desenvolvimento, mas particularmente naqueles relacionados à segurança. O inesperado fim do confronto bipolar gerou, na década de 1990, novos conflitos e ameaças à comunidade internacional. Essas, no entanto, não mais podiam ser resolvidas seguindo abordagens tradicionais da segurança, requerendo estratégias integradas e de longa duração (Ibid, p.11):

“The end of the Cold War offered an opportunity for international actors to revisit dominant conceptions of security and development at both the international and domestic levels, and to devise integrated and coherent policy instruments and programs to address violent conflicts from a peacebuilding perspective.” (Ibid, p.2)

Nesse sentido, o aprofundamento do conceito de segurança possibilitou a construção de um nexos causal entre segurança e desenvolvimento.

⁷ Por abordagem clássica entende-se aos estudos que versam de forma distinta entre segurança e desenvolvimento, sem realizar de forma generalizada.

2.1

O aprofundamento do conceito de segurança

Tradicionalmente, os estudos de segurança internacional mostraram-se fortemente influenciados por uma compreensão com base na corrente realista das Relações Internacionais que relacionava o conceito de segurança ao de Estado nacional soberano. Dentro dessa lógica tradicional, a segurança era vista da seguinte forma:

“(...) the dominant approach within security studies may be crudely summarized as advocating political realism and being preoccupied with the four S’s of states, strategy, science and the status quo. It was focused on states inasmuch as they were considered (somewhat tautologically) to be both the most important agents and referents of security in international politics. It was about strategy inasmuch as the core intellectual and practical concerns revolved around devising the best means of employing the threat and use of military force.” (WILLIAMS, 2008, p.3)

Seguindo esse mesmo raciocínio, as ameaças à segurança seriam caracterizadas por questões militares em que houvesse a possibilidade do uso da força, constituindo ameaça direta à integridade dos Estados. Isso justifica o porquê de a preocupação máxima do período da Guerra Fria, de acordo com o entendimento dos analistas de segurança, ter sido a possibilidade iminente de um confronto nuclear entre as duas superpotências⁸.

Ao longo da década de 1970, no entanto, o movimento de descolonização, que resultou no aparecimento de novos Estados no sistema internacional, contribuiu para o surgimento de uma nova lógica dentro dos estudos da segurança internacional. Esses novos países tentavam mostrar ao mundo que temas que fugissem da alçada militar, como os econômicos, por exemplo, eram também considerados de grande relevância para a consolidação de um ambiente doméstico e internacional seguro⁹. Contribuíram, dessa forma, para o movimento de ampliação do conceito de segurança.

“The late 1970s witnessed a spurt of activity resulting in a myriad of calls to redefine security in non military terms that include rising poverty, rapid

⁸ Ressalta-se, no entanto, que tal processo mostrava-se orgânico e bidirecional.

⁹ Em especial no contexto da crise do Sistema de Bretton Woods na década de 1970.

population growth, spread of infectious diseases, and environmental degradation.” (GAAN, 2004, p.23)

Percebe-se assim uma crescente busca pela ampliação da agenda de segurança internacional. Horizontalmente, novos temas passam a ser incorporados como possíveis ameaças à paz (economia, meio ambiente, direitos humanos, etc). No sentido vertical, o papel do Estado como o único ator capaz de usar a força militar passa a ser questionado.

“This debate became known as the widening debate in which people argued for or against moving beyond inter-state relations and including non-military security questions, such as population movement and environmental degradation (HUYSMANS, 2006, p.16).

Nos anos 1980, ocorre uma abertura de debate nos estudos de segurança internacional. A abordagem tradicionalista mostrar-se-ia insuficiente para explicar os novos conflitos e ameaças que surgiam naquele momento. É nesse contexto que aumenta o debate acerca do tema. Surgem, assim, novas propostas para os estudos na área de segurança:

“After the end of the Cold War the field of security knowledge and institutions in international relations found itself in an identity crisis. For some this was an opportunity to seriously reframe the field in the direction of a much wider understanding of the security problematique in international relations. For others widening their interests was a necessity if they wanted to survive as security experts or institutions in the new political climate. For still others the crisis was an unfortunate development that should be contained as much as possible. At the heart of it all was a contest of what security meant in international relations.” (Ibid, p.19)

Como afirmado por alguns estudiosos¹⁰, com o processo de alargamento do conceito de segurança essa passa a ser medida não mais exclusivamente em termos militares e estratégicos. Percebe-se, assim, o surgimento de atos de fala de segurança que passam a incorporar também termos econômicos, ambientais, sociais e etc. Dessa forma, um assunto passa a ser considerado como parte integrante da esfera de segurança uma vez que gere a possibilidade de ameaças agudas à existência humana:

¹⁰ Destaca-se aqui os trabalhos de BUZAN, WAEVER & WILDE, 1998; GAAN, 2004; HUYSMANS, 2006; ULLMAN, 1983.

“In the early 1990s security studies turned some of its attention away from arms control, nuclear deterrence, the role of conventional arms, the rise of the electronic battlefield, military alliances, etc. to include a wider range of policy questions. The environment started featuring prominently. Also migration and refugee flows got a fair share of the attention” (Ibid, p.15)

Nesse contexto de transformações nos estudos de segurança, diversos atores internacionais, em especial as Nações Unidas, bem como atores nacionais, como no caso brasileiro, vêm-se mostrando cientes da necessidade crescente de se incorporar o discurso sobre desenvolvimento para o tratamento de problemas de segurança. Nos capítulos que se seguem, essa convergência entre debates será abordada.

2.2

O conceito de segurança humana

O nexó entre segurança e desenvolvimento está diretamente relacionado ao conceito de segurança humana, que surge no início da década de 1990, em grande parte como resposta aos fracassos que a ONU estava sofrendo na resolução de conflitos na África e na região da antiga Iugoslávia:

“The developing nations, having won their independence only recently, were sensitive to any real or perceived threats to their fragile national identities. Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives. For many of them, security symbolized protection from the threat of disease, hunger, unemployment, crime, social conflict, political repression and environmental hazards. With the dark shadows of the cold war receding, one can now see that many conflicts are within nations rather than between nations.” (PNUD, 1994, p.22)

O conceito de segurança humana mostra-se bastante amplo, não havendo um consenso sobre o mesmo. No entanto, em 1994, o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (Ibid) inova ao expandir o conceito de segurança às populações civis, transpassando a esfera da segurança tradicional, ou seja, aquela referente à proteção dos territórios.

Nesse sentido, o conceito de segurança humana¹¹ é desenvolvido, dentro da estrutura das Nações Unidas, da seguinte forma:

“Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life-whether in homes, in jobs or in communities. Such threats can exist at all levels of national income and development.” (Ibid, p.23)

Ainda sobre o conceito implementado pelo Relatório, Carvalho (2007) afirma que:

“O relatório introduziu um novo conceito de segurança humana baseado na equação entre segurança e pessoas, ao invés de territórios, e com desenvolvimento ao invés de armas. Claramente, o conceito busca mudar o paradigma então vigente de segurança humana relacionado ao período da Guerra Fria, segundo o qual as armas eram a fonte de segurança e o território o principal bem a ser protegido.” (Ibid, p.75)

Levando-se em consideração esse novo conceito cunhado pelas Nações Unidas, fica claro que a segurança humana serve de exemplo real para o nexo entre segurança e desenvolvimento:

“The above-mentioned clearly points towards a security-development nexus and should be viewed against the background of linkages between security and development that formed a central focus of research during the latter half of the 1990s.” (NEETHLING, 2005, p.37)

O próprio Relatório de 1994 deixa transparecer essa relação causal entre segurança e desenvolvimento ao afirmar que:

“The concept of human security stresses that people should be able to take care of themselves: all people should have the opportunity to meet their most essential needs and to earn their own living. This will set them free and help ensure that they can make a full contribution to development – their own development and that of their communities, their countries and the world. Human security is a critical ingredient of participatory development.” (PNUD, 1994, p.24)¹²

Ressalta-se, que a segurança humana distingue-se do conceito de desenvolvimento humano. Apesar desta distinção, ambos encontram-se

¹¹ É importante ressaltar que, no que concerne o conceito de segurança humana, o próprio Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 1994) chama atenção para a falta de consenso internacional sobre uma definição para o termo.

¹² A Segurança Humana já foi criada diretamente com ênfase na sua operacionalização.

ligados, uma vez que o fracasso de um implica no fracasso do outro e os progressos de um também geram progressos no outro:

“Failed or limited human development leads to a backlog of human deprivation – poverty, hunger, disease or persisting disparities between ethnic communities or between regions. This backlog in access to power and economic opportunities can lead to violence.” (Ibid, p.23)

A entrada da lógica do desenvolvimento na segurança demonstra que a vida passa a ser mais importante do que a sobrevivência do Estado. Este continua a ser o principal provedor de segurança, no entanto, um Estado fraco implicaria no aumento da insegurança dos cidadãos. Muda-se assim a característica fundamental da ameaça à segurança e, com isso, a sua prioridade existencial, conforme advogado pela Escola de Copenhague.

2.3

A incorporação do conceito de desenvolvimento aos estudos de segurança: teoria e prática

Como visto anteriormente, o fim da Guerra Fria implicou em importantes mudanças no cenário internacional que, por sua vez, impactaram de modo a aproximar os temas de segurança aos do desenvolvimento:

“With the end of the Cold War, the artificial divide between these realms gradually disappeared under the weight of globalization, new information and communication technologies, the spill-over of domestic problems such as refugees, pandemics, environmental pressures to the regional and the global arena.” (TSCHIRGI, 2005, p.7)

Isso não significa que a segurança e a preocupação com a ameaça à integridade do Estado deixem de ser uma prioridade. O que ocorre é justamente a inclusão de novas preocupações na esfera da segurança. Com isso, a falta do desenvolvimento passa também a ser vista como um fator capaz de ameaçar a sobrevivência dos Estados soberanos.

O fenômeno da globalização¹³, que se aprofunda a partir da década de 1990, deixa de ser romantizado, perdendo o significado de integração/inclusão e passando a ser visto como algo que aprofunda as diferenças e amplia a exclusão em todo o mundo¹⁴. Prova disso é a crescente disparidade que passa a ser observada entre Norte e Sul¹⁵, no período imediatamente posterior ao fim do conflito Leste-Oeste. Como resultado, tem-se uma nova forma de integração do mundo contemporâneo:

“The South has effectively reintegrated itself into the liberal world system through the spread and deepening of all types of parallel and shadow transborder activity (Bayart et al. 1999). This represents the site of new and expansive forms of local–global networking and innovative patterns of extra-legal and non-formal North–South integration.” (DUFFIELD, 2001, p.5)

A partir do momento em que as áreas de influência da Guerra Fria passam a perder importância em termos estratégicos, observa-se, de forma mais clara, a vulnerabilidade da maioria dos Estados pós-coloniais, o aumento da pobreza extrema, a incapacidade de as autoridades locais em gerir esses países e, em muitos casos, a explosão de inúmeros conflitos dentro dos territórios nacionais (TSCHIRGI, 2003, p.7):

“Most of the conflicts that confronted the international community in the aftermath of the Cold War were not products of power relations among states. Instead, they arose from and found fertile ground primarily in

13 Faz-se referência aqui à globalização, no entanto, assume-se a posição de que o fenômeno não é algo recente, mas datado de momento anterior.

14 “Manuel Castells (1996, 1998) has argued that global capitalism no longer operates on the basis of expansion and incorporation but on a new logic of consolidation and exclusion (see also Hirst and Thompson 1996: 68–9) (...)In other words, the concept of exclusion encompasses both new types of restriction and emergent and subordinating forms of North–South integration.” (DUFFIELD, 2001, pp.4-5).

15 É importante também mencionar que a exclusão causada pela globalização também passa a ser sentida dentro dos próprios países mais ricos (ou do Norte), como mostra Duffield (2001, pp.5-6): “(...) the terms North and South also require some qualification. They are no longer regarded as relating to just spatial or geographical realities. They are now as much social as they are territorial.10 Under the impact of market deregulation and the increased ease with which finance, investment and production can cross borders, although North–South distinctions are still geographically concentrated, they also reflect important non-territorial social modalities. While the gap in *per capita* income between Northern and Southern countries has been widening for generations (Hoogvelt 1997; UNDP 1996), similar gaps between the richest and poorest sections of the population in the North have also grown.”

countries with poor governance, ethnic or religious tensions and structural inequalities- issues falling within the development arena.” (Ibid, p.2)

E ainda:

“Deprived of external support, a number of states were seriously weakened and began to implode. The reasons for the hollowing-out of the state and its institutions in these contexts could no longer be ignored.” (Ibid, p.7)

É nesse novo cenário internacional, repleto de novos desafios, que se observa a crescente importância do debate sobre estratégias de desenvolvimento como solução para as ameaças do novo século¹⁶. Os atos de fala de desenvolvimento passam, assim, a ser inseridos nos de segurança:

“The case has to be made continuously that development and security need to be mutually reinforcing—especially when many of the threats that confront the international community emanate largely from failures of development.” (Ibid, p.13)

Sendo assim, a comunidade internacional passa a perceber que sozinhas, as estratégias de segurança e de desenvolvimento não seriam eficientes. Passam, então, a advogar a convergência entre os atos de fala dos dois campos:

“Aid alone is not enough. Development cannot progress where there is instability. The security community on its own cannot build the institutions and opportunities necessary to prevent conflict. We need better collaboration between development, defence and diplomatic communities to achieve our respective and complementary aims.” (DFID, 2005, p.6, par.8)

Fica, assim, óbvia a necessidade de distinguir conceitos das práticas. A ligação natural que permite fazer a ponte entre os dois conceitos será a segurança humana, previamente explorada neste capítulo.

Atualmente, é cada vez mais comum a aceitação de que os conflitos armados contemporâneos requerem esforços sustentáveis que foquem

¹⁶ Na verdade, a primeira vez em que a interdependência entre segurança e desenvolvimento fica claramente exposta foi em 1981, no Relatório Aga Khan (DUFFIELD, 2001, p.27)

não somente nas dimensões militares, mas também nas esferas dos conflitos que envolvem questões políticas, humanitárias, econômicas e sociais (NEETHLING, 2005, p.43). A relação entre segurança e desenvolvimento torna-se cada vez mais evidente, como mostra relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

“As a general rule, a society endowed with a good balance and distribution of solid social and economic resources, as evidenced in high human development indicators, is able to manage tensions with less risk of institutional and social breakdown than a society marked by destabilizing conditions, such as pervasive poverty, extreme socio-economic disparities, systematic lack of opportunity and the absence of recourse to credible institutions to resolve grievances.” (OCDE, 1998, p.19)¹⁷

Essa posição ganha ainda mais respaldo quando se observam índices desenvolvidos com o intuito de classificar os países com riscos de conflitos¹⁸. Conforme dados abaixo, países com extremo nível de pobreza encontram-se em situação crítica no que tange os níveis de segurança:

“Many of these countries are also home to the world’s poorest, comprising the bottom billion of the globe’s population, living in some fifty-eight countries. Of these, seventy percent are in Africa, but various lists also include countries from other regions like Haiti, Bolivia, Yemen, Tajikistan, Laos, Cambodia, Burma, and North Korea.⁶ The combined gross domestic product (GDP) of these countries is estimated at about US\$350 billion per year, less than the GDP of metropolitan Chicago.” (TSHIRGI, LUND & MANCINI, 2010, pp.1-2)

Paul Collier, autor que popularizou o conceito de “bottom billion”¹⁹, é um dos grandes defensores da teoria de que os países mais pobres estão mais ameaçados pela insegurança. De acordo com Collier (2007) “seventy-three percent of people in the societies of the bottom billion have recently been through a civil war or are still in one.”. Nesse sentido:

“Many of these countries are chronic development laggards: their economic conditions have remained weak or shown little improvement year after year. In addition to suffering from underdevelopment, these countries also tend to

¹⁷ É possível aqui identificar o debate de *peacebuilding*.

¹⁸ Esses países também são conhecidos como “Estados falidos”, “Estados fracos” ou “Estados com risco de instabilidade” (TSHIRGI, LUND & MANCINI, 2010, pp.1-2)

¹⁹ O termo criado por Paul Collier faz referência aos cerca de 1 bilhão de pessoas que vivem em países “encurrados” por conflitos e em situação de extrema pobreza. Cerca de 70% desses países encontram-se no continente africano.

be in constant turmoil—experiencing widespread human insecurity, political instability, political and criminal violence, and various forms of ethnic or religious conflict.” (TSCHIRGI, LUND & MANCINI, 2010, p.2)

Sobre a colaboração do Banco Mundial com os estudos sobre segurança e desenvolvimento, ressalta-se que:

“Established with a mandate to focus on economic and financial issues, the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) have traditionally avoided direct engagement with security issues. This is beginning to change, with increasing recognition that violent conflict and insecurity are significant barriers to reducing poverty and promoting economic growth.” (DFID, 2005, p.22, par.77)

De acordo com dados do Banco Mundial (2008), cerca de 80% dos países mais pobres vem sofrendo com conflitos violentos:

“Many of the world's poorest countries have faced a vicious cycle of conflict and poverty. Some 80 percent of the 20 poorest countries have suffered a major war in the past 15 years, bringing extraordinary suffering to their people and often affecting the larger region. Peace can also be fragile: countries emerging from war face a 44 percent chance of relapsing within five years. Even with rapid progress on economic recovery, it can take a generation or more just to return to prewar living standards.” (BANCO MUNDIAL, 2008)

Observa-se, dessa forma, tanto pela teoria de Collier, quanto pelo relatório do Banco Mundial, que a falta de desenvolvimento acaba gerando situações de extrema pobreza, aumentando a instabilidade local e, muitas das vezes, ampliando conflitos já existentes ou enfraquecendo ainda mais autoridades locais. Isso explica a relação causal entre a ausência de desenvolvimento e a ocorrência de conflitos.

Estudos do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do governo britânico (DFID) demonstram argumentos semelhantes aos desenvolvidos por Collier, Tschirgi, Lund e Mancini e outros, reiterando assim a posição de que países com baixo desenvolvimento econômico estariam mais suscetíveis a altos níveis de insegurança:

“Poor countries are most at risk of violent conflict. Research on civil war shows that lower levels of GDP per capita are associated with a higher risk of violent and more prolonged conflict. All other things being equal, a country at \$250 GDP per capita has an average 15% risk of experiencing a civil war in the next five years. At a GDP per capita of \$5,000, the risk of civil war is less than 1%.” (DFID, 2005, p.8, par.14)

Além disso, é importante ainda ressaltar a existência de uma relação de mão dupla entre segurança e desenvolvimento. Isso quer dizer que não apenas o baixo nível de desenvolvimento pode gerar conflitos, como também os próprios conflitos geram situações complicadoras para quadros de pobreza, podendo causar o aprofundamento do subdesenvolvimento (DUFFIELD, 2001, p.37). Nesse sentido, políticas que visem melhorias dos níveis de segurança, geram aumento na atração de investimentos e nas condições econômicas do local:

“Conversely, enhanced security can help strengthen fragile states by creating better conditions for private investment, which in turn can help stimulate economic growth.” (DFID, 2005, p.8, par.16)

Na prática, vem sendo observado um aumento na convergência entre estratégias e ações dos atores que trabalham, tanto com segurança quanto com desenvolvimento, em locais afetados por conflitos. Essa união ocorre principalmente quando se passa a entender que os desafios do novo cenário internacional do século XXI precisam ser tratados de forma holística e integrada²⁰, a fim de se alcançar uma paz sustentável e duradoura (IPA, 2004, p.3). Nesse sentido:

“Acknowledging that security and development are interdependent in causing as well as addressing conflicts is an important first step in designing effective strategies of assistance by the international community. Nevertheless, international actors need a sophisticated understanding of how their security and development assistance is interlinked conceptually as well as practically in concrete contexts and at particular conflict stages.” (Ibid, p.3)

Os recursos destinados ao desenvolvimento passam a ser usados para mudar a balança de poder entre determinados grupos e até para mudar atitudes e crenças. Para Duffield (2001, p.15), a radicalização do desenvolvimento estaria estreitamente associada à reproblemática da segurança.

“In less than a generation, the whole meaning of development has altered significantly. It is no longer concerned with promoting economic growth in the hope that development will follow. Today, it is better described as an attempt, preferably through cooperative partnership arrangements, to

²⁰ A interpretação da necessidade de soluções holísticas e integradas para os conflitos atuais dá-se pelo fato de que as causas desses eventos são múltiplas e complexas (IPA, 2004).

change whole societies and the behaviour and attitudes of the people within them.” (Ibid, p.42)

2.4

A operacionalização da interdependência entre segurança e desenvolvimento: aplicação no âmbito das Nações Unidas

Essa seção visa mostrar que a operacionalização dos atos de fala, dentro da ONU, fez com que a busca por uma maior convergência entre segurança e desenvolvimento surgisse como resposta às diversas crises²¹ que tomaram conta do mundo no imediato pós- Guerra Fria (TSCHIRGI, LUND & MANCINI, 2010, p.5). É justamente nesse momento que as instituições internacionais, quer sejam multilaterais, quer sejam bilaterais, passam a se envolver diretamente com o tema, adotando falas que apoiam essa interdependência. Destaca-se aqui o papel das Nações Unidas, uma das principais interlocutoras dessa temática no cenário internacional:

“At the United Nations, a series of policy documents underpinned the new security agenda. An Agenda for Peace (1992) forcefully linked the imperatives for peace and development and identified the various instruments for linking them. The Supplement to An Agenda for Peace (1995) and An Agenda for Development (1995) went further in elaborating these linkages. These were followed by a series of high level reports, including Secretary-General Kofi Annan’s report on Prevention of Armed Conflict (2001) and the August 2000 Report of the Panel on United Nations Peace Operations (otherwise known as the Brahimi Report after the Panel chair, UN Under-Secretary-General Lakhdar Brahimi).” (TSCHIRGI, 2003, p.4)

No início dos anos 2000, a Organização já contava com diversos relatórios e resoluções, dos mais variados órgãos de sua estrutura institucional, que tratavam da interdependência entre desenvolvimento e segurança. Conforme alguns autores mencionam, o tema era tão repetitivo que beirava a monotonia (TSHIRGI, LUND & MANCINI, 2010, p.5). Contudo, esses documentos eram importantes uma vez que resgatavam o espírito inicial da ONU:

²¹ Dentre as crises, destacam-se aquelas relacionadas a assuntos humanitários, de direitos humanos, de segurança e de desenvolvimento. (TSCHIRGI, LUND & MANCINI, 2010, p.5)

“These documents represented an effort to return to the original vision of the UN’s founders by calling for integrated approaches to socio-economic, human rights, humanitarian, security and developmental strategies and approaches at the international level which had been de-railed by the Cold War.” (TSCHIRGI, 2005, p.7)

No final de 2004, como resultado do Painel de alto nível das Nações Unidas sobre Ameaças, Desafios e Mudanças²², foi publicado o Relatório “*A More Secure World*”. O objetivo principal desse documento foi o de atentar para a ligação existente entre segurança e desenvolvimento e para o fato de que ambos ainda precisam de avanços (DFID, 2005, p.5, par.3). O relatório destaca que não há segurança sem desenvolvimento e vice-versa (DFID, 2005, p.17, par.53):

“Development and security are inextricably linked. A more secure world is only possible if poor countries are given a real chance to develop. Extreme poverty and infectious diseases threaten many people directly, but they also provide a fertile breeding-ground for other threats, including civil conflict. Even people in rich countries will be more secure if their Governments help poor countries to defeat poverty and disease by meeting the Millennium Development Goals.” (ONU, 2004)

No ano seguinte, o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, reiterou os princípios do “*A More Secure World*” em novo relatório (TSCHIRGI, LUND & MANCINI, 2010, p.5), denominado de “*In Larger Freedom*”, destinado aos chefes de Estado e de Governo de todo o mundo:

“In an increasingly interconnected world, progress in the areas of development, security and human rights must go hand in hand. There will be no development without security and no security without development. And both development and security also depend on respect for human rights and the rule of law.” (ONU, 2005, ênfase minha)

Os esforços da ONU para a abordagem da interdependência entre segurança e desenvolvimento vão além do campo dos debates. Institucionalmente, a Organização vem-se reestruturando de forma a tornar os trabalhos mais eficazes no que diz respeito à conexão entre os dois assuntos:

“Today, a great deal of the international debates about the future of security and development policy, respectively, tends to focus on the need for more and better co-ordination between already existing bureaucratic

²² Tradução livre para o nome oficial, na língua inglesa, UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change.

organizations, such as the UN's Department of Political Affairs (DPA) and Department of Peacekeeping Operations (DPKO), or between UNDP and United Nation's Children's Fund (UNICEF), on the one hand, and DPA and DPKO, on the other." (NEETHLING, 2005, p.42)

E ainda:

"As normative and operational imperatives broke down traditional boundaries, there were concerted efforts to overcome the compartmentalization of the security and development institutions of the Cold War era. In the 1990s, there were several waves of bureaucratic reforms in the United Nations which included the creation of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), the Department of Political Affairs (DPA), the Department of Peacekeeping Operations (DPKO), and the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Although each of these departments continued to have separate mandates and functioned in isolation from the UN's development agencies, various mechanisms were established to encourage inter-departmental and inter-agency cooperation or collaboration." (TSCHIRGI, 2005, p.8)

Percebe-se, com essa análise, que o intenso envolvimento da ONU e de outras organizações internacionais com a interdependência entre desenvolvimento e segurança serve para demonstrar que esses atores internacionais são importantes interlocutores dessa temática, dentro do contexto internacional atual:

"It is now generally accepted that international organizations should be aware of conflict and its effects and, where possible, gear their work towards conflict resolution and helping to rebuild war-torn societies in a way that will avert future violence." (DUFFIELD, 2001, p.1)

2.4.1

O *Peacebuilding* e a interdependência entre segurança e desenvolvimento

"Not all development impacts the security environment. Conversely, not all security concerns have ramifications for development (...). Where the two come together (...) is the appropriate terrain for peacebuilding at the domestic or international levels." (TSCHIRGI, 2003, p.2)

Os conflitos internos e a crescente globalização sinalizavam para uma maior complexidade dos confrontos vindouros. Os Estados, no pós-1989, não mais conseguiam conter essas forças complexas que contribuíam para a irrupção de novos conflitos dentro de seus próprios territórios. Isso se dava, em grande parte, pelo fato de esses confrontos

serem de origens diversas²³ e complexas. Além disso, as diversidades étnicas e culturais dentro de um mesmo território agravavam ainda mais a situação. Eram cada vez mais difíceis as tentativas de solução de contenciosos:

“There was growing evidence of the complex interplay between failed development strategies, the impact of globalization, the expansion of global criminal networks, and civil wars. This led to a better understanding of the political economy of armed conflicts and the need to tailor development strategies with a view to preventing violent conflicts and promoting peacebuilding.” (Ibid, p.7)

A inesperada reviravolta na conjuntura internacional também foi sentida no âmbito das Nações Unidas:

“On a more practical note, the challenge for the UN- as the pre-eminent organization responsible for international peace and security – was how to transform the short-term presence of peacekeepers into efforts aimed at societal transformation. Efforts aimed at building peace, as opposed to providing security, brought security thinking and practice into closer collaboration with development policy.” (NEETHLING, 2005, p.41)

Mudanças estruturais na ONU tornaram-se fundamentais. A principal delas foi o destravamento dos debates no Conselho de Segurança (CSNU). Como consequência imediata, observou-se um aumento considerável de resoluções nesse órgão, autorizando o envio de operações de paz²⁴:

“After a ten-year gap in deploying new UN security operations, Five post-Cold War operations were launched – in Afghanistan, astride the Iran-Iraq border, and in Angola, Namibia, and Central America (for Nicaragua).” (WEISS, FORSYTHE & COATE, 2004, p.48)

O crescimento quantitativo dessas missões, se comparados com o período entre 1948 e 1989, não significou, no entanto, resultados mais rápidos ou positivos. Na verdade, esses conflitos apresentavam-se como grandes desafios para a comunidade internacional como um todo. Prova disso foram os fracassos de operações de paz da ONU em Ruanda, na

²³ Como econômicas, sociais, políticas, religiosas e culturais.

²⁴ Desde 1948, 63 missões de paz foram autorizadas sob os auspícios do Departamento de Operações de Paz (DPKO) da ONU. Dessas 63, 50 ocorreram a partir da década de 1980 (desde 1989). Para maiores informações sobre esses dados: www.un.org/peacekeeping/documents/factsheet.pdf (Acesso em: 04/05/2010)

Bósnia e na Somália²⁵. A necessidade de se modificar a forma como os conflitos eram abordados era reconhecida pela própria Organização:

“Over the last decade, the UN has repeatedly failed to meet the challenge (...) Without significant institutional change, increased financial support, and renewed commitment on the part of Member States, the United Nations will not be capable of executing the critical peacekeeping and peace-building tasks that the Member States assign it in coming months or years.” (ONU, 2000, par.1)

Ficava assim claro que os problemas ligados à segurança internacional, como mencionado anteriormente, tornavam-se mais complexos. As respostas para esses dilemas não poderiam ser simplistas. O sucesso de futuras operações complexas dependeria de um esforço conjunto dos Estados Membros, conforme exposto por Boutros Boutros-Ghali:

“The sources of conflict and war are pervasive and deep. To reach them will require our utmost effort to enhance respect for human rights and fundamental freedoms, to promote sustainable economic and social development for wider prosperity, to alleviate distress and to curtail the existence and use of massively destructive weapons.” (ONU, 1999, par.5)

Dentro desse novo contexto, o Conselho de Segurança da ONU solicitou ao então Secretário Geral um relatório que analisasse e recomendasse formas para fortalecer e tornar mais eficiente a capacidade da Organização de lidar com esses novos desafios. A ONU passava assim a trabalhar com um novo conceito na área das operações de paz- o de *peacebuilding*:

“(...) I turn to the problems that the Council has specifically requested I consider: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping - to which I have added a closely related concept, post-conflict peacebuilding. (Ibid)”

Especialistas no assunto são categóricos em afirmar que não há um consenso forte sobre a definição de *peacebuilding*²⁶. De forma genérica, pode-se dizer que o conceito de *peacebuilding* é entendido como: “(...)

²⁵ Os casos de Ruanda, Bósnia e Somália são considerados como os três grandes fracassos da ONU na tentativa de resolução de conflitos, o que levou à quebra dos princípios da Trindade Santa das operações de paz, dando origem às operações de terceira e quarta gerações.

²⁶ Ver: Biersteker, 2007, p.39; Barnett et all, 2007

external interventions that are intended to reduce the risk that a state will erupt into or return to war.” (BARNETT et al, 2007, p.37).

Ainda assim, em 1992 o relatório *Agenda para a Paz* define o termo *post conflict peacebuilding* como: “action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict.” (ONU, 1992, par.21).

Enquanto as operações de *peacemaking* e as de *peacekeeping* seriam usadas para por fim a conflitos já iniciados²⁷, as de *peacebuilding* visariam impedir a recorrência de novos conflitos após os acordos de paz:

“In the aftermath of international war, post-conflict peace-building may take the form of concrete cooperative projects which link two or more countries in a mutually beneficial undertaking that can not only contribute to economic and social development but also enhance the confidence that is so fundamental to peace.” (Ibid, par.56)

Tradicionalmente o setor de segurança encontrava-se diretamente sob o domínio de instituições políticas e de segurança (TSCHIRGI, 2003, p.9). Contudo, com o surgimento do conceito de *peacebuilding*, observa-se, na prática, a tendência a se buscar uma solução concomitante para as questões de segurança e de desenvolvimento:

“The concept of peacebuilding – bridging security and development at the international and domestic levels – came to offer an integrated approach to understanding and dealing with the full range of issues that threatened peace and security.” (Ibid, p.1)

Em agosto de 2000, atendendo a solicitação de Kofi Annan, o ex-Ministro das Relações Exteriores da Argélia, Lakhdar Brahimi, publicou relatório que buscava revisar todas as atividades de paz e segurança da ONU, e apresentar recomendações para que o trabalho da Organização, nessa área, fosse potencializado no futuro. O termo *peacebuilding* foi revisado e ampliado nesse documento:

“Peace-building is a term of more recent origin that, as used in the present report, defines activities undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war. Thus, peace-building includes but is not limited to reintegrating former combatants into civilian society, strengthening the rule of law (for example,

²⁷ Lembrando-se apenas que o *peacemaking* não faz uso da força e o *peacekeeping* conta com apoio militar da ONU.

through training and restructuring of local Police, and judicial and penal reform); improving respect for human rights through the monitoring, education and investigation of past and existing abuses; providing technical assistance for democratic development (including electoral assistance and support for free media); and promoting conflict resolution and reconciliation techniques.” (ONU 2000, par.13)

Ressalta-se a importância de programas específicos, desenvolvidos pelas operações de *peacebuilding*, como as atividades de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes (DDRs) como exemplo prático, e em certa parte de sucesso, da integração entre segurança e desenvolvimento:

“In the recent past, two-fifths of countries that emerged from conflict relapsed into conflict within five years. This conflict trap can be broken with serious investment in peacebuilding measures. Essential post-conflict peacebuilding measures include disarmament, demobilization and reintegration programmes and building the public institutions that provide security, transnational justice and reconciliation, and basic social services.” (DFID, 2005, p.21, par.70)

São crescentes, no entanto, as desconfianças acerca das verdadeiras motivações que levam determinados Estados (especialmente os do Norte), a se envolverem em ações de *peacebuilding*. Esse ponto será retomado no capítulo 4, com o intuito de se fazer um paralelo à abordagem brasileira para a construção da paz.

2.5

A interdependência entre segurança e desenvolvimento: uma perspectiva crítica

Ultimamente as Relações Internacionais vêm acompanhando um intenso debate entre aqueles que defendem a interdependência entre segurança e desenvolvimento e aqueles que se mostram contrários a essa relação:

“Over the last few years, there has been a debate between commentators and analysts who argue favourably for the merging of the concerns of security and development as potentially the best way to achieve coherent and well-managed policy with regard to the combined and complex problems facing many ‘at-risk’ states and societies today, and those who are more cautious, suggesting that this new agenda risks sacrificing development and poverty reduction to the security needs of the major

powers, especially the United States, in its leadership of the Global War on Terror” (CHANDLER, 2007, p.363)

Ainda que se reconheçam os grandes avanços obtidos ao longo dos últimos 20 anos acerca do nexos entre segurança e desenvolvimento, muitos são os estudiosos que ainda se mostram céticos em relação a esse tema. Para esse grupo, os debates sobre segurança e desenvolvimento ainda estão abertos a discussões:

“Given the breadth and vagueness of the security-development nexus proposition (...). The generality of the concept of a security-development nexus obscures the difficulties in determining the causal connections between the two phenomena and, even more important, in extracting appropriate policy guidelines as to what combination and sequence of policies are relevant in different contexts.” (TSCHIRGI, LUND & MANCINI, 2010, p.4)

Necla Tschirgi (2005, p.3) ironiza o fato de que, atualmente, a ligação entre segurança e desenvolvimento tenha se tornado um “mantra político” e atenta para a necessidade de se aprofundar mais os estudos sobre o tema²⁸:

“The research findings summarized above provided evidence-based support to the growing dissatisfactions with the policy mantra for integrated security and development strategies for conflict prevention, conflict management and post-conflict peacebuilding. They also point to three current gaps which need to be addressed: the gap between knowledge and policy; between policy and practice; and between policies and politics. In each of these areas there is considerable room for further work.” (Ibid, p.15)

De acordo com Tschirgi (2005, pp.3-5), existem quatro grandes impedimentos para que as políticas de segurança e de desenvolvimento tornem-se compatíveis, mutuamente fortalecedoras e benéficas: i) o debate atual ocorre em múltiplos níveis, movendo-se indiscriminadamente do local para o global e vice-versa, isso pode acabar gerando diferentes

²⁸ Outros autores também criticam a necessidade de estudos mais aprofundados sobre o tema, como é o caso de Duffield (2001, p.9): “The new development–security terrain remains underresearched and its study has yet to establish its own conceptual language.” e de Chandler (2007, p.366): “It is rare to find any studies of the issue that do not argue that ‘more research is needed on the conceptual underpinning of the security–development linkage and on its implications for project analysis, planning and implementation.”

recomendações políticas; ii) a diversidade de temas que podem ser abordados, tanto na esfera da segurança, quanto na do desenvolvimento; iii) a pronta assunção de que a ligação entre segurança e desenvolvimento aplica-se igualmente para vários contextos ou diferentes fases de conflitos e iv) a tendência a fazer recomendações políticas como se a comunidade política fosse algo único e não uma mistura de atores nacionais, regionais, governamentais e não-governamentais.

A autora critica ainda a dificuldade que existe em se integrar políticas de segurança com as de desenvolvimento no nível doméstico dos Estados:

“If development policies at the country level are far from integrated, their integration with security policies appears to be even more problematic. The evidence from country-case studies reveals that national security approaches focus narrowly on traditional threats to state security rather than the wider range of threats covered under human security.” (Ibid, p.11)

Em sua análise, também chama atenção para a existência de um “huge gap between policy makers and policy implementators” (Ibid, p.13). Por conta desse abismo é que defende a necessidade de treinamentos que formem pessoas capacitadas para lidar com a temática de forma holística. A falta de uma visão universal nesse tema também é criticada por Chandler (2007, p.379):

“Rather than challenging the ad hoc policy approaches, picked up in the policy reports arguing for a ‘coherent’, ‘comprehensive’, ‘holistic’ approach to policy-making, the security–development nexus institutionalizes the arbitrary and non-strategic policy-making process.” (Ibid)

A disparidade entre a retórica (atos de fala) e os interesses políticos dos Estados que auxiliam no processo de busca de soluções para os conflitos com o discurso da interdependência entre segurança e desenvolvimento dá origem ao conceito de “anti-foreign policy”, cunhado por Chandler:

“The disconnection between policy rhetoric and political interests is captured by the concept of anti-foreign policy, indicating that policy is no longer framed by an interest-based instrumental relationship between the policy actor and the ostensible object of concern. This lack of framework has resulted in the ad hoc and incoherent proliferation of actors and policy perspectives driving the policy crisis which discussions of the security–development nexus seek to address.” (Ibid, p.364)

Nesse sentido, o conceito de “anti-foreign policy” busca demonstrar que a relação entre segurança e desenvolvimento pode ser vista como umnexo entre o aumento de ambições declaradas no que diz respeito à paz, segurança e desenvolvimento em Estados não-Ocidentais, como os do continente africano, por exemplo, e o desejo de evadir as responsabilidades reais assumidas pelas políticas externas dos Estados desenvolvidos (Ibid, p.379)

Uma das críticas mais fortes à interdependência entre segurança e desenvolvimento, no entanto, diz respeito ao modelo de resolução de conflitos assumido pelos países do Norte e, muitas das vezes adotado pela própria ONU. Refere-se aqui à estratégia de levar a democracia às regiões conflituosas, esperando a rápida resolução do conflito:

“However, it is also recognized that although democracy can serve as an instrument for peaceful conflict management, the process of democratization itself can be conflict inducing.³³ There is an ever-expanding body of literature on the roles played by elections, political parties, civil societies, the media, human and minority rights, constitution making, local administrations, interest groups, transparency and accountability mechanisms, and political mobilization in restraining or fueling conflict.³⁴” (TSCHIRGI, LUND & MANCINI, 2010, p.11)

Essa tratativa é vista, por alguns autores críticos²⁹, como uma nova forma de imperialismo:

“A number of critics have interpreted the enhanced ability of Northern institutions to intervene in new ways in the South as a reworking of imperialism (Furedi 1994; Chomsky 1999). The reproblematisation of underdevelopment as dangerous, for example, can be seen as part of a moral rearming of the North. It both confines the causes of conflict to the South and helps provide the legitimation for outside involvement. From the new imperialism perspective, Northern aid agencies have tended to disqualify Southern political projects as inadequate, lacking or backward.” (DUFFIELD, 2001, p.28)

²⁹ Faz-se aqui referência, em especial, ao trabalho de Duffield, mas outros autores também abordam essa temática, como Chandler (2007, p.363): “(...) some critical security theorists suggest that the development and poverty-reduction agenda is already one that has been subordinated to Western security concerns, and that the shift from macro-development approaches to ‘good governance’, ‘pro-poor’ policy-making, sustainability and poverty reduction already contains within it the desire to contain these regions of potential instability and signifies the securitization and subordination of the development agenda.”

A tese do imperialismo foi bem sucedida ao desconstruir formas de representação que realmente atuam como meios de auto-justificativa organizacional por deslegitimar os atores do Sul (Ibid, p.32). Ainda assim, o autor aponta algumas fraquezas dessa teoria:

“The new imperialism argument has made a number of important contributions. It has been particularly successful, for example, in deconstructing forms of representation that do indeed act as a means of organisational self-justification by delegitimising Southern actors. (...)Another weakness of the new imperialism thesis is the very attempt to understand the emerging structures of global liberal governance through the concept of imperialism. It denotes an inability to imagine that the nature of power and authority may have changed radically.” (Ibid, pp.32-33)

Essa abordagem conceitual apresentada neste capítulo fez-se importante para que fosse possível tratar da temática da interdependência entre segurança e desenvolvimento na política externa brasileira dos dias atuais (capítulo 4) e como esse tema tornou-se estratégico de forma a se tornar um dos principais pontos de contribuição do Brasil no cenário internacional do século XXI.

Antes de tratar da política externa brasileira atual, no entanto, será necessário demonstrar, por meio da retomada histórica de que forma os atos de fala de segurança e de desenvolvimento surgem, perpetuam e convergem na Política Externa Brasileira.