

Mark Duffield. 2007. *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press. 266 pp. ISBN: 978-07456-3580-4.

Enquanto 'urgência em proteger e melhorar outros menos afortunados do que nós', o desenvolvimento 'indicia uma aspiração nobre e emancipatória' (p. 227) e não se espera, habitualmente, que se negue o seu carácter benigno. Neste livro, porém, Duffield faz uma abordagem profundamente crítica das práticas contemporâneas de desenvolvimento dirigidas a países pós-coloniais, destacando as suas conexões com novas e camufladas formas de racismo e com uma arquitetura internacional de segurança assente em formas de intervenção internacional extensas e complexas e forjada em função dos interesses ocidentais.

No Prefácio e na Introdução, o autor lança as bases conceptuais da sua análise. O ponto de partida é a aplicação do conceito foucaultiano de biopolítica às relações internacionais contemporâneas. Desta aplicação resulta que conceitos como 'desenvolvimento sustentável' ou 'segurança humana' que, no quadro da visão humanista *mainstream*, pretendem assumir contornos progressistas e universalistas, são aqui vistos como tecnologias de segurança para formas liberais de poder e governação. Outro ponto conceptual destacado, logo de início, é a divisão da humanidade entre 'espécies de vida desenvolvida e subdesenvolvida' (p. ix). A primeira, que Duffield também designa de 'vida segura', é a vida humana 'apoiada e compensada através de um leque de burocracias e benefícios baseados em seguros sociais e privados' (ibid.). A segunda, ou 'vida não segura', ou 'vida excedentária', é aquela que não é contemplada por aquele tipo de tecnologias e que 'se espera que seja auto-suficiente' ('*self-reliant*') (ibid.). O autor nota que a dicotomia entre uma e outra se tem vindo aprofundar desde a descolonização e 'forma hoje o terreno da guerra infinda' (ibid.). Neste quadro, o papel do desenvolvimento é um papel de contra-insurgência, tendo como objectivo 'conter e gerir os efeitos destabilizadores do subdesenvolvimento, em especial os epifenómenos circulatórios tais como imigrantes sem papéis, requerentes de asilo, economias paralelas transfronteiriças ou redes criminosas' (ibid.), com vista a segurar o modo de vida ocidental.

O desenvolvimento de que se fala nesta obra não é o desenvolvimento modernizador da industrialização e urbanização, associado

a formas centralizadas e burocratizadas de segurança social e privada, mas antes uma tutela educativa que age ao nível do comportamento e da organização social, que se foca na pequena escala do agregado doméstico e da comunidade e se orienta para a auto-suficiência homeostática, ao nível da satisfação das necessidades básicas. É este o modelo de vida exportado para os países pós-coloniais pelo Ocidente, através de redes de governação cada vez mais complexas, envolvendo ONGs, agências da ONU, instituições financeiras internacionais e países doadores. Contudo, nota Duffield, este modelo de auto-suficiência revela-se persistentemente inviável, do que resultam recorrentes situações de crise, para as quais 'a assistência humanitária funciona como um regime de protecção social internacional de último recurso' (p. 18). Que o 'estado de emergência' seja hoje uma condição permanente na periferia do sistema mundial, vem tornar patente que as práticas de desenvolvimento aí empreendidas pelos actores internacionais operam, não no sentido de estreitar o fosso entre a vida segura e a vida não-segurada, mas no sentido de reterritorializar esta última, contendo a sua circulação e, ao mesmo tempo, prevenir a sua colonização por forças hostis ao modo de vida ocidental.

No capítulo 2, Duffield traça a emergência do movimento ONG contemporâneo, a partir das duas Grandes Guerras e, depois, a sua internacionalização com a descolonização, destacando o papel que as emergências humanitárias (resultantes de fomes, conflitos ou catástrofes naturais) têm desempenhado no seu alargamento. Na medida em que se apresentam como 'estados de excepção', as emergências humanitárias 'desafiam as leis existentes, põem de lado constrangimentos sociais e questionam limites políticos' (p. 33). Deste modo, elas constituem uma oportunidade de disseminação da governação global liberal para a qual as ONGs começaram por abrir o caminho. A acção destas é, por Duffield, vista a partir do paradoxo da biopolítica enunciado por Foucault: a capacidade tanto de promover a vida como de a invalidar até à morte (seja num sentido literal, seja num sentido metafórico de marginalização e exclusão). Este paradoxo reproduz-se na tensão entre protecção e desenvolvimento ilustrada pelo dilema 'entre salvar a criança que está a morrer de fome ou ajudar a criança pobre'. Por sua vez, este dilema, clássico na acção humanitária, revela o exercício de um poder soberano sobre a vida, que Duffield designa, tomando o conceito de empréstimo

a Judith Butler, de 'pequena soberania' (*'petty sovereignty'*) (p. 52).

A análise da formação do movimento ONG contemporâneo continua no capítulo 3 com a transição para o pós-Guerra Fria, momento em que se opera a sua governamentalização. Enquanto nas décadas anteriores a ideia de desenvolvimento sustentável, protagonizada pelas ONGs, se definia por oposição aos estados e às suas políticas modernizadoras, na década de 1980, com a proeminência do neoliberalismo económico e a demissão dos modelos de desenvolvimento alavancado pelo estado, a ideia de um desenvolvimento através da auto-suficiência e centrado na pequena comunidade torna-se a política internacional oficial para o Terceiro Mundo. Por outro lado, o fim da Guerra Fria permitiu ainda ao Ocidente ultrapassar o princípio da não interferência, ou seja, ultrapassar as estruturas estatais dos países receptores de ajuda e agir directamente junto das populações civis em situações de emergência humanitária, como até então só as ONGs se permitiam fazer. A soberania dos estados afectados por emergências humanitárias torna-se, deste modo, uma 'soberania contingente', doravante sujeita a 'uma série de tecnologias liberais de segurança que (...) actuam de forma variada sobre as populações para de novo alterar a balança de poderes entre grupos sociais, resolver conflitos, apoiar processos de paz ou reconstruir sociedades' (p. 75). Esta intervenção define, para o Ocidente, uma 'fronteira soberana externa' (p. 79), não no sentido de uma fronteira física e fixa, ligada ao princípio da integridade territorial, ainda respeitado, mas no sentido 'relacional e antropológico' (ibid.), ou seja, sobre a vida humana aí territorializada. A base moral do exercício desta soberania é a distinção entre estados eficientes e ineficientes a qual, nota Duffield, replica a distinção, anteriormente legitimadora do colonialismo europeu, entre civilização e barbárie.

O capítulo 4 analisa o caso de Moçambique, o qual ilustra a mudança, operada durante a década de 1990, da ajuda de emergência para a ajuda ao desenvolvimento e, desse passo, o reforço da influência dos estados doadores e das organizações internacionais na governação dos países receptores de ajuda. A essa mudança está associada a visão da emergência humanitária cada vez mais como 'emergência complexa' ou 'estrutural' (p. 84), conceito primeiramente aplicado à situação moçambicana em finais da década de 1980, generalizando-se e tornando-se *mainstream* durante os anos

1990. Uma 'emergência complexa' invoca a multicausalidade dos conflitos e destaca a pobreza, a desintegração institucional e o colapso cultural fazendo apelo, por isso, a uma política de ajuda mais vasta, complexa e sistemática que assumirá a forma de uma 'tutela desenvolvimentista' (p. 96).

O capítulo 5 faz uma análise exaustiva do papel do conceito de segurança humana, o qual coloca as pessoas, em vez dos estados, no centro das preocupações da segurança internacional. O principal ponto crítico destacado por Duffield, neste capítulo, é que a operacionalização desse conceito implica a restituição de um papel central ao estado, na medida em que a este é atribuída a responsabilidade última pela protecção das pessoas, o que atesta as credenciais de tecnologia biopolítica do conceito e problematiza a sua conotação universalista - é que não está aqui em causa, por exemplo, a institucionalização de uma cidadania universal. Deste modo, a ideia de 'responsabilidade de proteger' - associada ao conceito de segurança humana e justificação moral para a intervenção ocidental em conflitos civis desde a década de 1990 - 'abre caminho a uma responsabilidade de reconstruir' (p. 111), justamente, o estado.

Toda esta 'tendência pacificadora e emergência de um terreno político pós-intervencionário' (p. 134) opera uma passagem de uma intervenção negociada com as partes em conflito (analisada no capítulo 3) para um tipo de intervenção mais coerciva que culminará nas 'missões integradas' da ONU. As missões integradas - que têm por tarefa conceber um enquadramento institucional mais eficaz para fazer a transição da guerra para a paz - redescobrem a ligação entre desenvolvimento e contra-insurgência e procuram activamente a coerência entre ajuda e política, desenvolvimento e segurança. Este processo é analisado no capítulo 6, em relação ao caso específico do Afeganistão. Duffield destaca aqui as tensões, resistências e lutas que este processo de busca de coerência suscita - por exemplo, a questão da neutralidade política das ONGs que, em situações extremadas, torna-se uma das 'baixas' de guerra, o que tem como consequência que os trabalhadores humanitários passem a ser, também eles, alvos a abater pelas forças insurgentes.

No capítulo 7, Duffield analisa as 'formas coloniais de governação liberal' (p. 171) contemporânea. Centrais, nesta análise, são os conceitos de estado falhado, estado frágil e estado governação (*'governance state'*). Os dois

primeiros estão no centro da agenda política internacional desde o 11 de Setembro de 2001, remetendo para a questão dos espaços não governados vistos como susceptíveis de colonização por forças que se opõem ao Ocidente e, assim, fonte de instabilidade política global. A perspectiva, presente na literatura *mainstream*, de que ambos os conceitos remetem para um fosso entre soberania formal e soberania empírica, é por Duffield criticada pela sua cegueira face à própria presença soberana dos actores internacionais nesse fosso, pela ausência de percepção de que, também eles, fazem 'parte de uma zona de fronteira de conflito, negociação e identidade' (p. 171). Este problema de reflexividade é, em parte, resolvido com o conceito de *governance state*, que Duffield toma de empréstimo a Graham Harrison, e que se refere a casos de soberania contingente em que as agências internacionais não estão de fora do estado, mas dentro dele, sob variados arranjos institucionais que lhes garantem uma autoridade última sobre a concepção e implementação de projectos e, portanto, sobre a sua governação.

Se, até aqui, Duffield analisa sobretudo a fronteira soberana externa do Ocidente, caracterizada por formas de tutela liberal recicladas do colonialismo, no capítulo 8 dedica-se à fronteira interna, entendida como uma 'indústria de relações raciais, encorajada pelo estado, baseada em identidade, titularidade e integração' (p. 184). Neste ponto, a sua análise visa sobretudo a Grã-Bretanha, mas as suas observações podem ter um alcance mais generalizado e especialmente pertinente para enquadrar a questão da 'Fortaleza Europa'. Central nesta análise é a identificação de um 'racismo novo ou culturalmente codificado' (p. 184), que não envolve hierarquizações de raças ou de culturas nem, necessariamente, sentimentos de superioridade, e até se camufla de anti-racismo, mas que, ao naturalizar as diferenças culturais, aceita como inevitáveis os medos decorrentes do contacto inter-étnico e, portanto, a possibilidade, sempre presente, de conflito. A partir desta base, o discurso racial liberal conecta as questões do policiamento das migrações internacionais, a promoção da coesão social interna e o desenvolvimento externo da população excedentária global.

Finalmente, no capítulo conclusivo, e após resumir os principais argumentos do livro, Duffield indaga: 'Pode o impulso de proteger e emancipar ser resgatado da associação orgânica do desenvolvimento com a segurança

e a emergência?' (p. 227). Dedicando as últimas páginas do livro a tentar responder a esta questão. Trata-se de tentar terminar com uma nota positiva e de esperança, depois de uma análise bastante densa, crítica e, por vezes, tortuosa, que constitui o fulcro do livro. Em relação à resposta ensaiada por Duffield, destaco três pontos. Em primeiro lugar, 'desertar do estado' (p. 230): 'a busca da emancipação envolve trabalhar para além do, e fora do, estado, ignorando-o ao invés de o confrontar, como parte da redescoberta da política na solidariedade prática com os governados' (p. 132). O problema fundamental da centralidade actual do estado é, para Duffield, que a segurança seja cada vez mais a sua tarefa básica, o que tem como efeito a progressiva neutralização da política. Em segundo lugar, uma 'redescoberta da política como interrogação prática do poder', isto é, 'questionar as assumpções e práticas que apoiam a vida enquanto ao mesmo tempo a invalidam até à morte' (p. 233). Em terceiro lugar, ao sentido único e assimetria de poder da relação de ajuda, Duffield contrapõe a mutualidade e reciprocidade da solidariedade global: 'em vez de educar os pobres e marginalizados, é mais uma questão de aprender com as suas lutas pela existência, identidade e dignidade' (p. 233-4), o que implica abandonar 'a inclinação liberal para pré-julgar aqueles que são culturalmente diferentes como de algum modo incompletos e a precisar de melhoramento externo' (p. 234) e, ainda, 'aceitar os riscos envolvidos, incluindo a incapacidade de prever ou controlar resultados' (ibid.).

Este é um daqueles livros em que a análise empírica parece estar subordinada e 'arranjada' para servir a análise teórica, o que poderá suscitar reservas aos puristas metodológicos. No entanto, é de assinalar o extenso currículo do autor 'no terreno', sobretudo ao serviço da OXFAM, o que o coloca numa posição de autoridade para a crítica contundente que aqui desenvolve. E esta é uma crítica importante, sobretudo porque ousa questionar assumpções instaladas que praticamente não são alvo de debate público, mas que são fundamentais se nos preocupar, não apenas a vida biológica, mas também a autonomia e a dignidade das pessoas a serem ajudadas.

Maria João Barata
Instituto Superior Miguel Torga