

## ÍNDICES DE GERAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA: UMA APLICAÇÃO AO CASO PERUANO

### HUMAN SECURITY GENERATION INDEXES: AN APPLICATION TO THE PERUVIAN CASE

**Fábio Rodrigues Ferreira Nobre<sup>1</sup>**

Universidade Estadual da Paraíba  
Departamento de Relações Internacionais  
Curso de Relações Internacionais

**Catarina Rose Bezerra<sup>2</sup>**

**Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann<sup>3</sup>**

Universidade Estadual da Paraíba  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**Resumo:** Este artigo se propõe a analisar a evolução metodológica da Segurança Humana e as potenciais técnicas para mensurá-la, rompendo, assim, com as principais críticas feitas pelas escolas mais tradicionais dos Estudos de Segurança Internacional. Assim sendo, objetiva-se questionar o quão superficial é a lógica deste subcampo e se ela é, de fato, inaplicável. Para isso, o artigo está estruturado da seguinte maneira: em um primeiro momento, contextualiza-se a criação do campo da Segurança Humana. As propostas de métodos de mensuração existentes são apresentadas no ponto seguinte. Em uma terceira seção, é realizada uma análise das variáveis levantadas pela teoria da Segurança Humana, demonstrando quais delas são, de fato, operacionalizáveis e epistemologicamente aceitáveis, e um novo modelo de mensuração é proposto. Em seguida, a proposta é submetida a teste em um caso de análise, a ver, as reações do Estado peruano aos embates contra do grupo *Sendero Luminoso* nos processos de paz recentes. Por fim, as conclusões da pesquisa são apresentadas.

**Palavras-chave:** Segurança Humana. Mensuração. Métodos e Técnicas em Segurança. Conflito Peruano.

**Abstract:** This article aims to analyse the methodological evolution of Human Security and the potential techniques to measure it, hence, breaking with the main criticisms made by the more traditional approaches of the International Security Studies. Therefore, the objective is to question how superficial is the logic of such subfield and if it is in fact inapplicable. For that, the article is structured as follows: at first, it is contextualized the creation of the field of Human Security. The existing proposals for measurement methods are presented in the following section. In a third section, an analysis of the variables raised by the human security theory is performed, showing which ones are actually able to be operationalized and epistemologically acceptable, and a new measuring model is proposed. Then, the authors propose to put a test in a case analysis, that is, the reactions of the Peruvian State to the group *Sendero Luminoso* in recent peace processes. Finally, the research findings are presented.

**Key-words:** Human Security. Measuring. Methods and Techniques in Security. Peruvian conflict.

Recebido: 20/02/2016  
Aprovado: 21/04/2016

---

<sup>1</sup> fabio.f.nobre@gmail.com

<sup>2</sup> catariinabezerra@gmail.com

<sup>3</sup> prlkuhlm@gmail.com

### **Considerações iniciais**

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

As críticas principais apontam para uma ferramenta sem uma definição única que sirva de parâmetro comparativo ou de análise ou, em especial, nenhum consenso sobre alguma estrutura de mensuração. Os constantes ataques se uniram à fragilidade do corpo teórico da Segurança Humana no seu processo de enfraquecimento. A corrente foi fragmentada em dezenas de linhas de pensamento distintos, comumente enquadradas em duas escolas maiores, as abordagens ampla e estreita.

Tendo perdido muito do seu poder de desafiar as abordagens clássicas, papel assumido no ápice do surgimento das chamadas novas abordagens (BUZAN & HANSEN, 2012), a Segurança Humana se encontra em momento de gritante necessidade por renovação e reafirmação. Este caminho pode-se dar em um alinhamento mais ferrenho aos Estudos Críticos de Segurança, ou por meio da adoção de uma postura mais positivada, levando em consideração técnicas de mensuração e conceitos claros (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013).

O presente artigo se propõe a abordar o processo de ascensão e queda do conceito de Segurança Humana, partindo de uma promissora ferramenta teórica a um conceito por vezes negligenciado nos foros de debate de Segurança Internacional, ainda imersos em uma estrutura tradicional de análise. Visa-se a identificar as potenciais técnicas de sua mensuração com o objetivo de apontar uma possível falácia na forma como a Segurança Humana vem sendo encarada, em grande medida, pelo meio científico nos Estudos de segurança. Para tanto, tomar-se-á como base, para um *single case study*, o momento de diálogos de paz entre a justiça peruana e o grupo conhecido como *Sendero Luminoso* nos anos iniciais do processo conhecido como *Comisión de Verdad y Reconciliación*, a comissão da verdade, no país.

O artigo está estruturado da seguinte maneira: em um primeiro momento, é exposto o arcabouço teórico e seu contexto histórico, apresentando o surgimento e a evolução do

pensamento da Segurança Humana, em suas distintas abordagens. A seguir, será mostrado um levantamento das técnicas de mensuração mais utilizadas na corrente em questão. A terceira seção traz uma análise do plano de processo de paz elaborado no Peru, a fim de identificar intentos voltados à geração de Segurança Humana com base nas variáveis consideradas relevantes para esta teoria. As considerações finais concluem o trabalho.

## **1. A Segurança Humana: o desenvolvimento como fator de segurança**

Dentro das chamadas novas abordagens que inundaram o campo da Segurança Internacional após a Guerra Fria estão aquelas que falam da Segurança Humana. A primeira vez que a ideia foi tratada, de maneira efetiva, foi em 1994, em um relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (KALDOR & BEEBE, 2010, p.6). Ela surgiu no âmbito da Organização das Nações Unidas, parte de um projeto denominado *United Nations Intellectual History Project*, que visava a aumentar a confiança dos Estados – entre si e nas instituições – melhorando, assim, as condições de segurança internacional (MIAL, RAMSBOTHAM & WOODHOUSE, 2011, p. 38). Ademais, ela trazia em si críticas à forma como a segurança havia sido tratada até então. “O conceito de segurança por muito tempo foi interpretado de forma restritiva: a segurança do território às agressões externas, ou como a proteção dos interesses nacionais na política externa ou como a segurança global da ameaça de um holocausto nuclear” (UNDP, 1994, p.22).

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

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

O conceito desenvolvido no relatório do PNUD-UNDP (1994) passava a englobar não apenas questões territoriais tradicionais e referentes ao Estado, mas colocava em foco, também, outras sete dimensões da segurança: econômica, alimentar, política, ambiental, comunitária, do indivíduo e da saúde (KALDOR, BEEBE, 2010, p.6). A partir de sua evolução, portanto, o

conceito foi sendo trabalhado e desenvolvido. A definição formulada por Kaldor e Beebe (2010, p.5) apresenta a Segurança Humana em três aspectos:

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

Saliente-se que, por "*freedom from fear*", os autores se referem a um estado de relações tal que os indivíduos e os Estados preveem, com uma alta probabilidade, um grande evento negativo, no futuro, um evento com uma utilidade negativa relativamente alta, e essa expectativa domina sua vida e existência – se eles vivem sob a sombra de enchentes, terremotos, fome, guerra (interna ou externa) ou outras calamidades. E "*freedom from want*" implica que nem na vida dos indivíduos nem na vida dos Estados, as necessidades primárias devem ficar não satisfeitas. Assim, os autores se referem principalmente àquelas necessidades como fome, sede, abrigo, sexo, segurança básica. Ela está ligada principalmente à falta de desenvolvimento pessoal, obstaculizado por quaisquer motivos (KERR, 2007).

É válido ressaltar que o conceito aqui construído tem como cenário, conflitos em curso. Saliente-se que os autores optaram por esta perspectiva pelo fato de que a dinâmica ora abordada – o caso peruano – apresenta-se em estado de conflito vigente. Essa distinção é essencial devido à existência de certas correntes de pensamento, dentro da Segurança Humana, que privilegiam a análise das inseguranças humanas no dia-a-dia, isto é, fora de situações de conflito. Nesses casos, apesar da abordagem de segurança humana visar, acima de tudo, prevenir a violência,

combatendo as condições que levam à sua geração, em casos de guerras que já eclodiram, ela “[...] se concentra em como conter a violência, mais do que em como ‘vencê-la’” (KALDOR & BEEBE, 2010, p.7).

Ainda assim, isso não significa que o uso da força deva ser descartado como ferramenta em certas situações. “A força tem um papel essencial nas operações de Segurança Humana: às vezes é preciso ser capaz de proteger as pessoas utilizando o que é conhecido como *hard power*” (KALDOR & BEEBE, 2010, p.7). Porém, a novidade trazida por essa teoria é que a ação dos militares deve estar entrelaçada à dos policiais locais, profissionais de saúde e, acima de tudo, dos próprios civis.

A partir disso, portanto, Kaldor e Beebe (2010, p.8) listam seis princípios de segurança humana que devem direcionar as atividades em zonas de guerra. O primeiro é referente à *primazia dos Direitos Humanos*, assim, mesmo em meio ao conflito o objetivo maior deve ser sempre a proteção dos civis. Em segundo está a criação de uma *autoridade política legítima*, gerando também espaços seguros para que as pessoas possam se engajar politicamente. O terceiro ponto é a *abordagem de baixo para cima (bottom-up approach)*, que traz a ideia de que as pessoas que vivem no local em conflito devem ser envolvidas nas estratégias para gerar segurança humana, já que em última análise são elas que devem resolver seus próprios problemas. “*Outsiders* podem ajudar, mas somente se eles entendem o que é necessário; caso contrário, correm o risco de piorar as coisas” (KALDOR & BEEBE, 2010, p.8). O quarto princípio é a ideia de que deve existir um *multilateralismo efetivo*, isto é, as atuações internacionais devem partir de uma só organização, inspirando assim maior confiança local. Em quinto está o *foco regional* nas ações, já que a insegurança humana não possui fronteiras e pode tanto atingir países vizinhos, como advir deles. Por fim, o sexto ponto diz respeito à implantação de um *comando civil claro*, pois no caso das operações de segurança humana o comando deve partir dos civis e os militares devem servir apenas de apoio para que a comunicação entre o meio político e as comunidades locais não encontrem entraves.

Por propor uma diferente abordagem das questões de segurança, esse o conceito vem gozando, desde os anos 1990, de maior prestígio nas discussões que versam sobre o desenvolvimento e os direitos humanos. Porém, ele recebe as mais potentes críticas do outro campo ao qual pertence, o da Segurança (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013, p.3 4). Por um lado, os estudos mais tradicionais condenam a ferramenta por um alargamento desmedido e uma nebulosa

definição sobre quais elementos, de fato, fazem parte dessa agenda de pesquisa, possuindo uma “formulação imprecisa, que contempla como questões de segurança múltiplos problemas que não o são, o que implica uma desnaturação dos estudos de Segurança e, sobretudo, o risco de minimizar as autênticas ameaças a ela” (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013, p. 24).

Por outro lado, os estudos críticos de segurança apontam para algumas falhas fundamentais do conceito. Para esses, o conceito não atinge os objetivos aos quais se propõe, não desafiando, de fato, o domínio do pensamento tradicional voltado para o Estado. Há uma visível ausência de potencial transformador e profundidade crítica. Dessa forma, a Segurança Humana se torna frágil ou, ainda mais grave, vulnerável à manipulação por parte dos grupos mais fortes de dominação. Aliada à ideia de responsabilidade de proteger (R2P), há a instrumentalização da abordagem, por parte de Estados ocidentais (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013, p. 35).

## **2. Rachaduras internas no Pensamento da Segurança Humana**

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

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

### **2.1 *Broad e Narrow Schools***

A via das chamadas escolas amplas da Segurança Humana acredita que o pensamento de segurança deve, de fato, ir além da ameaça de violência física, como o apontado no relatório do PNUD. Para os defensores dessa linha de pensamento, a Segurança Humana trata, não apenas do *freedom from fear*, mas também do *freedom from want* e significa que as ameaças tradicionais, mais facilmente mensuráveis e observáveis, não ficam de fora do planejamento e das políticas de segurança, no entanto, é necessário adicionar valores e liberdades humanas.

A aceitação deste pensamento é fortemente pleiteada por diversos autores, mesmo havendo diferentes percepções sobre a abrangência da segurança humana como proteção do centro vital da vida humana. Para autores como Alkiri, membro da Comissão da Segurança Humana, ao lado do Nobel da Paz Amartya Sen, desde 2003, o objetivo da Segurança Humana é proteger o que chama de *vital cores* da vida humana, para evoluir as liberdades e as satisfações do indivíduo (KERR, 2007, p. 95).

Um desses trabalhos, de Amitav Acharya, destaca o fato de que o conceito aborda questões que a definição estreita de segurança já não é capaz de refletir frente às evoluções da realidade. Acharya aponta para a necessidade de abandonar a busca solitária pelo desenvolvimento econômico e pela defesa apenas da esfera militar. “A democratização empodera novos atores, como a sociedade civil, que devem ser contabilizados na estrutura de segurança” (TADJBAKSH & CHENOY, 2007, p. 42). A importância de observar o indivíduo como um dos agentes formuladores da segurança se tornou um dos pontos-chave no debate da Segurança Humana.

No que concerne a esta questão, Paul Evans também tem uma importante contribuição, mesmo ao responder a questões de premissa tradicional. “O indivíduo deve ser pelo menos um dos pontos de referência para determinar a segurança para quem, a partir do que e por que meios.” (TADJBAKSH & CHENOY, p. 43). É nesse sentido, também, que o que antes gerava um sentimento de insegurança nos indivíduos deixou de ser aquele referente à guerra entre Estados, como no período da Guerra Fria, no qual havia uma iminência de confronto nuclear entre duas grandes potências geograficamente localizadas em continentes diferentes. Atualmente, o maior medo da população e até mesmo de seus governantes são conflitos caracterizados justamente pela assimetria de poder e pelo caráter irregular, constituídos pela própria população dos países.

Os proponentes de abordagens mais estreitas, assim como críticos mais tradicionais, fortaleceram o coro dos que apontavam para a carência de poder de mensuração do conceito. Para estes teóricos, o pensamento da Segurança Humana seria mais preciso e ganharia em acurácia se pudesse focar-se na ameaça da violência política contra os indivíduos, seja pelo Estado ou por quaisquer outros atores, na proteção dos indivíduos da guerra e de outras formas de violência. Segundo essa linha de pensamento, “[...] há valor em defender a ampliação da agenda de

segurança para incluir a abordagem ampla, mas fazer isso teria custos analíticos” (KERR, 2007, p.95).

Nesses termos, uma das proposições mais bem acolhidas do campo foi apresentada pelo indiano Kanti Bajpai (2000), que realiza uma análise baseada na opinião de dez mil indianos, no que diz respeito à sensação de insegurança, e propõe um índice de mensuração da Segurança Humana baseado em onze medidas de ameaças. Para Bajpai, as ameaças e as capacidades de lidar com elas “variam de acordo com o tempo, de forma que uma definição conceitual universalista é uma ideia equivocada. O estudo da SH [...] deve-se concentrar em expectativas de ameaças e possíveis respostas” (BAJPAI, 2000, p. 53).

A outra das principais questões críticas à Segurança Humana se desenvolveu em torno da ausência de parâmetros para comparação e mensuração. Nesse aspecto, Taylor Owen (2008) desenvolve uma longa revisão sobre os métodos já existentes para que a Segurança Humana possa ser medida e operacionalizada. Apesar de considerar esta crítica por vezes vazia frente à proposta não positivista da Segurança Humana, Owen ratifica a necessidade de mecanismo de mensuração por quatro fatores:

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

Esta necessidade de mensuração e maior aplicabilidade científica, em termos positivistas, ganhou o reforço de trabalhos de autores com significativo peso no campo dos Estudos de Segurança. Edward Newman (2010) aponta para a inviabilidade de uma abordagem mais ampla, gerada pelo enorme número de variáveis gerado por estaperspectiva. “Através de uma lente ampla da segurança humana, tudo o que representa uma ameaça fundamental à vida e à subsistência é uma ameaça à segurança, seja qual for a fonte” (NEWMAN, 2010, p. 82).

Tanto Barry Buzan quanto Roland Paris, por sua vez, apontam para os riscos de uma discussão circular dos limites da Segurança Humana, que seria útil para pouco mais do que adulação política. Paris alerta para os riscos de que o vazio da definição sirva a propósitos

políticos, defendendo, dessa forma, uma modificação no conceito. “Talvez uma alternativa mais sensata fosse empregar uma terminologia menos sobrecarregada politicamente, ou pensar em outras maneiras pelas quais o conceito de segurança humana possa contribuir para o campo dos estudos de segurança” (PARIS, 2001, p. 96). Para Barry Buzan, o conceito também sofre de parca delimitação de escopo. O autor ressalta uma confusão entre as agendas da Segurança Internacional e as liberdades civis e segurança social (BUZAN, WAEVER & WILDE, 1998; BUZAN, 2001). “A SH apresenta, assim, uma visão reducionista da segurança internacional e, portanto, tem limitada aplicabilidade acadêmica” (TADJBAKSHSH & CHENOY, 2007, p. 43).

Para a perspectiva tradicional, a teoria da Segurança Humana é utópica ao afirmar que a solução de um conflito pode estar no modo de interação entre aqueles que ameaçam e os que estão sendo ameaçados. Apesar de haver um consenso quanto à importância desta interação, no campo teórico, os formuladores das políticas de resolução não alcançam esta aceitação com a mesma facilidade.

### **3. Metodologias para a mensuração da Segurança Humana**

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

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

Além disso, as medidas objetivas e subjetivas podem ser contraditórias. Subjetivamente, as pesquisas de opinião indicam que as pessoas nos países em desenvolvimento temem a violência mais do que a doença. Objetivamente, porém, as estatísticas de mortalidade nos dizem que, de longe, a maior ameaça é a doença. Como tais avaliações contraditórias podem ser combinadas numa ampla medida não é claro (OWEN, 2008, p. 37).

Uma consideração final é que as organizações se tornam muitas vezes definidas por sua metodologia de medição, significando que estratégias de mensuração utilizadas, em especial, pelo PNUD, no caso em questão, podem desviar os olhares menos atentos de índices de grande valor que já existam, mas que não foram apropriadamente institucionalizados.

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

O primeiro destes modelos, denominado *Índice de Pobreza Generalizada*, foi apresentado por Gary King e Christopher Murray (2000) e, como é perceptível, extrai sua denominação daquilo que julga ser a insegurança humana primordial. Para os autores, esta situação se dá “quando o ser humano encontra-se abaixo de um limiar pré-determinado, em qualquer um dos determinados domínios de bem-estar” (OWEN, 2008, p. 38), significando que, caso qualquer indivíduo – ou grupo de indivíduos – fique abaixo do mínimo aceito em qualquer um dos indicadores, estará em situação de pobreza generalizada.

Estas dimensões são, a ver: renda; saúde, educação, liberdade política e grau da democracia. Os indicadores acompanham, em certa medida, a definição do PNUD, que traz sete dimensões de Segurança Humana (econômica, alimentação, saúde, comunidade, ambientais, políticos e pessoais), sendo considerado o conceito mais amplo possível de segurança humana. Muitas vezes, é criticado por muito se assemelhar em demasia a questões de desenvolvimento em vez da segurança. A técnica da “Pobreza Generalizada” cai em críticas de utilizar uma linguagem pouco comum, ao colocar, por exemplo, uma pessoa com baixo grau de liberdade política em situação de pobreza, quando esta situação não se faz necessária. Enquanto se utiliza de indicadores como o PIB *per capita* para medir a renda, a técnica não é capaz de se afastar significativamente de termos desenvolvimentistas, no entanto, sua riqueza está em demonstrar que nenhum dos indicadores tem primazia sobre os outros.

Outra técnica considerada de grande valor é a apresentada pelo indiano Kanti Bajpai (2000), segundo o qual “segurança humana é definida como a proteção contra ameaças diretas e indiretas para a segurança pessoal e bem-estar do indivíduo” (OWEN, 2008, p.39). O modelo do “Balanço de Segurança Humana”, como é chamado, preocupa-se com as ameaças em potencial e com a reação ou percepção individual destas ameaças, levando em consideração, desta maneira, a questão da sensação de insegurança, importante inovação teórica da Segurança Humana. No entanto, o subjetivismo da percepção volta a trazer à tona a falta de consenso quanto à possibilidade de mensuração. Para evitar esta falha, Bajpai (2000) opta por focar-se na capacidade do governo em questão, de reagir às potenciais ameaças, como, a existência de políticas antirracismo, em oposição a incidentes de abuso racista.

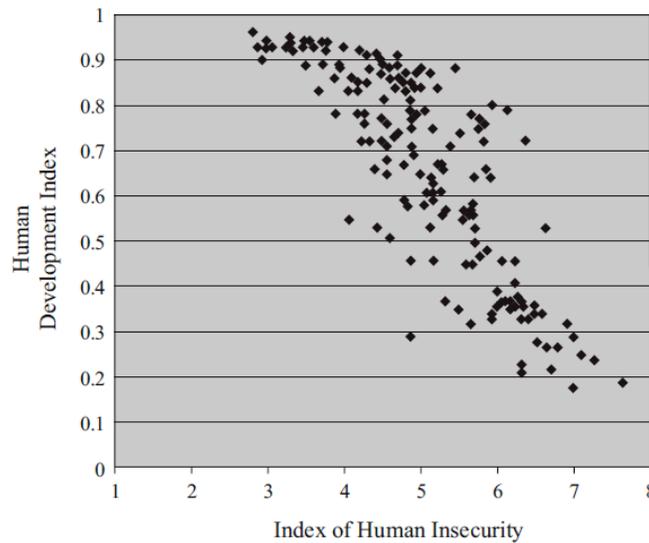
Observar as capacidades responsivas do governo para a geração de Segurança Humana é uma medida interessante, mas também carrega algumas fraquezas. Por exemplo, um Estado pode ter um sistema de bem-estar social bem desenvolvido, representando uma boa medida contra possíveis ameaças econômicas, mas ser um alvo frequente de desastres naturais.

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

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

O índice de insegurança humana (IIH) contempla domínios sociais, ambientais, econômicos e institucionais, cada um com quatro indicadores, desde o PIB *per capita* até as condições de degradação do solo. Apesar de promissor, e do fato de ter sido atualizado com dados reais por certo tempo, o índice falha em se distanciar do tradicional índice de desenvolvimento humano (IDH). Esta deficiência faz voltar a refletir em questões centrais como quais as reais distinções entre Segurança Humana e Desenvolvimento Humano. O gráfico I apresenta uma projeção comparativa entre os dois índices em períodos semelhantes:

**Gráfico I – Índice de Desenvolvimento Humano *versus* Índice de Insegurança Humana**



Fonte: OWEN, 2008, p. 42

É perceptível que os dois índices não possuem diferenças significativas, o que colocou o IIH em situação de descrédito na maior parte dos debates, uma vez que parece não dizer nada de novo, ou não oferecer nada que o IDH já não o fizesse ou não pudesse fazer (TADJBAKHSI, CHENOY, 2007).

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

Utilizar-se desta medida pode acarretar erros graves em certas situações, nas quais o número de mortes é especialmente sub-registrado, deixando de fora da medida diversas fatalidades que não são devidamente documentadas. “[...] [É] inegável que um dos maiores problemas que surgem ao se utilizarem dados de registros policiais é que eles estão, geralmente, sujeitos a elevadas taxas de sub-registro, principalmente no caso de roubo, furtos, agressões físicas, seqüestros e estupros” (JUSTUS DOS SANTOS & KASSOUF, 2008, p.348).

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

Apesar de metodologicamente sensatos, os pontos acima permitem observar algumas deficiências, em especial, o fato de que nem todos os indicadores são igualmente relevantes em todos os países. Um indicador como a presença de minas terrestres, utilizado pelo “Balanço de Segurança Humana”, pode ser essencial para uma análise em Angola, mas perde valor como variável em uma análise do Brasil, ou, como no exemplo deste artigo, no caso Peruano.

#### **4. *Nem tudo que reluz é ouro – O que se pode medir?***

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

Após a análise de uma série de técnicas utilizadas para a mensuração da Segurança Humana, e suas críticas – entre as quais estão as quatro metodologias supracitadas, que foram apresentadas por serem consideradas as mais aceitas nos foros de debate – busca-se encontrar uma técnica que satisfaça as análises futuras. Para tanto, um processo de escolha de indicadores baseado nos postulados teóricos se mostrou a etapa mais essencial do trabalho.

O primeiro passo é a identificação de variáveis que correspondam aos sete domínios da Segurança Humana, como já supracitados: econômico, alimentar, político, ambiental, comunitário, do indivíduo e da saúde. É válido ressaltar o enfoque dos autores nas reações às possíveis inseguranças. Atribui-se ao pensamento de Kanti Bajpai, e do seu “Balanço de Segurança Humana”, uma importante inovação teórica representada pelo olhar nas possíveis políticas, programas de governo, projetos locais ou quaisquer documentos ou projetos que possam representar uma tentativa de geração de Segurança Humana nas determinadas regiões

(BAJPAI, 2000). Dessa forma, por ora, chamar-se-á a escolha dos autores de variáveis de “Indicadores de Geração de Segurança Humana”.

Outra questão de grande importância que deve ser levada em conta na análise é momento histórico da análise. A qual contexto serão aplicados os indicadores? Como já foi analisado, há distintas abordagens da Segurança Humana para os distintos momentos da vida social. Embora englobem-se as dimensões da segurança de uma abordagem mais ampla, apontada em especial por Mary Kaldor e Shanon Beebe (2010), os autores extraíram o contexto de uma abordagem mais estreita, isto é, analisar-se-ão momentos de conflitos vigentes ou do imediato pós-conflito. Mensurar os intentos de gerar a Segurança Humana nessas circunstâncias permite “observar os esforços de sanar as dores humanas nos momentos em que mais doem” (KALDOR, 2011).

Tendo o contexto de pós-conflito ou conflito vigente estabelecido, reconhece-se como variável importante o processo de reintegração dos beligerantes na sociedade como fator primordial para a reconciliação social e o ótimo funcionamento da vida social após o conflito. “A necessidade do perdão social é tão vital quanto a absolvição pela justiça” (OWENS, 2012). Reconhece-se a inviabilidade de mensurar, ou pelo menos compreender a sensação de reintegração à sociedade, por se tratar de um atributo subjetivo e mutável, no entanto, identifica-se como uma boa *proxy* os intentos de se realizar o processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de Combatentes (DPKO, 2008).

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

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

**Figura I - Indicadores de Geração de Segurança Humana**

<b>Dimensão da Segurança</b>	<b>Indicador</b>
<b>Econômico</b>	Renda (PIB <i>per capita</i> )
	Níveis de Empregabilidade
<b>Alimentar</b>	Acesso à alimentação / Programas de Alimentação
<b>Político</b>	Liberdade Política
	Nível de Participação / Elegibilidade
<b>Ambiental</b>	Vulnerabilidade a Desastres Naturais
	Programas de Defesa Civil a Desastres Naturais
<b>Comunitário</b>	Acesso à água potável
	Acesso à Educação
	Construção de Escolas em Locais de Conflito
	Reintegração à Sociedade ( <i>DDR</i> )
<b>Indivíduo</b>	Crescimento da População Urbana / Favelização
	Número de Mortos relacionados com o Conflito
<b>Saúde</b>	Homicídios
	Acesso à Saúde / Programas de Saúde
	Construção de Hospitais
	Vulnerabilidade a epidemias

Fonte: Elaboração dos autores.

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

## 5. O Caso Peruano

Antes de imergir em uma aplicação explicativa de técnica de mensuração da Segurança Humana, é pertinente dedicar algumas linhas a explicar o aqui chamado caso peruano. É válido ressaltar que os autores se referem, na presente pesquisa, ao estado de desordem civil causado pelo enfrentamento entre forças do Estado e o grupo conhecido como *Sendero Luminoso*, muito menos em um aspecto político e de soberania – em suas diversas ramificações – e mais voltado à insegurança humana.

O *Sendero Luminoso* apareceu pela primeira vez no Peru em maio de 1980, queimando várias urnas da corrente eleição e pendurando cães em postes nas ruas. Este evento incomum marcou o início de uma das revoltas mais violentas do hemisfério ocidental. Abimael Guzmán, o fundador do *Sendero Luminoso*, partiu para destruir completamente a ordem vigente na sociedade peruana a fim de substituí-la com a sua visão de uma sociedade comunista, criando uma revolta

camponesa começando no planalto andino e se espalhando por todo o Peru, eventualmente em torno da capital, Lima (SWITZER JR., 2007; POLETTTO, 2009).

Vários fatores contribuíram para o surgimento de *Sendero Luminoso*, incluindo sombrias condições econômicas, governo marginalmente eficaz e pessoas ansiosas por uma mudança. Vários governos tentaram responder a estas preocupações ao longo dos anos 1960 e 1970. Os militares estavam na vanguarda desses esforços, quando assumiram o controle do Peru por meio de uma série de golpes, principalmente para evitar o que percebiam como organizações elitistas de classe média assumissem o poder (PERU, 2003).

O *Sendero Luminoso* é organizado em torno de três divisões principais: o aparelho central, o Exército Guerrilheiro Popular e a Frente Popular (SWITZER JR., 2007). Incapaz de combater frontalmente os grupos armados com uso das forças policiais, o governo cedeu às Forças Armadas a competência pelo controle político das regiões sob conflito, no Peru. O principal palco de atuação da violência teve lugar no departamento de *Ayacucho*, no Sul daquele país, cujo índice de vítimas é o maior registrado no período em questão (SILVA MACHADO, 2007, p.24). A ingerência somente teria fim anos mais tarde.

O governo de então, diante da incapacidade das forças policiais e da crescente extensão dos atos subversivos, autorizou as Forças Armadas a assumir o controle político, militar e territorial das zonas sob o regime de exceção. Ao longo do conflito armado interno, três mandatários foram eleitos, a saber, Fernando Belaunde Terry (1980-1985), Alan García Pérez (1985-1990) e Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000), cuja deposição representou o marco final do conflito armado interno (SILVA MACHADO, 2007, p. 24).

Os governos militares seriam responsáveis por atos de opressão tão duros e trágicos para a população, quanto os daqueles grupos que enfrentavam. Os anos de derramamento de sangue seriam interrompidos pela queda do então presidente Fujimori, mas as tentativas de reconciliação e reintegração dos beligerantes à sociedade só passaram a ocorrer anos depois, com a chamada Comissão da Verdade.

## **6. A Geração de Segurança Humana no Peru (2003-2004)**

Ao se analisar o documento da chamada Comissão da Verdade, assim como documentos de organizações e *think tanks* para o período em questão (e os autores tomaram como recorte o imediato pós-conflito, representado pela divulgação do informe final da Comissão da Verdade local, ou seja, o período entre 2003 e 2004), foi possível extrair os dados para inferir conclusões a

partir da análise. No que diz respeito à (a) Segurança Econômica, o PIB *per capita* do país teve um aumento significativo no período em questão, o maior em cinco anos (CIA, 2014). No entanto, no ano de 2004, os níveis de desemprego atingiram níveis alarmantes de quase 15% da força de trabalho e não se identificou nenhum programa trabalhista no período em questão, significando uma ausência na geração de Segurança Humana nessa dimensão.

Quanto ao aspecto da (b) dimensão alimentar da segurança, há um grave problema: “cerca de 11% da população está abaixo do mínimo necessário de alimentação, recebendo a quantidade mínima exigida de calorias” (IFPRI, 2011). No entanto, ainda segundo dados do *International Food Policy Research Institute*, no período em questão, uma política governamental forte reduziu este número, em especial nas regiões de conflito, fazendo o país pontuar positivamente na análise. A liberdade política (c), também conta positivamente no período em questão, com um valor de 2,5 em uma escala que conta de um a sete, crescendo negativamente, além de três e dois pontos nas liberdades civis e nos direitos políticos, respectivamente.

Pouco se fez no que diz respeito à segurança ambiental (d) no Peru. No entanto, apesar de alguns terremotos e, em especial, enchentes, a vulnerabilidade a desastres naturais, no país, é pequena. Diferentemente é a situação no que diz respeito ao acesso à água potável, “dos quase 29 milhões de pessoas no Peru, cerca de 5,3 milhões de pessoas não têm acesso à água potável” (UNDP, 2010). Apenas em 2006, um programa de governo reduziria este número, muito além do recorte dos autores.

As três últimas dimensões – comunitária, do indivíduo e da saúde – são contempladas satisfatoriamente pelo informe final da Comissão da Verdade do país. O Estado peruano se comprometia, naquele momento, com a construção de três hospitais e dez escolas na região de *Ayacucho*. Também era visada a construção de moradia para os ex-beligerantes, almejando impedir o processo de marginalização. Anistia e reintegração faziam parte de um programa de empregabilidade a eles, fazendo o país pontuar positivamente nas variáveis em questão.

**Figura II – Desempenho peruano na análise**

Dimensão da Segurança	Resultado
Econômico	0
Alimentar	1
Político	1
Ambiental	0
Comunitário	1
Indivíduo	1
Saúde	1

Fonte: Elaboração dos autores.

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

### **Considerações finais**

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

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

O presente artigo representa uma tentativa inicial de agrupar ideias decorrentes dos mais consagrados métodos de mensuração de Segurança Humana, apreendendo das críticas recebidas pelos mesmos as falhas que devem ser evitadas e as lacunas que devem ser preenchidas. Para

tanto, os autores lançaram os “Indicadores de Geração de Segurança Humana”, uma série de variáveis, ainda embrionárias, para o desenvolvimento de um índice de mensuração.

Na análise em questão, abordou-se o caso do Peru, no imediato pós-conflito com o grupo chamado *Sendero Luminoso*, representado pelo lançamento do informe final de sua Comissão da Verdade. Após um levantamento de dados referentes a cada uma das sete dimensões da Segurança Humana apresentadas por Kaldor e Beebe (2010), chegou-se à conclusão de que o Estado peruano fracassou em seus intentos de gerar Segurança Humana para a sua população, naquele momento em questão.

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

## Referências

- BAJPAI, Kanti (2000). Human Security: Concept and Measurement. **Kroc Institute Occasional Paper**, 19.
- BUZAN, Barry. (2001). The English School: An Underexploited Resource in IR. **Review of International Studies**, Vol. 27, No. 3, p.471-88.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene, Ed. (2012). **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Editora UNESP.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. (1998). **Security: A New Framework for Analysis**. London. Lynne Rienner Publishers.
- CIA (2014). **The World Factbook: Peru**, publicado em [<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pe.html>]. Disponibilidade: 19/02/2016.
- COLLINS, Alan, Ed. (2007). **Contemporary Security Studies**. New York: Oxford University Press Inc.
- DPKO. Division of Policy, Evaluation and Training Department of Peacekeeping Operations United Nations Secretariat (2008). **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines**. New York: One UN Plaza.
- GALTUNG, Johan (1964). An Editorial. **Journal of Peace Research**, 1 (1): 1-4.

- GALTUNG, Johan, Ed. (1967). **Theories of Peace: A Synthetic Approach to Peace Thinking**. Oslo: International Peace Research Institute.
- IFPRI. International Food Policy Research Institute (2011). **IFPRI Report**. Washington: International Food Policy Research Institute.
- JUSTUS DOS SANTOS, Marcelo; KASSOUF, Ana Lúcia (2008) Estudos Econômicos das Causas da Criminalidade no Brasil: Evidências e Controvérsias. **Revista EconomiA**, 9 (2): 343-72.
- KALDOR, Mary; BEEBE, Shannon D., Ed. (2010). **The Ultimate Weapon is no Weapon**. New York: Perseus Books.
- KALDOR, Mary (2011). Human Security in Complex Operations. **A Journal of the Center for Complex Operations**, 2 (2): 3-14.
- KERR, Pauline (2007). Human Security. In COLLINS, Alan (Ed.). **Contemporary Security Studies**, New York: Oxford University Press Inc, 91-108.
- KING, G.; MURRAY, C. (2000). Rethinking Human Security. **Political Science Quarterly**, 116 (4): 585-610.
- MIALL, H.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T., Ed. (2011). **Contemporary Conflict Resolution**. Cambridge: Polity Press.
- OWENS, Patricia (2012). Human Security and the Rise of the Social. **Review of International Studies**, 38: 547-67.
- OWEN, Taylor. (2008). Measuring Human Security: Methodological Challenges and the Importance of Geographically Referenced Determinants. In: LIOTTA P.H. et al. (eds.), **Environmental Change and Human Security**, p.35-64.
- PARIS, Roland (2001). Human Security: paradigm shift or hot air?. **International Security**, 26 (2): 87-102.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2013). **Seguridad humana y estudios críticos de seguridad: de la cooptación a la emancipación**. In PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos & AZKUE, Irantzu Mendia (ed.). Madrid: Ed. Tecnos, 23-57.
- PERU (2003). **Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación**, publicado em [<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php#up>]. Disponibilidade: 19/02/2016.
- POLETTO, Ricardo dos Santos (2009). **Terrorismo e contra-terrorismo na América do Sul: as políticas de segurança de Argentina, Colômbia e Peru**. Dissertação de Mestrado em

Relações Internacionais, apresentada à Universidade de Brasília (Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz).

SILVA MACHADO, Luís Fernando (2007). Justiça Anamnética: o caso da Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru. **Revista Espaço Jurídico**, 8 (1): 21-32.

SORJ, Bernardo (2005). Segurança, Segurança Humana e América Latina. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, 2 (3): 41-59.

SWITZER Jr., Russel W. (2007) **Sendero Luminoso and Peruvian Counterinsurgency**. Dissertação de Mestrado apresentada à University of the State of New York.

TADJBAKSHSH, Shahrbanou; CHENOY, Anuradha (2007). **Human Security: Concepts and Implications**. Abingdon: Taylor & Francis.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). (1994) **Human Development Report 1994**. New York, Oxford University Press.