CADERNOS
CEDEC

Tensões políticas e reconfigurações no sistema internacional (Dossiê SimpoRI 2019) vol. 1

Suzeley Kalil Mathias
Marcela Franzoni
Ricardo Marques
Hugo Rogelio Suppo
Clarisa Giaccaglia (org.)

n. 129

Janeiro de 2020

FAPESP
CNPq

Tensões políticas e reconfigurações no sistema internacional
(Dossiê SimpoRI 2019)
vol. 1

Suzeley Kalil Mathias
Marcela Franzoni
Ricardo Marques
Hugo Rogelio Suppo
Clarisa Giaccaglia
(organizadores)

Cadernos Cedec nº 129

Janeiro de 2019

CONSELHO EDITORIAL DOS CADERNOS

André Botelho, Angélica Cuellar (UNAM, México), Cícero Araújo, Eucaris Olaya (UNAL, Colômbia), Germán Silva Garcia (ILAE, Colômbia), Iram G. Rodrigues, Miguel Chaia, Pedro Meira Monteiro (Princeton, EUA), Raquel Kritsch, Reginaldo Moraes, Sebastião Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

DIRETORIA

Presidente: Andrei Koerner

Vice-presidente: Bernardo Ricupero

Diretor-tesoureiro: Eduardo Garuti Noronha

Diretor-secretário: Cecilia Carmem Pontes Rodrigues

EDITORES

Maria Rita Aprile

William Torres Laureano da Rosa

Cadernos CEDEC / Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. – n. 1, (1983)– . – São Paulo: CEDEC, 1983–

Irregular, 1983 (1) –2017 (122); quadrimestral, 2017 (123-)

ISSN 0101-7780 (impresso)
A partir do n.123 somente online (impressão apenas sob demanda).

I. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

CADERNOS CEDEC – NOVA SÉRIE

Cadernos Cedec é publicação seriada, de periodicidade trimestral, que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos e pesquisas sobre temas diversos de interesse do CEDEC, realizados por seus associados, por pesquisadores convidados e pela comunidade acadêmica.

Iniciada, em 1983, a publicação dos *Cadernos* chegou a 121 números, em 2016. A partir de 2017, os *Cadernos Cedec* iniciam Nova Série, com redefinição de seus objetivos, modelo e forma para adequar a divulgação do conhecimento às condições atuais das mídias digitais.

Trata-se da publicação de trabalhos com escopo e extensão mais amplos que artigos de periódicos científicos. A ênfase se refere à apresentação detalhada de problemas e objetivos de pesquisas, sua formulação teórico-metodológica, dados levantados e análises ampliadas dos resultados alcançados. Os *Cadernos* também incluem dossiês temáticos e a memória de seminários e debates sobre temas da atualidade e de outros eventos realizados pelo CEDEC e/ou por instituições parceiras.

O Conselho Editorial passa a integrar novos membros, brasileiros e estrangeiros. Com isso, será possível assegurar a pluralidade de temáticas e de perspectivas teóricas e metodológicas, mantendo a diretriz institucional que privilegia a qualidade da pesquisa em temas prioritários.

Os *Cadernos Cedec* passam a ser publicados exclusivamente em mídia digital. Sua identidade visual e projeto gráfico foram remodelados e as publicações serão inseridas em plataforma de editoração eletrônica (SEER) para facilitar o acesso aos leitores e sua indexação em bases de dados.

Os *Cadernos Cedec* adotam as mesmas normas de publicação que a Revista Lua Nova (http://www.cedec.org.br/luanova/artigos/), mas com extensão de 35 a 80 páginas ou de 75 a 175 mil caracteres.
Dado o seu caráter institucional, os *Cadernos Cedec* recebem apenas propostas de publicação apresentadas por integrantes de seu Conselho Editorial e de seus associados.

Sumário

APRESENTAÇÃO 6

RETORNO DOS GENERAIS? MILITARISMO GLOBAL NA ÁFRICA DA GUERRA FRIA AO PRESENTE

Rita Abrahamsen 8

Introdução 9

Militarismo e a ordem da Guerra Fria 11

Segurança contra militarismo 16

Militarismo e desenvolvimento-segurança 19

Conclusão 24

Referências Bibliográficas 27

O REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E SUAS PRÁTICAS

Cláudio de Carvalho Silveira e Matheus Sousa Marques 32

Regime internacionais e suas definições 33

Teoria bourdieusiana e as Relações Internacionais 37

Uma 'virada' prática nos estudos de regimes 45

Referências Bibliográficas: 53

OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COMO PACIFICAÇÃO: UMA ANÁLISE CONSIDERANDO A DOUTRINA DE CONTRAINSURGÊNCIA

Thaiane Mendonça 55

Introdução 56

Teoria de contrainsurgência francesa 57

A prática de pacificação e as operações de paz da ONU 61

As operações de paz da ONU e a contrainsurgência: a atuação da MINUSTAH 64

Considerações finais 68

Referências bibliográficas 69

A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (CSNU) NA QUESTÃO NACIONAL CURDA NO IRAQUE (1991-2017)

Gustavo Alves Santana e Hugo Rogelio Suppo 71

Introdução 72

Nacionalismo: contribuições teóricas e o debate entre superação e ressurgimento 73

A questão nacional curda no Iraque: antecedentes históricos 77

A atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) 80

Conclusão 87

Referências bibliográficas 89

O COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT (2005) E O SETOR DE SEGURANÇA SUDANÊS: AS DISPUTAS INTERNAS E O CONTROLE MILITAR

Laurindo Tchinhama e Lucas de Oliveira Ramos 92

Introdução 93

Pós-conflito e a reforma do setor de segurança 95

A segurança aos conceitos de reforma no setor de segurança 96

Condições, atores e desafios da reforma do setor de segurança 98

O Comprehensive Peace Agreement 101

CPA e a reforma do setor de segurança 105

Considerações finais 109

Referências bibliográficas 111

APRESENTAÇÃO

As revistas Cadernos CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea) e a Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil, apresentam nesta edição o c. Ele reúne artigos selecionados entre os melhores trabalhos apresentados no VIII Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais 2019, realizado no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) nos dias 5, 6 e 7 de novembro.

O evento é organizado anualmente, em edições alternadas, pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). O objetivo fundamental do SimpoRI é reforçar o debate acadêmico de Relações Internacionais do Brasil e do exterior. A edição de 2019 contou com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Pró-Reitoria de Pós-graduação da Unesp e da Unicamp.

Esta edição do Cadernos CEDEC, a primeira dedicada ao Dossiê SimpoRI 2019, reúne artigos de considerável variedade temática. O primeiro texto do Dossiê SimpoRI 2019 é a tradução de artigo originalmente publicado pela Profa. Dra. Rita Abrahamsen na revista *Security Dialogue*, feita por Stella Bonifácio da Silva Azeredo. A Profa. Rita Abrahamsen é professora da Universidade de Ottawa, Canadá, e fez a conferência de abertura do evento. No artigo, ela analisa o conceito de militarismo global na África desde a Guerra Fria.

Cláudio de Carvalho Silveira e Matheus Sousa Marques discutem o regime de proteção aos refugiados e problematizam a teorização tradicional do conceito de regime internacional. Também sobre os regimes e as organizações internacionais, Thaiane Mendonça utiliza o caso da Missão de Paz no Haiti (MINUSTAH) para discutir o conceito de operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e suas aproximações com as operações militares de contrainsurgência produzidas pelos franceses no século XX.

Ainda relacionado à ONU, Gustavo Alves Santana e Hugo Rogelio Suppo analisam a atuação do Conselho de Segurança do órgão na questão nacional curda no Iraque a partir da instituição do Governo Regional do Curdistão (KRG) no norte do país. Por último, Laurindo Tchinhama e Lucas de Oliveira Ramos analisam o processo de construção da paz no Sudão durante o pós-conflito e as disputas pelo controle militar após a Reforma do Setor de Segurança (RSS).

A abrangência de temas e de perspectivas teóricas e metodológicas presentes do Dossiê SimpoRI 2019 refletem a pluralidade das Relações Internacionais como área do conhecimento e dimensionam a diversidade dos trabalhos apresentados no evento. Com isso, esperamos contribuir para o fortalecimento do campo no Brasil e enfatizar a importância das Ciências Humanas e Sociais para a formação individual e coletiva da sociedade. Apesar da aparente falta de prioridade, e consequentemente de recursos, que a ciência do Brasil enfrenta, o Dossiê SimpoRI 2019 reflete a importância da pesquisa plural para a formulação de políticas públicas e para o desenvolvimento nacional.

Boa leitura!

Marcela Franzoni, Ricardo Marques, Suzeley Kalil Mathias, Hugo Rogelio Suppo e Clarisa Giaccaglia

RETORNO DOS GENERAIS? MILITARISMO GLOBAL NA ÁFRICA DA GUERRA FRIA AO PRESENTE[01]

Rita Abrahamsen[02]

Traduzido por Stella Bonifácio da Silva Azeredo[03]

Resumo

Para ser compreendido, o militarismo deve ser visto como construído historicamente e localizado em um determinado contexto. Portanto, deve ser estudado na intersecção entre o global e o local. Este artigo faz isso traçando as continuidades e as mudanças do militarismo na África desde a Guerra Fria até o presente. Argumentamos que o militarismo global contemporâneo no continente difere do seu antecessor em dois aspectos cruciais. Primeiro, ele é promovido tanto por atores do desenvolvimento quanto pelos aparatos militares e está mais firmemente incorporado nos discursos do desenvolvimento e do humanitarismo. Segundo, o militarismo contemporâneo permanece focado na ordem e na estabilidade política, mas relaciona-se mais com a guerra e com o combate direto. O artigo examina este paradoxo por meio da combinação dos conceitos de segurança e securitização. Argumentamos que o militarismo hodierno está imbuído de valores de segurança, que é precisamente a lógica da segurança e securitização, o que lhe confere força política na contemporaneidade.

Palavras-chave: África; desenvolvimento; sociologia política internacional; militarismo; segurança; terrorismo.

01 A versão original deste artigo foi publicada pela autora na revista Security Dialogue. Ver vol. 49 (1-2) 19-31, 2018. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010617742243.

02 Professora do curso de Pós-Graduação em Relações Públicas e Internacionais e Diretora do Centro de Estudos Políticos Internacionais (CIPS) da Universidade de Ottawa. Ela é a autora (junto com Michael C. Williams) do livro *Security Beyond the State: Private Security in International Politics* (Cambridge University Press, 2011) e de diversos artigos sobre segurança e política africana.

03 Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP); bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (2019).

Introdução

A vida, a morte e o renascimento do estudo do militarismo correspondem aproximadamente aos períodos históricos da Guerra Fria, tendo seu fim e renascimento concomitantemente ao que às vezes é classificado como Guerra Global ao Terror. Tal concomitância, como veremos, não é mera coincidência. Ao longo do conflito bipolar Leste - Oeste, o poder militar, bem como sua penetração na vida social, política e cultural, era uma preocupação central das Relações Internacionais, dos Estudos Estratégicos e dos Estudos da Paz. Quando o muro de Berlim desmoronou, o militarismo desapareceu do léxico acadêmico, sendo substituído por um enfoque mais amplo na segurança, que é frequentemente enquadrada em oposição direta à fixação anterior nos Estados e nas forças armadas. Apenas depois dos ataques terroristas do 11 de setembro, das guerras prolongadas e retaliatórias, das ocupações do Iraque e do Afeganistão e da aplicação generalizada da força militar contra o extremismo violento, é que se redescobriu o militarismo como um objeto digno de estudo.

Conceitos antigos, entretanto, são insuficientes em um ambiente geopolítico radicalmente alterado. Por mais que existam similaridades e continuidades entre o passado e o presente, as expressões contemporâneas de militarismo e militarização aparecem sob novas formas, com inflexões sutis e diferentes justificativas, doutrinas, práticas, amigos e inimigos. Conscientes das inadequações dos vocabulários anteriores, acadêmicos e observadores apresentaram conceitos de militarismo com adjetivos – os dois mais proeminentes são "novo militarismo" (Bacevich, 2013; Mann, 2003; Stavrianakis e Selby, 2013a) e "militarismo liberal" (Basham, 2013, 2018; Edgerton, 1991). Ambas as descrições buscam capturar a imbricação contemporânea das atividades militares e humanitárias, ou seja, uma forma de militarismo emergente do casamento da força militar e das ideologias utópicas, que desencadeia ambições imperiais em nome do desenvolvimento, da democratização, dos direitos humanos e dos valores liberais (Bacevich, 2013).

Partindo desse enfoque, este artigo investiga a situação atual por meio do engajamento com os conceitos de militarismo, militarização, segurança e securitização. Ao traçar uma simples – e, inevitavelmente um tanto simplificada – história cronológica da transformação do militarismo

desde a Guerra Fria até o presente, argumentamos que embora a fusão da segurança e do desenvolvimento tenha facilitado o retorno do militarismo, a sua forma atual, os seus valores, as suas dinâmicas e relações não podem ser adequadamente compreendidos recorrendo simplesmente à antiga conceituação de militarismo e militarização. Argumentamos também que os conceitos de segurança e securitização não podem ser abandonados. Em vez disso, o militarismo atual está impregnado dos valores de segurança e sua força política está condicionada à prévia securitização do subdesenvolvimento e da pobreza. Em outras palavras, nem o militarismo, nem a segurança são estáticos ou possuem uma antecedência ontológica. Pelo contrário, eles são construídos historicamente e são específicos a um determinado contexto.

Essa especificidade é reconhecida por muitos dos trabalhos clássicos sobre o militarismo, principalmente aqueles que emergem da disciplina Sociologia Histórica e ligam o surgimento de diferentes formas de militarismo a tipos particulares de forças sociais e a relações sociais historicamente formadas entre soldados e civis (Mabee; Vucetic, 2018; Mann, 1988; Shaw, 1991). Ao mesmo tempo, enquanto o militarismo sempre é específico (e muitas vezes nacional), ele também é simultaneamente global, intimamente ligado e moldado pela geopolítica, pela formação de alianças, por normas dominantes, por tecnologias e ideologias. Portanto, um dos principais desafios de estudar as forças que modelam o militarismo contemporâneo é capturar, ao mesmo tempo, o global e o local, e sua interseção em determinados locais.[1] Neste artigo busca-se esboçar o início de uma sociologia política internacional do militarismo, traçando a maneira como ela foi moldada na interação, tradução e competição entre os atores, normas e agendas locais e globais. Para responder ao objetivo, foca-se a discussão na África, o continente que tem sido historicamente central no estudo do militarismo e que oferece amplas oportunidades para a investigação de suas expressões contemporâneas.

Devido ao fato do continente africano ser muito grande para ser abordado em um artigo curto, a presente análise está centrada nos amplos contornos das forças e transformações que moldaram o militarismo global. Algumas generalizações são justificadas, uma vez que a maioria dos países no período do imediato pós-independência compartilhavam importantes legados coloniais, dentre eles, destaca-se a característica de que até então os exércitos se dedicavam a proteger o império. Assim, durante a Guerra Fria, os militares africanos raramente estavam longe

dos corredores do poder. Atualmente, vastas áreas do continente são consideradas como a "linha de frente" na guerra contra o extremismo violento. Há, assim, a percepção da existência de um "arco de instabilidade", que se estende do Sahel, no Oeste, até a Somália, no Leste (*UN Security Council*, 2013). Este artigo, então, concentra-se nos Estados que são mais afetados e que estão mais envolvidos na luta contra o extremismo violento, embora dinâmicas semelhantes estejam em jogo em muitos outros países. Portanto, em vez de oferecer um estudo de caso detalhado, o artigo pretende apresentar esclarecimentos sobre o militarismo global e busca colocar a África no centro do estudo da política global contemporânea.[2]

Recorrendo à diversas pesquisas, entrevistas e participações em encontros continentais de alto nível sobre segurança ao longo de vários anos, aponta-se nesse artigo que o militarismo na África tem sido produzido em estreita interação com o global, mas que o atual militarismo difere do modelo da Guerra Fria em dois aspectos cruciais. Primeiro, seus principais canais não estão atrelados apenas aos meios convencionais ligados ao aparato militar e Ministérios da Defesa, mas também aos atores de desenvolvimento, aos discursos e práticas justificados em nome do desenvolvimento. Segundo, apesar de ser expresso na linguagem do desenvolvimento e da segurança, o militarismo atual é mais belicoso do que o seu antecessor. Assim sendo, a viragem para a segurança tem, paradoxalmente, facilitado uma transição sutil da produção da ordem em direção da produção da guerra, ao mesmo tempo em que mantem um enfoque na construção do Estado, na ordem política e na estabilidade internacional.

Militarismo e a ordem da Guerra Fria

No período da independência, a África parecia um lugar improvável para o militarismo florescer. As forças armadas do continente geralmente eram consideradas como fracas e insignificantes. Moldadas às necessidades do império, elas eram vistas como vestígios do domínio imperial, uma imposição externa cuja tarefa era defender o poder colonial. Portanto, acreditava-se que pouco tinham a oferecer às novas nações independentes (Gutteridge, 1969). A maioria delas tinha poucos oficiais africanos, e os seus recrutas eram frequentemente provenientes de áreas rurais e periféricas, pertencentes a grupos que não eram considerados como elite.[3] Desse modo, a

distância entre o continente e a descrição realizada por Vagts (1959, p. 13) das sociedades incutidas em valores militares, dificilmente poderia ter sido maior: longe de classificar como «instituições militares longe dos caminhos da vida civil», e ainda mais distantes de transpor uma "mentalidade militar para modos de agir e decidir próprios da esfera civil", a maioria dos líderes políticos e cidadãos africanos estava dividida entre a desconfiança e o menosprezo pelos homens de uniforme. De fato, conforme observa Ruth First (1970: 89), "de todos aqueles pertencentes à elite formada pelos valores ocidentais, as forças armadas pareciam ser o caminho menos provável para a influência política"

No entanto, dentro de um curto período, os militares compensaram o tempo perdido e se tornaram membros proeminentes e frequentemente dominantes no meio político. Durante a década de 1960, os golpes militares tornaram-se um caminho comum para a chegada ao poder político e, já nos anos de 1970, mais da metade dos Estados africanos, e cerca de 65% da população do continente, eram governados por regimes militares. Na década de 1980, o governo civil tinha se tornado "um desvio estatístico" (Decalo, 1998a, p. 2). Nesses casos, os políticos estavam sempre atentos e conscientes em relação à prontidão dos generais para saírem dos quarteis. Por conseguinte, eles governavam sempre com a preocupação de manterem os militares felizes. Tendo em vista esse histórico, a África tem proporcionado um terreno fértil para o estudo do militarismo e gerado algumas das obras clássicas e ideias duradouras sobre o domínio militar, as relações civil-militares e sobre a relação entre modernização, militarismo e ordem política (Decalo, 1976; First, 1970; Huntington, 1968; Luckham, 1982; Mazrui, 1976; Pye, 1962; Welch, 1970; Zolberg, 1973).

A preocupação deste artigo não é explicar o surgimento do regime militar nem esmiuçar as forças sociais e os contextos históricos que produziram e sustentaram o militarismo no continente africano.[4] Em vez disso, ele aponta para algumas das características principais do militarismo da Guerra Fria de forma a captar suas modalidades específicas e facilitar a análise de suas transformações posteriores. Devido ao predomínio do envolvimento militar na política nas décadas de 1960 a 1990, generalizações são repletas de perigo, principalmente em razão da intensidade da luta geopolítica ter variado de país para país e porque governantes militares apareciam sob várias formas, que iam desde o revolucionário populista socialista até a ala econômico conservadora de direita, sem mencionar os casos não-ideológicos. No entanto, para o propósito desta análise, enfatizamos

dois aspectos principais do militarismo da Guerra Fria: sua dependência externa e seu objetivo predominante de manter a ordem e a estabilidade internacional.

Primeiro, a militarização na África, assim como em todas as regiões recém-independentes, era externamente dependente e alimentada por atores estrangeiros (Barnett; Wendt, 1992; Thee, 1977). Este foi o arcabouço que tornou possível a militarização: no momento da independência, os Estados africanos (com exceção da África do Sul) careciam de indústrias nacionais ou regionais de fabricação de armas. Portanto, dependiam das importações e contribuições dos antigos mestres coloniais e aliados da Guerra Fria para fortalecer seus arsenais e renovar seus equipamentos e tecnologias. Da mesma forma, os atores externos eram os que forneciam o treinamento militar. Inspirados pela teoria da modernização, as potências coloniais e aliadas consideravam a profissionalização do exército como parte da construção do Estado-nação moderno e como forma de garantir que suas instituições se firmassem no continente.[5] Por conseguinte, o período pós-independência foi acompanhado por fornecimentos abundantes de treinamento aos oficiais africanos em instituições militares ocidentais. Devem ser destacadas as academias militares de *Sandhurst*, na Grã-Bretanha e a de *Saint-Cyr*, na França, que foram as mais proeminentes. Na década de 1970, muitos Estados eram governados por homens graduados nas academias militares ocidentais, sobre as quais First (1970, p. 3) comentou secamente que a "*Sandhurst* e *St Cyr* ... sucederam à *London School of Economics* e à *École Normale William Panty* em Dakar como base de treinamento para os líderes da África".

A observação de Thee (1977, p. 301), de que o militarismo das grandes potências era "em grande parte a principal causa e a força motriz por trás da disseminação global do militarismo", também é verdadeira para o continente africano. Entretanto, atores africanos também tiveram influência no desenvolvimento do militarismo. O militarismo teve seus próprios agentes internos, cada um com seus interesses e suas agendas. Os Estados africanos, mais precisamente seus agentes coercitivos, puderam acessar recursos, buscar suas estratégias e manter seu poder em condições criadas pela lógica da Guerra Fria. Dessa forma, o militarismo assumiu vida e caráter próprio em cada país, refletindo sua história específica e sua composição social, política e econômica. Mas, em cada caso, a geopolítica da bipolaridade imbuiu o militarismo com os valores de ordem e estabilidade.

Para os aliados ocidentais da África, o aparato militar não era visto apenas como parte

da construção do Estado-nação moderno, mas também era considerado como uma instituição naturalmente conservadora, a quem poderia ser confiada para mitigar e conter as pressões e deslocamentos sociais decorrentes das sociedades em rápida mutação. Conforme apontaram Coleman e Brice (1962: 359), os militares eram "uma fonte modernizadora e estabilizadora da força organizacional da sociedade, o último recurso que poderia ser chamado, ou que poderia assumir o controle para evitar a subversão ou um colapso total da ordem social". Em outras palavras, a desordem social era equivalente à ascensão do comunismo, e as forças armadas eram a proteção conservadora contra a sua propagação e centrais para a manutenção da estabilidade internacional.

Para ambos os lados da Guerra Fria, o apoio às forças armadas e aos governantes militares da África era um exercício de equilíbrio perigoso: o fornecimento de armas, tecnologias e treinamentos carregava o risco de desestabilizar países e regiões que eram frequentemente turbulentos. Em contrapartida, a recusa de apoiar elevava o perigo de perder aliados para o bloco adversário. Como resultado, os dois lados desse conflito bipolar estavam igualmente dispostos a apoiar ditadores militares que se mostravam comprometidos com a causa da estabilidade, e a dar suporte a golpes militares contra aqueles que não pareciam assumir esse compromisso - independente das suas outras políticas intoleráveis. Um exemplo fundamental é o presidente Mobutu do Zaire, cuja ascensão ao poder e domínio de três décadas estiveram diretamente ligados à sua perspicácia e capacidade elevada de mobilizar os medos ocidentais de instabilidade, que poderia ser instaurada caso o comunismo fosse instalado no centro do continente.

A primazia da ordem e da estabilidade deu ao militarismo africano da Guerra Fria suas características determinantes. As definições do militarismo – desde aquelas mais ideológicas até aquelas centradas em medidas quantitativas e práticas sociais arraigadas – invariavelmente incluem uma referência à constante prontidão para a guerra (Eide; Thee, 1980; Kinsella, 2013). Mann (2003: 16-17), por exemplo, define militarismo como "um conjunto de atitudes e práticas sociais que considera a guerra e a preparação para a mesma como uma atividade social normal e desejável" (ver também Åhäll, 2016; Enloe, 1988; Shaw, 2003, 2013).

Embora o militarismo africano envolvesse claramente um elemento de preparação para a guerra, especialmente em virtude de sua conexão com lutas e ideologias da Guerra Fria que normalizaram a força armada como uma solução para conflitos políticos e sociais, era

predominantemente uma guerra "fria". Com as importantes exceções da África do Sul, os Estados da linha de frente e as sangrentas 'guerras por procuração' em países como Angola e Moçambique, poucos países africanos tinham inimigos externos ou eram ameaçados por vizinhos hostis. Nem os Estados africanos nem seus patrocinadores poderosos tinham muito interesse em guerras externas ou na criação de exércitos, cuja atuação e postura durante os conflitos pudessem fugir ao controle, dado o clima internacional volátil do período. Como resultado, por mais que o militarismo africano tenha sido (pelo menos inicialmente) acompanhado por gastos militares relativamente elevados e exércitos em expansão, estes últimos raramente eram seriamente treinados ou empregados em combate ativo.

Em vez disso, o militarismo era orientado domesticamente. As justificativas para os golpes e regimes militares fornecem evidências reveladoras: muito raramente os generais invocavam a ameaça de inimigos externos e a guerra como explicação para tomar ou manter o poder político.[6] Quando militares africanos evocavam seu dever de "defender a nação", era contra a desordem e má administração de políticos corruptos, contra a perda da glória nacional e do orgulho resultante da ganância, corrupção, ineficiência, ideologias e indisciplina dos líderes civis (Decalo, 1976; 1998a; Onwudiwe, 2004). Na clássica moda militarista, as virtudes da disciplina, da ordem e da eficiência eram exaltadas como qualidades superiores intrínsecas às forças armadas, as colocando acima do caos e da racionalidade da vida política, fazendo delas um modelo para a transformação social e política. A intensidade de como esse enaltecimento dos valores e da organização militar era compartilhado pela população variava de país para país e às vezes de golpe para golpe. Da mesma forma, a extensão do fato que tais justificativas para o governo militar eram simplesmente um escudo conveniente para o interesse próprio, é um ponto discutível neste contexto; a questão chave é que apesar da extensiva presença militar na política e na sociedade, a ordem e a estabilidade – não a guerra e a preparação para a guerra – eram características definidoras do militarismo africano naquele período.

Segurança contra militarismo

No final da Guerra Fria, o estudo do militarismo desvaneceu da disciplina das Relações Internacionais, ainda que suas práticas, conforme observam muitas feministas, continuassem incessantes (Åhäll, 2016; Enloe, 2007; Mamãe e Okazawa-Rey, 2012). No estudo das questões internacionais, o conceito militarismo foi, então, substituído pelo de segurança, e militarização por securitização. Segundo Stavrianakis e Selby (2013b: 10), essa transformação também implicou uma mudança no objeto de crítica, que se deslocou

> para longe de uma preocupação central com a influência excessiva da artilharia, das instituições e ideologias militares na política nacional e internacional, em direção a uma preocupação mais ampla com a prática e a legitimação de medidas excepcionais de 'segurança', independentemente de serem um trabalho das forças armadas, ou dos serviços de inteligência, das agências domésticas de aplicação da lei, da mídia, ou de 'atores de securitização' do Estado, do setor privado ou internacional.

Nesta perspectiva, a questão da segurança deslocou a crítica ao poder militar e à violência, e "diminuiu a atenção crítica dos problemas do militarismo e da militarização". (Stavrianakis e Selby, 2013b, p. 11).

Essa interpretação é digna de elogios, devido ao fato de que a viragem para a segurança implicava uma preocupação com uma gama muito mais ampla de ameaças e questões do que aquelas relacionadas com poder militar e violência. Ao mesmo tempo, o conceito de segurança encapsulava uma poderosa crítica à militarização, ao militarismo e à preocupação excessiva com o Estado e a segurança do regime nas Relações Internacionais e na subdisciplina Estudos Estratégicos (Krause e Williams, 1997). Contra esse estadocentrismo, as perspectivas de "segurança crítica" argumentavam em favor de uma nova conceitualização do objeto de segurança, defendendo que se afastasse do Estado e se aproximasse do indivíduo e da sociedade. Conforme foi frequentemente destacado, o Estado – e, por implicação, as forças armadas – eram em muitas partes do mundo fomentadores da insegurança em vez da segurança. Portanto, a segurança nacional não deveria ser equiparada ao bem-estar e à segurança dos indivíduos e populações das nações (Buzan, 1991). Em outras palavras, na lógica de "segurança", os militares não são mais simplesmente provedores de segurança, eles

também têm que ser restringidos em nome da segurança.

A adoção dessas críticas e as transformações desencadeadas por elas, tanto na política de desenvolvimento, quanto na de segurança no período do pós-Guerra Fria, são de relevância crucial para a compreensão do militarismo global de hoje e seu casamento com valores humanitários e de desenvolvimento.[7] Libertados das restrições da bipolaridade, os Estados ocidentais abandonaram seus aliados de longo prazo, que muitas vezes eram autoritários, e exigiam eleições multipartidárias e economias de livre mercado em troca de assistência contínua ao desenvolvimento, enquanto a ajuda do antigo bloco oriental se esgotou diante dos crescentes desafios domésticos. Ao mesmo tempo, sem os efeitos estabilizadores da bipolaridade, muitas ditaduras de longa duração (como aquela do presidente Mobutu no Zaire e do Siad Barre na Somália) desmoronaram e o número de conflitos e guerras civis atingiram seu auge na década de 1990 (Straus, 2012). Neste contexto, a relação entre desenvolvimento e segurança foi reinterpretada e, aos poucos, a pobreza e o subdesenvolvimento passaram a ser vistos como as principais causas de conflito e de insegurança (Duffield, 2000).

Em razão da ênfase no elo entre a pobreza e a insegurança, e, portanto, na securitização do subdesenvolvimento, questões que anteriormente eram consideradas como pertencentes ao domínio do desenvolvimento foram reestruturados como questões de segurança, passando a requerer medidas de controle e de intervenção (Abrahamsen, 2005). Conforme resumido na seguinte frase de efeito "não pode haver desenvolvimento sem segurança e não pode haver segurança sem desenvolvimento", ambos passaram ser vistos como dois lados da mesma moeda (ver Stern e Öjendal, 2010). A esfera do desenvolvimento foi assim ampliada para abarcar questões anteriormente excluídas, e toda uma série de novas iniciativas focadas em segurança se tornaram características fundamentais da prática de desenvolvimento.

A situação das instituições militares e de outras entidades de segurança nesses discursos e práticas é polivalente e ambivalente, contendo simultaneamente uma curiosa mistura de desprezo e respeito. Por um lado, com os seus componentes e relíquias culturais atrelados a um passado autoritário, violento e opressivo, as forças armadas são vistas como um obstáculo à segurança humana. Por outro lado, devido ao fato de a segurança ser considerada como a pré-condição para o desenvolvimento, os atores militares adquiriram uma nova importância e prestígio – apenas caso eles pudessem ser adequadamente transformados de acordo com os preceitos democráticos e de desenvolvimento.

Essa ambiguidade é evidente na reforma do setor de segurança, que representa uma total invenção dentro do arsenal do desenvolvimento. Tendo emergido na década de 1990, a reforma do setor de segurança buscou transformar as forças armadas impondo-lhes o controle civil e democrático, bem como instalando o respeito aos direitos humanos entre os oficiais e soldados. Conforme Clare Short, então Secretária de Estado para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, argumentou na ocasião do lançamento da reforma do setor de segurança: "Com demasiada frequência, o mundo em desenvolvimento é prejudicado por setores de segurança que são secretos, repressivos, antidemocráticos e estruturados de forma inadequada. Eles absorverem recursos que seriam melhor utilizados em outros lugares, com muito dinheiro sendo voltado para gastos com armas, à custa dos serviços públicos essenciais" (Short, 1999). Dessa forma, a fusão do desenvolvimento e segurança encorajou os atores comprometidos com o desenvolvimento, que até então nunca haviam abordado a questão dos gastos militares, não só a exigirem cortes nos orçamentos de defesa, como também a insistir que as forças armadas passassem por um novo processo de treinamento que restringisse suas ações em nome e no interesse da segurança humana.

Ao mesmo tempo, o nexo desenvolvimento-segurança conferiu nova importância a diversos atores de segurança. Devido ao fato de o desenvolvimento ter passado a demandar segurança, as forças armadas e outras instituições de segurança se tornaram beneficiárias chave da assistência ao desenvolvimento. Suas atividades – após o processo de reforma para se adequarem aos preceitos da segurança humana – passaram a ser consideradas como indispensáveis para o desenvolvimento e para a redução da pobreza. Os militares e a polícia se tornaram os beneficiários privilegiados do desenvolvimento. Os atores considerados como mais adequados para prestar essa assistência eram os seus equivalentes dos Estados considerados como doadores. As forças armadas e os organismos de segurança no Norte avidamente abraçaram seus novos papéis nessa agenda ampliada de segurança-desenvolvimento como um meio de manter sua relevância em um ambiente geopolítico em rápida mudança, que enfatizava a segurança humana, intervenção humanitária e as operações de manutenção da paz em vez da defesa e da guerra.

Como resultado desse processo, as forças armadas e policiais de diversos países foram encaminhados para a África para treinar e reformar suas instituições de segurança. Ademais, as empresas de segurança privada passaram a se colocar como subempreiteiros dos diversos programas

de reforma do setor de segurança, que eram financiados por organizações de desenvolvimento bilaterais e multilaterais.[8] Dessa maneira, as questões de desenvolvimento se tornaram questões de segurança, e vice-versa, e os atores da segurança passaram a ocupar um lugar de destaque e a ter voz proeminente no âmbito do desenvolvimento, tanto como beneficiários, quanto como implementadores da assistência. Essa ambivalência das instituições de segurança na agenda de segurança-desenvolvimento – ou seja, seu *status* simultâneo como objeto da reforma e agente da mudança, como potenciais destruidores do desenvolvimento, mas também os garantidores desse mesmo processo – tem se intensificado desde os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

Militarismo e desenvolvimento-segurança

O militarismo está em ascensão em muitas partes do mundo desde o 11 de setembro (Bacevich, 2013; Mann, 2003; Shaw, 2013; Stern e Stavrianakis, 2018), e a África não é exceção. Em termos quantitativos, os dados apresentados pelo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) contam uma história clara: os equipamentos militares, incluindo tanques, mísseis e artilharia, chegam à África mais rápido do que em qualquer outra região do planeta. As importações africanas de armamentos cresceram 45% entre 2005 e 2014, e dois em cada três países africanos aumentaram substancialmente seus gastos militares ao longo da última década.[9] As despesas militares continentais aumentaram 65% no mesmo período, e somente em 2013 as despesas militares cresceram 8,3%, uma taxa de crescimento que ultrapassava as de todas as outras partes do mundo (*Economist*, 2014).

Embora muitos países africanos tenham passado a fabricar e exportar armas, a maioria ainda depende de importações e de contribuições para manter seu poderio militar.[10] Dessa forma, a militarização contemporânea, assim como a da Guerra Fria, permanece alimentada por atores internacionais. Porém, após a fusão entre desenvolvimento e segurança, uma série de agentes de desenvolvimento e humanitários se juntaram aos atores de guerra tradicionais, trabalhando lado a lado com militares, ministros de defesa e dos prestadores de serviço de segurança, todos invocando o desenvolvimento como justificativa para assistência militar e em segurança. Conforme foi observado por Bacevich (2013, p. 25), vários tipos de "benfeitores", muitas vezes são os apoiadores mais entusiastas do militarismo dos dias de hoje, buscando "aproveitar o poder militar em seus esforços de fazer o bem".

A conexão entre esses esforços para fazer o bem e o militarismo contemporâneo é mediada por um conceito de segurança chamado "segurança humana" e não simplesmente "segurança nacional", ou "integridade do Estado". Nesse sentido, o discurso e a prática do desenvolvimento se encontram em um relacionamento cheio de tensão, porém central. As diversas iniciativas do desenvolvimento agrupadas sob o rótulo do setor de reforma da segurança, por exemplo, foram projetadas, em parte, precisamente para restringir os militares e conter seus excessos no uso da força contra civis. Elas pertencem a uma categoria de intervenções destinadas a construir Estados, em termos weberianos, racionais-legais capacitados, com monopólio do uso da força, o que implica reorientar as forças de segurança pública para longe do envolvimento político e da opressão doméstica, em direção às suas legítimas funções de segurança, com uma performance mais eficiente, profissional e responsável. Com isso, muitos desses projetos de treinamento e de construção de capacidades compartilham o foco da Guerra Fria na ordem e estabilidade. Muitas vezes, seus resultados são pouco espetaculares por estarem mais relacionados a práticas de segurança mundanas, burocráticas e de construção do Estado, do que com o militarismo por si só. (ver Frowd e Sandor, 2018).

Dito isso, após os ataques de 11 de setembro, os doadores passaram a priorizar cada vez mais os aspectos "brutos", técnicos, da reforma do setor de segurança. O imperativo de «treinar e equipar» passou a ser dominante nas ambições políticas e de desenvolvimentistas de forma a limitar os gastos com a defesa e garantir a supervisão democrática, o dever de prestar contas e o respeito aos direitos humanos (Scheye, 2010). A reforma das instituições militares, de suas culturas e práticas, além de ser um processo longo e difícil, também encontra frequentemente resistência, uma vez que se choca com os interesses dos governos e das elites que a recebe (Scheye, 2010). A situação ambivalente dos atores militares no nexo desenvolvimento-segurança, representados simultaneamente como obstáculos e garantidores da segurança, tornou-se, portanto, mais aparente e mais difícil de conciliar. Os esforços empregados para os restringir perdem terreno para as demandas da capacidade de defender, o que leva os observadores próximos a falarem da militarização da reforma do setor de segurança (Albrecht e Stepputat, 2015).

O apoio direto às forças armadas africanas e às estratégias de contenção do terrorismo também se expandiram rapidamente nos últimos anos. O Comando dos Estados Unidos para a

África (AFRICOM) é, de longe, a forma mais marcante desse novo tipo de parceria e cooperação. Com a autorização do presidente estadunidense, George W. Bush, em 2005, as atividades e alcance da AFRICOM abrangem agora todo o continente africano. Cerca de 4.000 tropas estão estacionados na base do AFRICOM em Djibouti, que serve como centro continental para o treinamento e para as operações de combate ao terrorismo. Mais de 15 diferentes exercícios militares regulares e programas do Teatro de Cooperação em Segurança ocorrem com o apoio desse comando. Os EUA estabeleceram esses lugares, que ficaram conhecidos como locais de segurança cooperativa, nos quais, em 10 diferentes países, são armazenados equipamentos e suprimentos para emergências militares (Schmitt, 2017; Turse, 2015). Cada vez mais, a estratégia dos Estados Unidos depende de forças especiais em vez das tropas convencionais. Com os SEALs da Marinha e outros comandos especiais trabalhando com aliados africanos em missões específicas, tais como as operações direcionadas para matar os combatentes do *Al-Shabaab* na Somália e para treinar os comandos nigerianos para a luta contra o *Boko Haram*. Apesar de nenhum outro ator internacional poder acompanhar o rastro militar sem precedentes dos EUA, muitos, incluindo a França, o Reino Unido, a China e a União Europeia, têm aumentado massivamente o seu engajamento militar no continente.

Os principais benfeitores, tanto da assistência ao desenvolvimento-segurança, como da cooperação militar, são os Estados que estão mais envolvidos de maneira direta na luta ativa contra o extremismo violento. Os principais exemplos são Uganda, Quênia e Etiópia. Esses dois últimos enviaram tropas para combater os militantes islâmicos na Somália, e ambos se envolveram em bombardeios e combate direto em território somali. Uganda é o principal colaborador da missão da União Africana para manutenção da paz na Somália e, na última década, foi o país que mais recebeu treinamento de tropas por parte dos EUA em comparação com qualquer outro país da África Subsaariana, exceto Burundi, outro contribuidor de tropas importante. Os Estados do Sahel também estão cada vez mais sendo treinados e equipados para combater grupos extremistas na região. Juntamente com países como Mali, Chade, Níger e Burkina Faso, têm sido beneficiados pela assistência militar e de segurança, inclusive através do Parceria Trans-Saariana de Contraterrorismo e o exercício anual Flintlock, que envolve forças de combate ao terrorismo da África, dos EUA e de países aliados.

Paradoxalmente, então, apesar de estar embutido nas narrativas de desenvolvimento e

humanitarismo, o militarismo global de hoje está em muitos aspectos mais orientado em direção à guerra e ao combate ativo do que o militarismo da Guerra Fria. A lógica da bipolaridade ditava um interesse primordial na ordem e na estabilidade, e as forças armadas estavam concentradas na tarefa principalmente de garantir que a ordem interna fosse instaurada e mantida. A ordem política, a construção do Estado e contenção dos conflitos locais continuam a ser os objetivos principais. Entretanto, os planos de assistência contemporâneos centram seus esforços em derrotar os grupos extremistas violentos que são percebidos como ameaças à estabilidade doméstica e internacional. Isso exige que os militares africanos estejam sempre prontos para o combate, preparados para lutar em defesa do desenvolvimento, tanto dentro quanto fora de suas próprias fronteiras.

Desembaraçar as linhas desse paradoxo requer um engajamento com os conceitos de segurança e securitização. A abordagem do militarismo global contemporâneo, a partir da perspectiva de sua articulação africana, mostra que ele está atrelado crucialmente à securitização prévia do subdesenvolvimento. A fusão gradual do desenvolvimento e segurança transformou a questão da pobreza, que antes dizia respeito principalmente ao bem-estar dos mais vulneráveis, e que passou a ser encarada como um problema que envolve a estabilidade internacional. (Abrahamsen, 2005). Isso representa um processo social e político, realizado tanto pelos Estados que promovem as contribuições, quanto pelos beneficiários. Nos Estados doadores, a securitização do subdesenvolvimento e dos Estados fracos e frágeis, facilitou a fusão da assistência ao desenvolvimento e à segurança, de modo que porções crescentes dos orçamentos voltados para o desenvolvimento agora podem ser alocadas para as atividades de segurança.[11]As políticas de desenvolvimento contemporâneas afirmam, assim, de forma inequívoca e sem vergonha, que a assistência ao desenvolvimento não deve só reduzir a pobreza, mas também servir aos interesses de segurança nacional dos doadores. O presidente estadunidense Barack Obama, por exemplo, anunciou orgulhosamente que "a minha estratégia de segurança nacional reconhece o desenvolvimento não apenas como um imperativo moral, mas também como um imperativo estratégico e econômico" (*White House*, 2010). Da mesma forma, a estratégia de ajuda do Reino Unido é intitulada "Enfrentando os Desafios Globais de Interesse Nacional" (*Tackling Global Challenges in the National Interest*), enfatizando que a assistência ao desenvolvimento deve estar "diretamente enquadrado no interesse nacional do Reino Unido (*Department for International Development* (DFID), 2015, p. 3).

Nos Estados receptores (os beneficiados), a securitização do subdesenvolvimento e da pobreza é frequentemente incentivada e promovida de forma ativa com o interesse de atrair assistência externa de segurança. Esses Estados e suas instituições militares enfatizam em seus discursos a questão da violência decorrente da pobreza, e apontam para grupos insurgentes nacionais, argumentando que eles representam uma ameaça não apenas à sua própria segurança, mas também à estabilidade internacional. (ver Fisher e Anderson, 2015; Hansen, 2013; Jourde, 2007). De fato, em muitos dos encontros continentais de alto nível voltados para debater sobre questões de conflitos a segurança, é notável o quão pouco diferem os discursos de securitização dos líderes e formuladores de política africanos daqueles proferidos por atores ocidentais.

Em outras palavras, a securitização do subdesenvolvimento é a condição que possibilita um militarismo global justificado em nome da segurança humana e do desenvolvimento. Isto não quer dizer que a assistência militar e de segurança para combater o extremismo violento é injustificada ou politica e moralmente errado, nem que ele não possa desempenhar um papel de desenvolvimento. Os valores militares, os meios e as justificativas das forças militares empregados para a resolução dos conflitos não são estáticos. Ademais, o militarismo dos dias de hoje é banhado pelos valores de segurança e do desenvolvimento.

Desde o fim da Guerra Fria, as forças armadas e outros atores de segurança têm adotado (e transformado) os discursos e as práticas de segurança humana e de desenvolvimento.[12] É justamente esse engajamento e endosso à segurança que permite aos atores e soluções militares ocuparem um lugar tão central na política e na sociedade contemporânea, tanto como receptores, quanto como implementadores da assistência ao desenvolvimento. Os atores do desenvolvimento, por sua vez, têm ajudado a produzir um espaço normativo no qual a força militar pode ser invocada em defesa dos civis e para fins humanitários. Frequentemente, eles trabalham lado a lado com os agentes militares. O AFRICOM, por exemplo, conta com a participação de um consultor de desenvolvimento da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Como resultado, as atividades militares podem ser conduzidas em nome da segurança e do desenvolvimento, e não com referência à guerra e valores marciais. Além disso, as forças armadas surgem como parte de um empreendimento de desenvolvimento civil mais amplo.

É fusão entre segurança e desenvolvimento que talvez resida o maior perigo do militarismo

contemporâneo. Tomado como defesa do interesse nacional, incorre no risco de desviar os recursos que deveriam ser voltados para a redução da pobreza em direção dos setores militares e de segurança. Além disso, há o perigo de fortalecer o poder e a influência das forças armadas e das instituições de segurança em relação aos demais setores da sociedade, inclusive, os líderes civis e os políticos, em virtude dessa centralidade nas questões de desenvolvimento e segurança. Por outro lado, é possível observar o surgimento de novas formas de alianças entre os líderes políticos e os militares. É cada vez mais evidente a influência desses últimos nos assuntos sociais e políticos. A dissidência política pode ser reprimida em nome da segurança e da estabilidade – por tropas que são melhor treinadas e equipadas graças a generosa assistência estrangeira.

A gradual erosão da democracia e a proeminência dos oficiais militares na vida pública e política em muitos dos principais países beneficiários da assistência de segurança estrangeira, incluindo a Etiópia, Uganda, Ruanda, Quênia e Chade, podem ser a primeira indicação de que tais mudanças estão em andamento. Ao contrário do que aconteceu durante a Guerra Fria, o golpe militar pode deixar de ser um caminho visto como necessário para o poder político. Em vez disso, ele pode ser exercido através de alianças, incorporações e de lembretes suaves. Enquanto os atores externos podem alimentar esse militarismo, e simultaneamente, desconfiar de suas consequências, a primazia da segurança e estabilidade internacional, significa que é improvável que requisitem democracia e liberdade de maneira enérgica. Neste ponto, pelo menos, o militarismo global dos dias de hoje pouco difere daquele da Guerra Fria.

Conclusão

Com o final da Guerra Fria e o retorno da democracia no início da década de 1990, o estudo do militarismo nas Relações Internacionais ficou paralisado. Como este artigo buscou mostrar, ele está de volta e, conforme sugere-se aqui, esse interregno é indispensável para compreender o militarismo global de hoje. Suas principais características se relacionam de certa maneira com a segurança e a securitização, os conceitos que por um breve período deslocaram e ofuscaram o militarismo.

Enquanto não há rupturas claras ou radicais entre o militarismo do passado e o do presente,

ele é sempre historicamente construído e específico a um determinado contexto, moldado pela confluência de atores locais e globais, por normas, ideologias e tecnologias. Ao analisar as mudanças de modalidades do militarismo global e sua articulação no continente africano, este artigo aponta que por mais que o militarismo permaneça alimentado por fontes externas e mantenha o foco na ordem política e na estabilidade, sua imbricação contemporânea com segurança e desenvolvimento lhe confere um caráter diferente e uma força distinta.

Paradoxalmente, as transformações que inicialmente implicaram uma crítica à militarização e ao militarismo acabaram por se traduzir em uma nova importância para os agentes de segurança, lançando as bases para novas expressões de militarização e militarismo. A securitização do subdesenvolvimento e da pobreza serviu para quebrar o antimilitarismo do desenvolvimento, abrindo o caminho para a inclusão de atores militares, que são tanto receptores quanto implementadores da assistência ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a lógica e a compreensão da segurança tem sido gradualmente adotadas por militares e outros atores da segurança, muitas vezes em seus próprios interesses institucionais. No entanto, os agentes de segurança agora falam a língua da segurança humana e exercem suas atividades, inclusive de guerra, em nome da segurança e desenvolvimento, enquanto o discurso do desenvolvimento tem ajudado a normalizar e legitimar a ideia das forças armadas como um caminho para o desenvolvimento, a paz e a ordem. É precisamente essa lógica e a capacidade de mobilizar os sonhos e esperanças de desenvolvimento para justificar as atividades militares, que permitiram a diversos atores de segurança aumentarem seu papel e influência na sociedade e na política contemporânea. A posição dos agentes de segurança não pode ser entendida sem referência ao endosso e embasamento deles nos discursos e práticas de segurança e desenvolvimento. Assim sendo, não se pode abandonar o estudo da segurança e securitização em favor de um foco no militarismo e na militarização em si. Em vez disso, os dois devem caminhar no mesmo compasso, porque o militarismo global contemporâneo está atrelado à segurança e à securitização, e é justamente a lógica da segurança e da securitização que lhe confere sua força política contemporânea.

Agradecimentos
Sou grata a Michael C. Williams, a Jakkie Cilliers, a Gino Vlavonou, aos editores e revisores pela ajuda e comentários proveitosos.

Financiamento
Esta pesquisa não recebeu financiamento específico de nenhuma agência de fomento dos setores público, comercial ou de organizações sem fins lucrativos.

Notas

1. Kuus (2009) defende o estudo do militarismo além do Estado-nação, enquanto Bernazzoli e Flint (2009) apontam a necessidade de estudos fundamentados.

2. Ver Abrahamsen (2017) e Eriksson Baaz e Verweijen (2018) para consultar sobre os desafios da integração da África no estudo da política e segurança internacionais.

3. Um lembrete de que o militarismo está dividido em linhas de classe, raça, etnia e gênero.

4. Os tratamentos clássicos são fornecidos por First (1970) e Mazrui (1976). Para uma tipologia do regime militar, veja Decalo (1998b), e para uma revisão da literatura, consulte Luckham (1994).

5. Enloe (2004) considera o ponto de vista de que um Estado sem militares dificilmente é moderno (e pouco legítimo) como uma característica determinante do militarismo.

6. Onwudiwe (2004: 24) inclui uma tabela de justificativas para golpes militares e, notavelmente, não há menção à segurança nacional, à defesa ou à ameaça de guerra.

7. Desenvolvimento e segurança também foram relacionados durante a Guerra Fria, mas com diferenças importantes. No passado, a assistência ao desenvolvimento era concedida aos aliados para enfatizar a superioridade da democracia liberal sobre o comunismo, e podia ser considerada como um instrumento ideológico. A assistência ao desenvolvimento e o apoio militar foram separados. Entretanto, a lógica da segurança não permeou o pensamento do desenvolvimento da mesma forma que hoje. Consultar Ekbladh (2010).

8. Para ilustrações detalhadas, consulte Frowd e Sandor (2018).
9. Consulte o banco de dados do SIPRI para obter informações sobre gastos militares: www.sipri.org.

10. Os principais exportadores de armas para a África são, na seguinte ordem: Rússia, França, China, Estados Unidos e Ucrânia. Consultar: www.sipri.org.

11. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento alteraram duas vezes (em 2005 e 2016) as regras sobre o que se qualifica como Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), de forma a permitir que mais atividades relacionadas à segurança sejam registradas como gastos com desenvolvimento.

12. Um resultado, por exemplo, é um exército mais neutro em termos de gênero, que inclui as mulheres. Porém, segundo Clarke (2008), a cultura da masculinidade não foi desafiada pela reforma do setor de segurança.

Referências Bibliográficas

ABRAHAMSEN, R. 2005. Blair's Africa: The politics of securitization and fear. *Alternatives* 30 (1): 55–80.

ABRAHAMSEN, R. 2017. Africa and international relations: Assembling Africa, studying the world. *African Affairs* 116(462): 125–139.

ÅHÄLL, L. 2016. The dance of militarisation: A feminist security studies take on 'the political'. *Critical Studies on Security* 4(2): 154–168.

ALBRECHT, P. A.; STEPPUTAT, F. 2015. The rise and fall of security sector reform in development. In: Jackson P (ed.) *Handbook of International Security and Development*. Cheltenham: Edward Elgar, 150–164.

BACEVICH, A. J. 2013. *The New American Militarism: How Americans Are Seduced by War*, updated edn. Oxford: Oxford University Press.

BARNETT, M.; WENDT, A. 1992. Systemic sources of dependent militarization. In: Job B (ed.) *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 97–119.

BASHAM, V. M. 2013. *War, Identity and the Liberal State: Everyday Experiences of the Geopolitical in the Armed Forces*. Abingdon: Routledge.

BASHAM, V. M. 2018. Liberal militarism as insecurity, desire and ambivalence: Gender, race and the everyday geopolitics of war. *Security Dialogue* 49(1–2): 32–43.

BERNAZZOLI, R. M.; FLINT, C. 2009. Power, place and militarism: Toward a comparative geographic analysis of militarization. *Geography Compass* 3(1): 393–411.

BUZAN, B. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Colchester: Harvester Wheatsheaf/ECPR Press.

CLARKE, Y. 2008. Security sector reform in Africa: A lost opportunity to deconstruct militarised masculinities? *Feminist Africa* 10: 49–66.

COLEMAN, J. S.; BRICE, B. 1962. The role of the military in sub-Saharan Africa. In: JOHNSON,

J. J. (ed.) *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 359–405.

DECALO, S. 1976. *Coups and Army Rule in Africa: Studies in Military Style*. London: Yale University Press.

DECALO, S. 1998a. *The Stable Minority: Civilian Rule in Africa 1960–1990*. Gainsville, FL: Florida Academic Press.

DECALO, S. 1998b. *Civil–Military Relations in Africa*. Gainesville, FL: Florida Academic Press.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID). 2015. *UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest*. London: DFID.

DUFFIELD, M. 2000. *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books.

ECONOMIST. 2014. Defence spending: Arms and the African, 22 November.

EDGERTON, D. 1991. Liberal militarism and the British state. *New Left Review* 185: 138–169.

EIDE, A.; THEE, M. (eds). 1980. *Problems of Contemporary Militarism*. New York: St. Martin's Press.

EKBLADH, D. 2010. *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

ENLOE, C. 1988. *Does Khaki Become You? The Militarization of Women's Lives*. London: Verso.

ENLOE, C. 2004. *The Curious Feminist: Searching for Women in a New Age of Empire*. Berkeley, CA: University of California Press.

ENLOE, C. 2007. *Globalization and Militarism: Feminists Make the Link*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

ERIKSSON BAZZ, M.; VERWEIJEN, J. 2018. Confronting the colonial: The (re)production of 'African' exceptionalism in critical security and military studies. *Security Dialogue* 49(1–2): 57–69.

FIRST, R. 1970. *The Barrel of a Gun: Political Power in Africa and the Coup d'État*. London: Penguin.

FISHER, J.; ANDERSON, D. M. 2015. Authoritarianism and the securitization of development in Africa. *International Affairs* 91(1): 131–151.

FROWD, P.; SANDOR, A. 2018. Militarism and its limits: Sociological insights on security assemblages in the Sahel. *Security Dialogue* 49(1–2): 70–82.

GUTTERIDGE, W. 1969. *The Military in African Politics*. London: Methuen.

HANSEN, K. F. 2013. A democratic dictator's success: How Chad's President Deby defeated the military opposition in three years (2008–11). *Journal of Contemporary African Studies* 31(4): 583–599.

HUNTINGTON, S. P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT; London: Yale University Press.

JOURDE, C. 2007. Constructing representations of the 'Global War on Terror' in the Islamic Republic of Mauritania. *Journal of Contemporary African Studies* 25(1): 77–100.

KINSELLA, D. 2013. The global arms trade and the diffusion of militarism. In: STAVRIANAKIS, A; SELBY, J. (eds) *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*. London: Routledge, 104–116.

KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. 1997. *Critical Security Studies: Concepts and Strategies*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

KUUS, M. 2009. Cosmopolitan militarism? Spaces of NATO expansion. *Environment and Planning A* 41(3): 545–562.

LUCKHAM, R. 1982. French militarism in Africa. *Review of African Political Economy* 9(24): 55–84.

LUCKHAM, R. 1994. The military, militarization and democratization in Africa: A survey of the literature and issues. *African Studies Review* 73(2): 13–75.

MABEE, B.; VUCETIC, S. 2018. Varieties of militarism: Towards a typology. *Security Dialogue* 49(1–2): 96–108.

MAMA, A.; OKAZAWA-REY. 2012. Militarism, conflict and women's activism in the global era: Challenges and prospects in three West African contexts. *Feminist Review* 101(1): 97–123.

MANN, M. 1988. *States, War and Capitalism*. Oxford: Blackwell.

MANN, M. 2003. *Incoherent Empire*. London: Verso.

MAZRUI, A. A. 1976. Soldiers as traditionalizers: Military rule and the re-Africanization of Africa. *Journal of Asian and African Studies* 12(1–4): 236–258.

ONWUDIWE, E. 2004. Military coups in Africa: A framework for research. In: Kieh GK Jr and Agbese PO (eds) *The Military and Politics in Africa: From Engagement to Democratic and Constitutional Control*. Aldershot: Ashgate, 17–36.

PYE, L. 1962. Armies in the process of modernization. In: JOHNSON, J. J. (ed.) *The Role of the*

Military in Underdeveloped Countries. Princeton, NJ: Princeton University Press, 80–89.

SCHEYE, E. 2010. *Realism and Pragmatism in Security Sector Development*. Washington, DC: United States Institute of Peace.

SCHMITT, E. 2017. Using special forces against terrorism, Trump seeks to avoid big ground wars. *New York Times*, 19 March. Available at: https://www.nytimes.com/2017/03/19/world/africa/trump-special-forces-navyseals.html (accessed 11 October 2017).

SHAW, M. 1991. *Post-Military Society: Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century*. Cambridge: Polity.

SHAW, M. 2003. *War and Genocide: Organized Killing in Modern Society*. Cambridge: Polity.

SHAW, M. 2013. Twenty-first century militarism: A historical-sociological framework. In: Stavrianakis A and Selby J (eds) *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*. London: Routledge, 19–32.

SHORT, C. 1999. Security sector reform and the elimination of poverty. Speech, Centre for Defence Studies, King's College London, 9 March.

STAVRIANAKIS, A.; SELBY, J. (eds). 2013a. *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*. London: Routledge.

STAVRIANAKIS, A.; SELBY, J. 2013b. Militarism and international relations in the 21st century. In: STAVRIANAKIS, A.; SELBY, J. (eds) *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*. London: Routledge, 3–18.

STAVRIANAKIS, A; STERN, M. 2018. Militarism and Security: Dialogue, possibilities and limits. *Security Dialogue* 49(1–2): 3–18.

STERN, M.; ÖJENDAL, J. 2010. Mapping the security–development nexus: Conflict, complexity, cacophony, convergence? *Security Dialogue* 41(1): 5–29.

STRAUS, S. 2012. Wars do end! Changing patterns of political violence in sub-Saharan Africa. *African Affairs* 111(443): 179–201.

THEE, M. 1977. Militarism and militarization in contemporary international relations. *Bulletin of Peace Proposals* 8(4): 296–309.

TURSE, N. 2015. *Tomorrow's Battlefield: US Proxy Wars and Secret Ops in Africa*. Chicago, IL: Haymarket.

UN SECURITY COUNCIL. 2013. 'Arc of instability' across Africa, if left unchecked, could turn

continent into launch pad for larger-scale terrorist attacks, Security Council told. UN Meetings Coverage and Press Releases, SC/11004, 13 May. Available at: https://www.un.org/press/en/2013/sc11004.doc.htm (accessed 11 October 2017).

VAGTS, A. 1959. *A History of Militarism: Civilian and Military*. London: Hollis & Carter.

WELCH, C. E. (ed.). 1970. *Soldier and State in Africa: A Comparative Analysis of Military Intervention and Political Change*. Evanston, IL: Northwestern University Press.

WHITE HOUSE. 2010. Remarks by the President at the Millennium Development Goals Summit in New York. 22 September. Available at: http://www.whitehouse.gov/the-press office/2010/09/22/remarks-presidentmillennium-development-goals-summit-new-york-new-york (accessed 18 September 2016).

ZOLBERG, A. R. 1973. The military decade in Africa. *World Politics* 25(2): 309–331.

Rita Abrahamsen é Professora do curso de Pós-Graduação em Relações Públicas e Internacionais e Diretora do Centro de Estudos Políticos Internacionais (CIPS) da Universidade de Ottawa. Ela é a autora (junto com Michael C. Williams) do livro *Security Beyond the State: Private Security in International Politics* (Cambridge University Press, 2011) e de diversos artigos sobre segurança e política africana.

O REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E SUAS PRÁTICAS

Cláudio de Carvalho Silveira[01]
Matheus Sousa Marques[02]

Resumo

A defasagem que permeia a configuração atual do regime internacional de proteção aos refugiados requer análises mais profundas que procurem compreender o comportamento dos agentes e desvelar os entraves, burocráticos e políticos, que constituem a presente dinâmica. É a partir de um enfoque nos processos cotidianos que formam o regime de proteção aos refugiados, que esses mecanismos poderão ser melhor compreendidos. Isso posto, o presente trabalho propõe uma epistemologia alternativa, inspirada na teoria social da Sociologia Política Internacional, para a análise dos regimes. A partir de olhares mais preocupados com as práticas perpetuadas pelos diferentes agentes se argumenta que é possível melhor analisar a defasagem do sistema internacional de proteção aos refugiados, se afastando de uma lógica liberal e propondo olhares mais compreensivos.

Palavras-chave: Regimes Internacionais; Sociologia Política; Migrações Internacionais.

Abstract

The gap that permeates the current configuration of the international refugee protection regime requires more in-depth analyzes that seek to understand the behavior of the agents and unveil the obstacles, bureaucratic and political, that constitute the present dynamic. It is from a focus on the day-to-day processes that form the international refugee protection regime, that these mechanisms can be better understood. That said, the present work proposes an alternative epistemology, inspired by the social theory of International Political Sociology, for the analysis of regimes. Based on views more concerned with the practices perpetuated by the different agents, it is argued that it is possible to better analyze the gap in the international refugee protection system, moving away from a liberal logic and proposing views that are more comprehensive.

Keywords: International Regimes; Political Sociology; International Migration.

01 Professor-Associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) no Departamento de Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH).

02 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

A defasagem que permeia a configuração atual do regime internacional de proteção aos refugiados requer análises mais profundas que procurem compreender o comportamento dos agentes e desvelar os entraves, burocráticos e políticos, que constituem a presente dinâmica. Por conseguinte, são necessárias abordagens teóricas para além das visões tradicionais das Teorias de Relações Internacionais no tocante à questão dos regimes. Nesse sentido, entender os regimes internacionais apenas a partir de uma lógica utilitarista de comportamento não permite expor os complexos meandros que direcionam os caminhos dos regimes.

O presente artigo busca a fundamentação teórica necessária para a desconstrução do funcionamento dos regimes internacionais e das relações práticas entre os agentes que o compõem. É a partir dos conceitos aqui expostos, que o estudo de caso sobre a Operação Acolhida e o regime internacional de proteção aos refugiados será feito. Na primeira parte são apresentadas as visões tradicionais sobre a teoria dos regimes, bem como suas limitações analíticas. Em seguida, a contribuição do sociólogo Pierre Bourdieu para o estudo das relações internacionais é exposta. Finalmente, a contribuição da "Virada Prática", inspirada por Bourdieu é diagramada a partir de sua interação com os regimes internacionais e os presentes objetos de análise.

Regime internacionais e suas definições

Regimes internacionais são definidos, de muitas formas diferentes, nas Relações Internacionais, desde sua concepção inicial introduzida por John Ruggie (1975). A definição mais difundida é fruto do resultado de uma conferência especial da revista *International Organization,* organizada ainda em 1982, e que viria a ser apresentada posteriormente em formato de artigo, por Stephen Krasner, os apontando como conjuntos de "(...) princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área[01] (Krasner, 1982, p. 185, tradução nossa).

Complementando, Krasner aponta que princípios seriam crenças de fato, causalidade e

01 Do original: "as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area" (Krasner, 1982, p.185).

retidão; normas seriam padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; e regras, por sua vez, seriam definidas como prescrições específicas para ação. Os princípios e normas seriam considerados, segundo o autor, os pilares definidores dos regimes, ocasionando que uma mudança em tais dinâmicas configuraria uma mudança de regime, ao passo que transformações nas regras e procedimentos resultariam em mudanças no regime, apenas (Krasner, 1982). Uma multiplicidade de normas agiria como uma bússola para o comportamento dos membros de cada regime, de maneira a produzir resultados coletivos em harmonia com as metas e convicções partilhadas pelos integrantes, especificadas nos princípios do regime.

Ademais, os regimes internacionais são considerados, eles próprios, instituições internacionais e são estudados pela maioria das correntes teóricas como tal (Keohane, 2005). Todavia, "regimes internacionais" se diferem de "organizações internacionais", não possuindo os mesmos significados ou as mesmas entidades, apesar de muitos regimes possuírem organizações criadas e desenhadas para ajudá-los, de diversas formas (Hasenclever; Mayer; Rittberger, 1997, p.10).

Essas disposições clássicas que definem e moldam a definição de regime internacional mais difundida foram, ao longo do tempo, alvo de inúmeras críticas. O caráter vago do argumento de Krasner suscitou, assim, indagações acerca dos critérios necessários para que alguns princípios, normas, regras e procedimentos pudessem ser considerados confiáveis e outros não; ou sobre o que levaria esse conjunto de mecanismos a convergirem em uma determinada área. A definição tradicional não sustenta alicerces precisos o suficiente para definir, indubitavelmente, o funcionamento de todos os regimes internacionais (Hasenclever; Mayer; Rittberger, 1997, p.11).

Krasner também compreende, em sua definição, os regimes internacionais como variáveis intervenientes, verificando que os mesmos atuam de forma endógena à formação das preferências dos atores através: do interesse egoísta de cada agente, do poder político presente, das diferentes normas e princípios difusos, dos usos de costumes e do conhecimento (Krasner, 1982). As teorias de regimes nas Relações Internacionais foram, assim, influenciadas, desde sua concepção, por correntes institucionalistas, baseadas no interesse próprio dos agentes envolvidos.

Diferentemente, Kratochwill e Ruggie (1986) propõem uma definição para a questão dos regimes a partir de uma abordagem "cognitiva", na qual uma mudança paradigmática pode ser

observada. Nessa linha de pensamento, os autores argumentam para uma caracterização que rejeita o foco na conformidade de avaliação de normas e regras, propondo uma ênfase nas construções de significados intersubjetivos (Kratochwill; Ruggie, 1986, p. 767). Logo, o fato de uma regra ter sido quebrada é menos importante do que como tal fato será interpretado pelos membros da comunidade do regime e suas reações.

Nesse sentido, o pensamento analítico-teórico consagrado acentua uma abordagem, influenciada pela Teoria dos Jogos[02], na qual os regimes são utilizados como ferramentas que permitem que os Estados, de forma racional, obtenham maiores vantagens nos seus comportamentos e realizem interesses comuns (Hasenclever; Mayer; Rittberger, 1997, p. 4). Os atores seriam baseados em critérios de racionalidade em suas atitudes, buscando maximizar seus interesses, apesar de suas estratégias estarem ligadas de forma interdependente à dos demais jogadores. Além disso, as possibilidades de ação, nesse cenário, são limitadas pelos constrangimentos das regras do jogo, ou seja, pelas opções disponibilizadas à cada um.

Essa visão liberal, fortemente baseada em ideais econômicos, destaca o papel do aumento das informações, a partir da criação de organizações internacionais, por exemplo, e da redução dos custos de transação, propiciado pelos regimes internacionais. Como no famoso "Dilema do Prisioneiro", com maiores informações disponíveis sobre os demais jogadores, cada ator racional tende, com o tempo, a cooperar mais (Martin, 1992). Tais modelos, influenciados por esse esquema analítico, foram utilizados constantemente para descrever os interesses por trás da formação dos regimes, ao caracterizá-los como mecanismos para a coordenação de comportamento dos atores no sentido de evitar resultados *sub-ótimos*. Os atores agiriam, assim, de acordo com um pressuposto de racionalidade, na qual a atividade humana é orientada à realização e promoção dos objetivos dos atores (Tsebelis, 1998).

Portanto, essa abordagem de escolha racional se vincula às respostas dos atores às instituições de um determinado regime. Essas instituições (as regras do jogo), logo, ditam o comportamento dos atores, não suas individualidades (Tsebelis, 1998). De forma geral, os atores procuram se comportar de maneira utilitária no sentido de satisfazer suas próprias preferências. A vida política

02 O uso da Teoria dos Jogos nos regimes internacionais pode ser melhor analisado em: STEIN, Arthur. Coordination and Cooperation: regimes in an anarchic world. In: BALDWIN, David (org). Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate. Nova York, Columbia University Press, 1993.

entre eles, se configuraria como uma séria de dilemas de ação coletiva, a partir dos riscos de se escolher determinadas ações que gerariam resultados *sub- ótimos*. Assim, os comportamentos dentro dos regimes seriam determinados, não por forças históricas ou culturais, mas por cálculos estratégicos, a partir de perspectivas calculadoras (Hall; Taylor, 2003). É nesse sentido que Keohane analisa a formação de regimes internacionais, indicando como os Estados egoístas racionalmente calculam se os custos de oportunidade de pertencer à um determinado regime fazem sentido diante da possibilidade de outro tipo de comportamento (Keohane, 2005).

Entretanto, os compromissos ontológicos e epistemológicos presentes nessas visões limitam o entendimento e a compreensão de diversas questões que perpassam as teorias de regimes, como a questão da defasagem do mesmo, aqui analisada. Nesse sentido, Kratochwil e Ruggie já apontavam para como a construção de significados intersubjetivos seria, de fato, a condição de possibilidade para que as expectativas dos atores racionais possam convergir em torno de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios (Kratochwil; Ruggie, 1986).

É preciso, tendo em vista as limitações das teorias positivistas, requerer epistemologias diferentes do *mainstream* analítico dos regimes. Kratochwill e Ruggie já apontavam nessa direção ao desvelar as anomalias epistemológicas presentes nas análises tradicionais ligadas aos regimes internacionais. A ênfase no significado intersubjetivo da convergência de expectativas dos atores sobre as áreas de um regime já demonstra essa necessidade, pois, nessa via, a ontologia dos regimes já descansa sobre bases de intersubjetividade, não levadas em consideração tradicionalmente (Kratochwil; Ruggie, 1986, p.764).

A epistemologia positivista requer, de fato, uma clara separação entre sujeito e objeto da análise. Isso implica que as visões consagradas dos regimes sofrem de m processo crônico e cognitivo no qual a própria epistemologia fundamentalmente contradiz a ontologia (Hasenclever; Mayer; Rittberger, 1997, p.17). Assim, para entender os nuances de como os regimes são moldados e moldam os atores seria preciso superar uma abordagem positivista e adotar uma postura epistemológica mais sociológica e interpretativa para entender as práticas intersubjetivas e as construções de significados (Yamato, 2014, p.34).

Stefano Guzzini aponta, nessa linha de raciocínio, para os problemas de mecanização e burocratização presentes em determinados compromissos teóricos na análise de questões como

o instituto do refúgio e seu regime de proteção. Essas iniciativas contribuem para um processo de despolitização das normas, regras e instituições internacionais (Guzzini, 2000). Dessa forma, somente a partir de uma releitura dialética e de um reflexivismo radical se reconhece a busca de rótulos para os refugiados e desenhos institucionais "mais eficientes" como tecnologias e tecnicismos fundamentalmente problemáticos (Yamato, 2014, p.47). A dinâmica vigente do regime de refúgio é fundada, dessa maneira, em uma racionalidade neoliberal utilitarista e epistemologicamente positivista e cientificista. É preciso encarar que os rumos do Direito Internacional dos refugiados, nessa via despolitizada, influenciam a própria política internacional (Yamato, 2014).

Para desvelar o que move esses parâmetros de comportamento, a presente dissertação argumenta que é preciso redescobrir as práticas cotidianas, as estruturas simbólicas e as arenas de conflito que trazem os diversos atores em perspectiva. É nesse sentido que a Sociologia Política Internacional e a chamada "Virada Prática" nas Relações Internacionais caminha. Apoiada em grande parte no sociólogo francês Pierre Bourdieu, suas reflexões apontam como as dinâmicas de comportamento dos agentes são interiorizadas através da incorporação inconsciente das estruturas. Ou seja, a problemática teórica dessa abordagem sociológica repousa na relação entre os agentes e a estrutura dentro dos regimes.

Teoria bourdieusiana e as Relações Internacionais

A produção teórica de Bourdieu está diretamente ligada à sua trajetória familiar e profissional. Nascido no interior da França, em 1930, em uma família de origem humilde, o autor procurou abordar em suas pesquisas, nas mais diversas áreas do conhecimento, as práticas das estruturas de poder da sociedade e como essas se desenvolvem e se manifestam.

Por que a sociedade em que vivemos tende a repetir comportamentos? Bourdieu se demonstra preocupado acerca de como uma sociedade se reproduz não só materialmente, mas imaterialmente também. Apesar de nunca ter versado propriamente sobre a disciplina de Relações Internacionais - somente nos estudos do final de sua trajetória acadêmica, Bourdieu procura dialogar sobre algumas temáticas consagradas nas relações internacionais, como o avanço do neoliberalismo

e dos movimentos de globalização – o autor vem sendo resgatado através do uso de vários de seus conceitos para a política internacional. A teoria bourdieusiana pauta a argumentação teórica do presente trabalho e funciona como mecanismo que articulam as práticas explicitadas. Nas próximas linhas alguns conceitos do autor serão destrinchados.

Para desvelar o que move os parâmetros de comportamento da sociedade e dos indivíduos, Bourdieu argumenta por uma necessidade de redescoberta das práticas cotidianas, estruturas simbólicas e arenas de conflito que trazem os diversos agentes em perspectiva. Suas reflexões apontam como tais dinâmicas são interiorizadas através da incorporação inconsciente das estruturas sociais. Ou seja, a problemática teórica dos escritos de Bourdieu repousa na relação entre os agentes e a sociedade.

Nessa linha de raciocínio, Bourdieu indica, em seus trabalhos iniciais, que os métodos epistemológicos de pesquisa se baseiam em discussões que oscilam entre dois tipos de conhecimentos polares e antagônicos: o objetivismo e a fenomenologia (Bourdieu, 1972). Por um lado, a epistemologia fenomenológica parte da experiência do indivíduo, enquanto o objetivismo constrói as realidades objetivas que estruturam as práticas individuais (Ortiz, 1983).

Desse modo, o sociólogo francês busca se afastar, por um lado, de tais perspectivas fenomenológicas, individualistas e subjetivas, que tendem a conceber as ações a partir do ponto de vista individual, sendo resultado de preferências, escolhas, intenções ou cálculos racionais e conscientes (Nogueira, 2017, p. 23), que levariam à uma suposta autonomia nas condutas. Por outro lado, também se afasta de respostas estruturalistas, que reduzem a ação à execução das regras ditadas pelas estruturas sociais, sem explicar os motivos pelos quais os agentes participam desse processo de produção e reprodução das regularidades (Nogueira, 2017, p. 23). Seus estudos, logo, não se restringem a identificar estruturas objetivas externas aos indivíduos ou subjetividades presentes nos mesmo, mas buscar como essas estruturas estão traduzidas, de forma particular, nos agentes.

Essa discussão, que pautou e ainda pauta, grande parte das ciências sociais, está conectada ao trabalho de dois outros sociólogos clássicos - Émile Durkheim e Max Weber. O pensamento weberiano se assenta em uma lógica da compreensão, tendo como ponto de partida a agência dos indivíduos, ao passo que para Durkheim a sociedade constrange e enquadra, através de uma

consciência coletiva, o comportamento dos atores. Bourdieu escolhe uma via média, procurando solucionar o problema da "interiorização da exterioridade" e da "exteriorização da interioridade" (Ortiz, 1983). O sociólogo francês, contudo, propõe essa união analítica sem desprezar as influências de cunho marxista.

Portanto, essa interiorização, pelos atores, de valores, normas e princípios asseguraria, assim, a adequação entre as ações do sujeito e a realidade objetiva da sociedade como um todo. Dessa maneira, as práticas dos agentes se encontram objetivamente estruturadas, sem que disto decorra uma obediência às regras - como em Durkheim - ou uma previsão consciente dos comportamentos, como em Weber (Ortiz, 1983). As reflexões bourdieusianas indicam, portanto, esse processo de incorporação inconsciente das estruturas pelos agentes, o que o autor denomina de *habitus*.

O *habitus*, apesar de definido de diferentes formas ao longo da trajetória intelectual de Bourdieu, representa em sua concepção uma teoria disposicional da ação capaz de reintroduzir, na antropologia estruturalista da época em que foi imaginado, a capacidade inventiva dos agentes (Bourdieu, 1972). O autor buscava, com essa empreitada, se afastar de um intelectualismo cartesiano que enviesava as abordagens subjetivistas da conduta social, do behaviorismo ao interacionismo simbólico passando pela teoria da ação racional (Wacquant, 2017, p. 213).

Dessa maneira, se torna mais sutil compreender melhor o funcionamento macroestrutural da sociedade, sem precisar supor que esse é intencionalmente constituído, seja pelos indivíduos isolados, seja pelos grupos. O *habitus* faz a ponte entre a dimensão objetiva e subjetiva do mundo social, em processo que não é determinado de fora para dentro, de acordo com as condições objetivas de determinados contextos; nem por outro lado feito de forma autônoma, consciente e deliberada individualmente (Nogueira, 2017, p. 28). Em sua obra antropológica clássica sobre a sociedade Cabila, Bourdieu define o conceito como:

> (...) Um sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente "reguladas" e "regulares", sem ser o produto da obediência à regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-os e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente (Bourdieu, 1983, p. 61).

A própria subjetividade é, assim, estruturada nas ações e nas práticas. Cada agente, em

função de uma posição social hierarquizada, vivencia uma série de características e experiências que estruturam internamente sua subjetividade, e orienta suas ações pelo *habitus*. O conceito desempenha, portanto, o papel de elo articulador entre três dimensões fundamentais de análise: a estrutura das ações objetivas, a subjetividade dos indivíduos e as situações concretas de prática da ação (Nogueira, 2017, p. 24). Ao agir, o agente colabora, sem sabê-lo, para reproduzir as propriedades do seu grupo social em dado *campo* e perpetuar a própria estrutura hierárquica na qual ele se encontra. Isso é parte de sua própria natureza, se tornando constitutiva de sua corporeidade e subjetividade (Nogueira, 2017, p. 25).

As ações seriam orientadas, portanto, não por uma lógica racional utilitarista, como apresentada anteriormente, mas pelos sistemas de disposições do *habitus* (Bourdieu, 1972). O próprio *habitus* gera e estrutura as práticas e as representações que podem ser objetivamente regulamentadas e reguladas sem, necessariamente, ser fruto da obediência de regras, normas e instituições, sem que se tenha projeção consciente de um fim ou do domínio das operações para atingi-lo (Ortiz, 1983). O *habitus* não seria, contudo, inflexível e rígido, mas sim pautado como um:

> (...) princípio gerador duravelmente armado de improvisações regradas (...), o *habitus* produz práticas que, na medida em que elas tendem a reproduzir as regularidades imanentes às condições objetivas da produção de seu princípio gerador, mas, ajustando-se as exigências inscritas a título de potencialidades objetivas na situação diretamente afrontada, (...) (Bourdieu, 1983, p.65).

Escrevendo de outra forma, Bourdieu combina noções objetivas e subjetivas para demonstrar como o mundo material é internalizado e traduzido de forma diferente por diferentes agentes, a partir de suas trajetórias e experiências. Sua obra expõe como os agentes de um regime, por exemplo, seguem determinadas práticas a partir dessas dinâmicas. Concebido como uma subjetividade socializada, o *habitus* constitui uma dialética que une o agente e a estrutura.

Da mesma forma, outro conceito completa a maneira como o sociólogo francês, enxerga as práticas de reprodutibilidade das sociedades modernas: o "*campo*". Os agentes agiriam baseado em suas disposições e estruturas estruturadas interiorizadas ao longo do tempo (o *habitus*) a partir de posições sociais definidas dentro de *campos,* que são atualizadas na forma de práticas (Merand; Pouliot, 2013, p. 31). A maneira como os sistemas de disposições afetam os agentes será dependente, nesse sentido, de posições hierárquicas ocupadas dentro de *campos,* fazendo com que o processo de

socialização dentro desses infinitos *campos* os posicione no mundo.

O *campo* se mostra como modelo para se pensar as sociedades modernas altamente diferenciadas, caracterizando espaços de relações objetivas que são lugar de uma lógica própria e de uma necessidade especifica, irredutível àquelas que regem os outros *campos*. (Lahire, 2017, p. 65). As práticas e as estratégias dos agentes somente fazem sentido em relação à sua posição hierárquica nos *campos*, que representam, portanto, arenas de lutas em busca da apropriação do capital específico de cada *campo*, distribuído de forma desigual (Lahire, 2017, p. 65).

O *campo* seria composto de relações objetivas, agentes, instituições e seriar egido por uma lógica especifica. Seja qual for, sua estrutura é definida através de posições desiguais às quais criam hierarquias de dominação. É o controle de determinadas formas de *capital*, socialmente construídas em cada *campo*, que determina a estrutura de poder (Merand; Pouliot, 2013, p. 30).

Dessa maneira, Pierre Bourdieu compreende a noção de *capital,* como um recurso, específico de um *campo* (como o *capital* cultural, *capital* político, *capital* econômico...), aos quais os agentes buscam acumular ao máximo. Consequentemente, as relações nos *campos* são engendradas pelas condições sociais e pelo fato de a estrutura objetiva de distribuição dos bens materiais e simbólicos se dar de forma desigual. A noção de capital para Bourdieu representa recursos e patrimônio típicos de cada *campo*, podendo estes serem físicos ou imateriais.

Ao mesmo tempo, as lógicas que regem os *campos* e as distribuições desiguais de *capital* social criariam distinções sobre gostos, preferencias e visões tidas como hegemônicas, que seriam relacionadas à condições de poder, a partir do *habitus*. Ou seja, as diferenças entre estilos de vida exprimem posições hierárquicas dentro dos *campos* e participam de "lutas simbólicas" entre si em busca de capital (Bourdieu, 2007).

Esses processos de legitimação da cultura das classes dominantes resultam na produção de culturas tidas como "legítimas", legitimadas pelos próprios agentes sociais. Contudo, os conhecimentos, significados e valores que orientam cada grupo social seriam arbitrários, não fundamentados em nenhuma razão objetiva universal, o que ocasiona o fato de que nenhuma cultura pode ser objetivamente definida como superior à outra (Nogueira, 2017, p. 36). Os conhecimentos tidos como legítimos somente podem ser compreendidos quando considerados em relação aos demais em disputa na sociedade e as relações hierárquicas e de força entre os grupos sociais nos *campos*.

A eficácia desse processo de imposição do "legitimo" e adequação à essa legitimidade se desenvolve de maneira dissimulada, através da mistificação de um arbitrário cultural sobre os demais, tornando-se universal, no que Bourdieu aponta como uma "violência simbólica" (Bourdieu, 1989). O caráter arbitrário e socialmente imposto permanece ocultado, na tipificação individual de gostos, preferencias e cálculos racionais.

Contrariamente às visões tradicionais e dominantes da Teoria de Relações Internacionais, o sociólogo não sustenta o Estado como uma figura estática. Pelo contrário, seu raciocínio propõe estudar os processos históricos de lentas mudanças nos sistemas culturais estatais (Adler-Nissen, 2013). Nesse sentido, uma abordagem com Bourdieu nos permite propor que não existe uma especificidade ao *campo* "internacional", sendo o mesmo produzido da forma similar à ordem doméstica, como uma estrutura social densa e habitada por relações materiais e discursivas (Adler-Nissen, 2013).

Contudo, Bourdieu não descarta o papel primordial da figura do Estado. Este agiria como uma entidade central de crédito simbólico, capaz de validar, em determinados territórios, as divisões sociais, as hierarquias, os privilégios e as dominações (Adler-Nissen, 2011). O Estado acumula influência em todos os *campos* da vida social, sendo o centro do *campo* de poder.

O fato da sociedade se diferenciar em *campos* específicos não configura, porém, relações distantes entre um *campo* e outro. Esses estão sempre interligados e interconectados com os demais, sobretudo com o *campo* do poder, que permeia e une todo esse tecido social, sendo o *locus* de luta por poder entre diferentes grupos. Nessa lógica centrípeta, sempre é moldada uma diferenciação entre aqueles que se beneficiam de suas posições hierárquicas no centro e aqueles penalizados, marginalizados e excluídos (Bigo, 2016).

Se essa luta pelo controle do *campo* de poder se torna mais contundente, o Estado deixa de funcionar como um irradiador de dominação homogêneo. Contudo, o Estado, nessa visão, não se trata, nunca, de uma entidade singular e coesa. Ele é dividido por dentro e a partir de diversos outros *campos* e corpos eleitos, sendo incorporado e performado pelos seus cidadãos, moldando estruturas de percepção e cognição na sociedade a qual governa (Adler-Nissen, 2011). Dessa maneira, Bourdieu escreve:

> (...) O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes

> tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. A concentração de diferentes tipos de capital (que vai junto com a construção dos diversos *campos* correspondentes) leva, de fato, à emergência de um capital especifico, propriamente estatal, que permite ao Estado exercer um poder sobre os diversos *campos* e sobre os diferentes tipos específicos de capital (...). Segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do poder, entendido como o espaço do jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam particularmente pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (notadamente por meio das instituições escolares) (Bourdieu, 1996, p. 99).

Por outro lado, o autor ajuda na compreensão de como distinções tão sólidas para as teorias hegemônicas de relações internacionais, como dentro/fora, são sustentadas por mecanismos cotidianos de inclusão e exclusão, processos esses intrínsecos à hierarquia dos *campos*. A política mundial é socialmente construída, a partir de um processo dinâmico no qual a realidade é reproduzida através de como as estruturas são internalizadas pelos agentes (Adler-Nissen, 2013).

As teorias de Relações Internacionais tradicionais escondem ontologias situadas no tempo e no espaço e, logo, reflexos de suas limitações e desejos por acumulações de capital simbólico. Elas se comportam como instrumento de dominação instrumentalizadas por acadêmicos inseridos nos extremos dominantes dos *campos*. A redefinição de teoria e prática proposta por Bourdieu e sua insistência na necessidade de um engajamento nessa relação nas práticas de pesquisa é, indubitavelmente, uma de suas grandes contribuições para as Relações Internacionais. Tal fato influencia novas abordagens teóricas das Relações Internacionais guiadas por uma chamada "Virada Prática" na disciplina (Adler-Nissen, 2013). Esse movimento inspira um processo prático que enfatiza a produção de conhecimento contextual, a partir de determinado ponto de vista político, geográfico e histórico.

Uma leitura bourdieusiana das Relações Internacionais permite uma reviravolta em pressupostos tradicionais da disciplina. É possível pensar em um Sistema Internacional hierárquico, com Bourdieu, no qual a anarquia não desempenha papel primordial pois o *campo* internacional já estaria estruturado e hierarquizado a partir de Estados que possuem suas próprias histórias (Adler-Nissen, 2011). A marginalização de Estados, grupos e indivíduos passaria menos por cálculos de racionalidade e mais pela constatação de mudanças de padrões e distribuições assimétricas de

capital não somente material, mas simbólico. Para Bourdieu, assim, se constata nos Estados além de uma concentração e acumulação de violência legitima, mas um monopólio, também legitimado, da violência simbólica.

Bourdieu propõe, ainda, submeter a prática cientifica à uma crítica epistemológica da razão (Bourdieu, 2000). Evita, dessa forma, que o pesquisador se torne um instrumento daquilo que pretende pesquisar, a partir de uma reflexividade, refletindo sobre sua própria posição ao observar os fenômenos. Assim, além de desconstruir o objeto de sua análise, o pesquisador também passa por tal processo de desconstrução (Montero, 2017, p. 36). Contudo é preciso rechaçar uma posição de observador imparcial, externo, e sim objetivar os esquemas do senso prático, tornando a reflexividade a condição mesma de uma prática científica rigorosa (Montero, 2017, p. 35)

A partir dessa reflexividade e do modo de observação etnográfica, se argumenta a favor da diminuição do impacto de suas próprias origens e experiências na conformação de sua obra, mesmo que tal esforço seja, em sua totalidade, quase impossível (Bourdieu, 1972). Assim, a reflexividade consiste em uma atitude intelectual/cognitiva autorreferida na qual o observador e suas ações se tornam parte do modo de conhecer o mundo, tomando consciência do pesquisador, de sua formação, seu modo de agir e pensar, sua inserção social e de como suas relações afetam a situação observada (Montero, 2017, p.34). Bourdieu argumenta sobre o papel dessa teoria da prática da seguinte forma:

> Para escapar ao realismo da estrutura, que hipostasia os sistemas de relações objetivas convertendo-os em totalidades ja constituídas fora da hist6ria do indivíduo e da história do grupo, é necessário e suficiente ir *do opus operatum* ao *modus operandi*, da regularidade estatística ou da estrutura algébrica ao princípio de produção dessa ordem observada e construir a teoria da prática ou, mais exatamente, do modo de engendramento das práticas, condição da construção de uma ciência experimental da dialética da interioridade e da exterioridade, isto é, da interiorização da exterioridade e da exteriorização da interioridade (Bourdieu, 1983, p.60).

A prática perpetuada pelos agentes não é estruturalmente mecânica, muito menos perseguição intencional dos objetivos racionais e individuais de cada um, mas sim o produto de uma relação dialética entre a situação e o *habitus* (Wacquant, 2017, p.213). Consequentemente, são criadas regras e sensos comuns nos *campos* a partir dessa interiorização das oposições objetivas da sociedade de maneira hierárquica, sistematizada e classificante. Criam-se, logo, estruturas de

poder simbólico que atuam em um sistema de dominação contribuindo para ordenar as práticas cognitivas de entendimento da ordem (Bourdieu, 1989, p.9).

A teoria da prática enfatiza as especificidades de cada lógica prática que se desdobra na ação. O senso prático é o que permite aos agentes se adaptarem à situações do cotidiano sem seguir explicitamente uma norma, uma regra ou um código, mas sem que por isso obedeçam ao livre arbítrio de suas mentes (Bourdieu, 1996). A teoria da prática, portanto, se opõe e rejeita os formalismos das teorias segundo as quais a ação social é fruto da obediência exclusiva a regras, codificadas ou não. A ação social é, a partir dessa argumentação, fruto do *habitus*.

Uma 'virada' prática nos estudos de regimes

A "Virada Prática" propõe uma forma distinta de se estudar os fenômenos internacionais, colocando as "práticas" no centro das investigações. Dessa maneira, tais estudos se afastam dos modelos clássicos que colocam cálculos de interesse e ação coletiva na avaliação dos regimes (Bueger; Gadinger, 2015, p. 449). Assim, tal epistemologia encara a prática como propulsora das dinâmicas das relações internacionais e, consequentemente, dos regimes que às afetam, analisando o trabalho e o cotidiano de diplomatas, burocratas, técnicos, políticos, ativistas, analistas, refugiados e tantos outros agentes.

Nesse sentido, com uma aproximação com a antropologia, a "Virada Prática" configura agência não somente aos atores tradicionais do *campo* internacional – os Estados soberanos – mas à uma gama muito maior de potenciais catalisadores do sistema. Tal foco permite compreender mais detalhadamente a ordem e as mudanças nos regimes internacionais.

Da mesma forma, as premissas ontológicas e epistemológicas das teorias tradicionais reduzem os regimes à racionalidades instrumentais que encaram os desafios da ordem social apenas como um problema de distribuição desigual de capacidades (Bueger; Gadinger, 2015, p.451). Uma abordagem prática, baseada nas teorias da Sociologia Política Internacional, por sua vez - ao invés de supor que as normas, costumes, regras e instituições somente guiam as ações dos agentes – procura entender os sistemas simbólicos, as hierarquias dos *campos* e os significados diferentes com

os quais cada ator internaliza as práticas dos regimes.

O foco ontológico, portanto, não se encontra nem no interno (somente nos pensamentos dos agentes) nem no externo (na forma das estruturas), mas no encontro dos dois nas práticas (Bueger; Gadinger, 2015). A "Virada Prática", assim, se interessa por situações concretas do cotidiano nas quais tais agentes performam e externalizam seus entendimentos dos regimes. Essas lógicas práticas específicas de determinados *campos*, não estão constrangidas pelos limites dos Estados nacionais (Bigo, 2016). Nesse sentido, a partir dessa nova ontologia, são montadas linhas transversais que moldam e são moldadas por estímulos específicos de cada regime e cada *campo,* contribuindo para a formação de dinâmicas complexas que atuam em âmbito global, sem regulação específica das nações e de seus territórios.

As performances cotidianas das práticas internacionais moldam os resultados da política internacional. Nesse raciocínio, a perspectiva da prática explora organizações, comunidades, profissões, burocracias estatais a partir de perspectivas de conhecimentos mútuos compartilhados (Adler-Nissen; Pouliot, 2011). Essas performances rotineiras não se tratam de meros epifenômenos de fatores estruturais mais enraizados, mas uma força em si. A noção de "competência" é central, dessa forma, pois representa os recursos endógenos gerados dentro dessas práticas do dia-a-dia (Adler-Nissen; Pouliot, 2014).

Existem, contudo diversas vertentes que propõem uma "Virada Prática". Algumas características são compartilhadas e fundamentais entre essas diferentes visões. Primeiramente, as teorias práticas enfocam em processos dinâmicos, negligenciando situações estáticas, ou seja, a ênfase é procedural. Consequentemente, são privilegiados discursivamente verbos no gerúndio, priorizando o processo sobre a substância, a atividade sobre a passividade (Bueger; Gadinger, 2015, p. 452). As interpretações do *campo* internacional passam, assim, por ontologias relacionais, não estáticas. Seguidamente, as diferentes correntes oferecem perspectivas distintas das tradicionais para o conhecimento, o colocando na prática, a partir de uma conexão que compreende que uma separação entre esses processos não seria possível. As práticas não podem ser reduzidas aos conhecimentos, pois nelas estão inseridas as crenças, os valores, recursos e trajetórias sociais, materiais e individuais de forma interdependente (Bueger; Gadinger, 2015. p. 452).

Ademais, as teorias práticas compreendem o "saber" como parte do processo prático dos

campos, o que significa que algo é aprendido a partir das interações com os demais, em um processo coletivo (Bueger; Gadinger, 2015. p.453). Além disso, as práticas possuem materialidade, sendo os corpos dos agentes os principais carregadores de tais práticas. Contudo, tecnologias e artefatos também carregam essa materialidade, que incorpora aspectos sociais e culturais do mundo (Bueger; Gadinger, 2015. p. 453).

Além disso, se coloca como marca fundamental, entre várias visões, a apreciação da multiplicidade das ordens sociais, sempre se sobrepondo umas às outras, como os *campos* na teoria de Bourdieu (Bueger; Gadinger, 2015. p.454). Por fim, uma última característica comum à maioria das vertentes práticas é a adoção de uma compreensão performativa do mundo, argumentando que a compreensão do mesmo necessita da prática (Bueger; Gadinger, 2015. p. 454).

Adler-Nissen, por sua vez, argumenta sobre alguns princípios práticos que permeiam a "Virada Prática": uma rejeição aos dualismos; uma ênfase no desenrolar das práticas; e a constatação de que as relações processuais não operam de maneira igual, no sentido de que estão imbricadas por relações de poder e distribuições assimétricas de capital simbólico, mas que, contudo, as práticas dos agentes importam e poder ter consequências, independentemente de sua posição hierárquica no *campo* (Adler-Nissen, 2016).

Essas correntes diferentes que perpassam uma "Virada Prática", foram sistematizadas por Bueger e Gadinger, entretanto, como sendo fruto de duas tradições teóricas: a Teoria Crítica e o Pragmatismo (Bueger; Gadinger, 2015). O pragmatismo compreende que as práticas não podem ser entendidas somente a partir de um foco de análise, diante de que as mesmas seriam visões e interpretações de um self. Por outro lado, a visão bourdiesiana se aproximaria e seria mais influenciada pela primeira, que possui afinidades iniciais com as obras de Marx, e que possui, para além de Bourdieu, diálogos com autores como Michel Foucault e Judith Butler. Essa raiz prática de tradição crítica seria predominantemente impulsionada por dinâmicas de poder, dominação e resistência, a partir de interesses genuínos nas reproduções hierárquicas e nos processos de resistência histórica às tendências consolidadas. Nessa dinâmica de raciocínio, a ênfase bourdieusiana nas distintas esferas sociais como *campos* de práticas, moldadas por poderes simbólicos e lutas entre os agentes ali presentes por melhorias nas suas posições hierárquicas simboliza bem essa raiz teórica. (Bueger; Gadinger, 2015).

A ênfase da praxeologia de Bourdieu se encontra nas reproduções e regularidades de comportamento dos agentes. Essa potência analítica pode ser criticada, principalmente pelos autores que propõem um enfoque na prática a partir do pragmatismo. Segundo essa visão, o foco nas relações de poder e hierarquias presentes na obra bourdieusiana, e nas vertentes inspiradas por essa, afasta a compreensão de outras formas de prática sociocultural (Bueger; Gadinger, 2015).

A dimensão que permeia o presente trabalho, logo é a que se inspira na ótica da Teoria Crítica e em Pierre Bourdieu. A preferência bourdieusiana por uma abordagem relacional recusa uma oposição entre uma teoria geral e um processo de investigação empírico. Essa escolha desestabiliza os pilares que moldam a disciplina de Relações Internacionais e as oposições entre agente/estrutura ou individual/coletivo, evitando *essencializações* e *ahistoricismos* (BIGO, 2011). Isso se constrói a partir de uma noção de "senso prático" (Bourdieu, 1996), que evita a reprodução de oposições normalizadas nas teorias tradicionais de Relações Internacionais.

As ações humanas são encaradas como relacionais, dirigidas por um senso prático e por certo grau de agência e arbitrariedade ligado ao *habitus*. Nesse sentido, a gênesis social das instituições e regimes é central para a compreensão das ações dos agentes, pois desvela as violências iniciais esquecidas e as arbitrariedades que levam regras específicas à serem normalizadas e tidas como o padrão a ser seguido (Bigo, 2011).

Através das trajetórias históricas desses regimes, por exemplo, são mostrados fatores que levam ao limitado repertório que esses universos sociais constituem e as estratégias nas quais os mesmos são legitimados. Não é possível, portanto, imaginar uma escolha racional para a emergência de crenças, atitudes e tradições de um *campo*. Essa distinção é fruto de trajetórias históricas e de disposições incorporadas nas práticas, na lógica dos regimes e no *habitus* dos agentes que o formam (Bigo, 2011).

As teorias estão sempre embutidas em práticas, e não podem ser extraídas ou pensadas num vácuo. Com isso, Bourdieu enfatiza trabalhos que investigam a teorização através das práticas diárias, mostrando como essas lógicas práticas de distinção são fruto das buscas por capital dentro dos *campos*, marginalizando certos grupos, ações, normas, gostos em detrimento de outros. Emanuel Adler e Vincent Pouliot definem "prática" da seguinte forma:

> (...) padrões de ação socialmente significativos que, ao serem executados com mais

> ou menos competência, incorporam simultaneamente, atuam e possivelmente reificam o conhecimento e o discurso de fundo no e sobre o mundo material[03] (Adler; Pouliot, 2011, p.6, tradução nossa).

A noção de senso prático desestabiliza a ideia de que a determinação da prática é feita por normas. Sempre levando em conta as condições materiais, o senso prático obriga a consideração das diferenças para evitar uma falsa universalização de determinada cultura específica e a análise dos ganhos simbólicos gerados pela consideração universal de normas e regras contingentes de determinados grupos (Bigo, 2011).

O processo de análise de um regime, dessa forma, exige certo grau de pesquisa empírica que demonstre o cotidiano e o desenrolar das práticas dos agentes. Se torna necessária uma análise sobre como os agentes se posicionam e se distinguem nas demandas e discussões, além de quais instrumentos de poder são mobilizados em cada prática. Uma vez estabelecido, o *campo*, por si mesmo, gera fronteiras que expulsam e atraem certos agentes, distribuindo e hierarquizando posições. Por vezes, tais fronteiras e barreiras se tornam tão rígidas que protegem os pertencentes a esse *campo* específico de imposições e interesses estranhos, ou acabam gerando obscuridades sobre o interior e funcionamento do mesmo (Bigo, 2011). Se, por outro lado, essas fronteiras se constituem porosas, o mesmo pode estar sujeito à nexos advindos de outros *campos*. O *campo* e o seu *habitus* existem somente em relação ao outro, impondo limites entre si. O *habitus* de cada regime, assim, condiciona a encarnação desse (Bigo, 2011).

O poder nas práticas se manifesta em micro-lutas diárias por recursos. Tais recursos tomam a forma de competências socialmente reconhecidas pelos agentes de um *campo*; que geram, localizam e contestam práticas, afetando inclusive as relações internacionais (Adler-Nissen; Pouliot, 2014). As negociações por essa competência são fundamentais para os processos sociais de poder nos c*ampos* (Adler-Nissen; Pouliot, 2011).

Grande parte das práticas contém estéticas e discursos que buscam autoridade, ou seja, no nível da prática, as noções legítimas de poder envolvem competências socialmente reconhecidas pelos demais (Adler-Nissen; Pouliot, 2014). Assim, qualquer *campo* social produz dispositivos de

03 Do original: "socially meaningful patterns of action which, in being performed more or less competently, simultaneously embody, act out and possibly reify background knowledge and discourse in and on the material world" (ADLER; POULIOT, 2011, p.6).

legitimidade e reconhecimento, gerados endogenamente por mecanismos de poder, hierarquias e distribuição de capital.

Uma teoria baseada na prática se foca, primordialmente, portanto, nessa performance de poder. A maneira pela qual a ação é praticada, em si, não somente suas regras ou a distribuição de poder dos atores, é crucial para o resultado final. Dessa forma, se propõem observações sobre tais lutas por competências como um dos pilares da "Virada Prática" (Adler-Nissen; Pouliot, 2014).

A contestação de tais práticas tidas como competentes está na raiz da mudança social, e pode acontecer de duas formas: quando a prática em si não é contestada, mas o arranjo disposicional dos agentes é posto em xeque; ou quando não apenas a hierarquia é duvidada, mas a própria prática competente requer revisões práticas (Adler-Nissen; Pouliot, 2014). Os processos constitutivos de uma competência a partir do poder das práticas também podem ser sistematizados em etapas que incluem: a reivindicação de uma competência, negociação social pela mesma e o reconhecimento e consolidação dessa prática (Adler-Nissen; Pouliot, 2014).

Didier Bigo, apresenta, por sua vez um reconhecimento dos limites do uso das noções de Bourdieu. O autor indica, em suas pesquisas, questões que podem ser primordiais para a análise do regime internacional de proteção aos refugiados e para a investigação de como o mesmo se manifesta no caso da Operação Acolhida.

Bigo aponta como a noção de *campo* transversal produz uma forma mais adequada de descrição dos espaços sociais híbridos no qual o nexo tradicional dentro/fora não se manifesta, como o que o autor chama, em seus estudos, de "*campo da (in)segurança*", formado por profissionais de diversas nações que compartilham papéis burocráticos de polícia na Europa (Bigo, 2016).

A partir de *campos* transversais, Bigo apresenta uma solução para o problema das barreiras nacionais presente na teoria de Bourdieu, na qual os *campos* estão ligados à um Estado-nação, que representa o *locus* do *campo* de poder daquela sociedade. Assim, os *campos* transversais não seriam circunscritos por limites e fronteiras nacionais, permitindo a interação entre diferentes nacionalidades e a criação de uma *doxa* transversal, e consequentemente internacional, própria. Esses grupos transnacionais são baseados em formas de solidariedade que se relacionam à uma questão cotidiana comum, seus trabalhos diários no *campo da (in)segurança* por exemplo, que transcende barreiras nacionais. Tais redes criam formas de interação que funcionam de maneira sólida, em um

mundo "fragmentado", e não "quebrado" (Bigo, 2016).

Essa abordagem sociológica coloca no centro da discussão o papel das práticas de solidariedade a distância no cotidiano de burocracias de diferentes Estados. Necessita assim, uma compreensão de como esses agentes performam ações cujo significado é comunicado e traduzido através de cadeias interdependentes locais e internacionais, eu uma linha transversal (Bigo, 2016).

Bigo define como "guildas", grupos específicos de agentes transnacionais que se encontram engajados em práticas de redes transgovernamentais, como a Acolhida. Tais práticas, usualmente, envolvem socializações cotidianas, para além até mesmo do ambiente de trabalho, a partir da criação de laços e de redes de solidariedade a partir da partilha de convivência nesses campos, criando disposições comuns (*habitus*) (Bigo, 2016). As guildas possuem hierarquias internas, agentes poderosos e impotentes, lutas por competências e por capital próprio (Bigo, 2016).

Este autor se afasta um pouco da ótica de Bourdieu, dessa maneira, ao demonstrar que as redes de solidariedade não se prendem às fronteiras nacional do Estado. Em Bourdieu, *o campo* estatal é central na medida em que organiza as diferentes formas de capital acumulado em outros *campos* e os une a partir de forças centrípetas. Com a teoria dos *campos* transversais, no mundo fragmentado, o Estado nacional não desempenha essa força de atração (Bigo, 2016). O território nacional e a fronteira física não possuem a força de parar essas redes, estando dependente de lógicas de internalização e estruturas para além de sua geografia. Os indivíduos se tornam "agentes duplos", atuando em diferentes *campos,* nacionais e transversais, que não se separam ou se bifurcam, mas se entrelaçam e se superpõe (Dezalay; Garth, 2011).

Em termos metodológicos, a "Virada Prática" se debruça sobre uma vasta gama de opções. As entrevistas qualitativas, estruturadas ou não, garantem um bom mecanismo de reconstrução situacional e disposicional. Contudo, é preciso salientar que elas não apresentam verdades absolutas, mas sim valiosas visões sobre o entendimento de verdades particulares e quais fatores dos agentes os levam à tal. De um ponto de vista prático, entrevistador e entrevistado se encontram em um processo mútuo de construção de significados, no momento que as práticas são descritas (Adler-Nissen, 2016). A etnografia, a partir de observações *in loco*, também pode oferecer terreno para o entendimento dos processos e caminhos que levam às decisões na prática. Investigações em arquivos e documentos oficiais e outros tipos de textos escritos podem também ser cruciais para

a perspectiva prática, pois estes não devem ser tomados como algum tipo de dado puro, estando também inseridos nas lógicas cotidianas de produção de decisão e reflexão (Adler-Nissen, 2016).

Enquanto a antropologia social tem, por décadas, estudado experiências culturais ligadas ao cotidiano e às práticas de forma vívida e minuciosa; as rotinas e os hábitos não são praticamente considerados nas Relações Internacionais (Adler-Nissen, 2016). A empreitada de entender, enfatizar e desmascarar a aparente estabilidade dos sistemas sociais como contingentes e dependentes de seus *habitus* somente pode ser feita dessa forma, colocando lentes de aumento sobre as pessoas e materiais envolvidos nesses cotidianos (Adler-Nissen, 2016).

Muitos cientistas políticos e internacionalistas pouco se preocuparam, até o momento, com as questões do cotidiano dos agentes que tocam, dia-a-dia, os regimes internacionais. Essas relações transnacionais entre os próprios agentes, que fazem parte de seu trabalho, são negligenciadas, assim como as trajetórias pessoas e afetivas que os levaram até aquele momento. Somente recentemente, abordagens para além das visões institucionalistas passaram a adotar essa perspectiva de pesquisa mais etnográfica ao investigar a estruturação e as ações desses grupos.

Os regimes internacionais seriam, assim, socialmente construídos, a partir de um processo dinâmico no qual a realidade é reproduzida através de como as estruturas são internalizadas pelos agentes de cada regime (Adler-Nissen, 2013). A "Virada Prática", Pierre Bourdieu e seus desdobramentos ajudam na compreensão de como distinções tão sólidas para as teorias hegemônicas, como dentro/fora, são sustentadas por mecanismos cotidianos de inclusão e exclusão, processos esses intrínsecos à hierarquia dos *campos*.

Referências Bibliográficas:

ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. 2011. International Practices. Cambridge: Cambridge University Press.

ADLER-NISSEN, Rebecca. 2011. Inter and transnational fields of power: On a field trip with Bourdieu. International Political Sociology, vol.5, p.327–345.

_____. Introduction. 2012. *In*: ADLER-NISSEN, Rebecca (org.). Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts. Londres: Routledge.

_____. 2016. Towards a practice turn in EU studies: The everyday of European integration. Journal of Common Market Studies, vol.54, nº1.

ADLER-NISSEN, Rebecca; POULIOT, Vincent. 2014. Power in practice: Negotiating the international intervention in Libya. European Journal of International Relations vol. 20, n.4, p.889-911.

BIGO, Didier. 2011. Pierre Bourdieu and International Relations: Power of practices, practices of power. International Political Sociology, vol.5, p.225–258.

_____. 2016. Sociology of transnational guilds. International Political Sociology, vol.10, p.398- 416.

BIGO, Didier; WALKER, R. B. J. 2007. Political Sociology and the problem of the international. Millennium - Journal of International Studies, n. 35.

BOURDIEU, Pierre. 1972. Esquisse d'une theorie de la pratique. Genebra: Droz.

_____. 1983. A sociologia de Pierre Bourdieu. São Paulo: Ática.

_____. 1989. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____. 1996. Razões práticas: Sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus.

_____. 2007. A distinção: Crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON; Jean-Claude. 2000. A profissão de sociólogo. Petrópolis: Vozes.

BUEGER, Christian; GADINGER, Frank. 2015. The Play of International Practice. International Studies Quarterly, vol. 59, n. 3, p.449-460.

DEZALAY, Yves; BRYANT, Garth. 2011. Hegemonic Battles, Professional Rivalries, and the International Division of Labor in the Market for the Import and Export of State-Governing Expertise. International Political Sociology, vol.5, n.3, p.276–93.

GUZZINI, Stefano. 2000. A reconstruction of Constructivism in International Relations. European

Journal of International relations, vol.6, nº 2.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. 2003. As três versões do Neo-institucionalismo. Lua Nova, n.58, p.193-223.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGERE, Volker. 1997. Theories of international Regimes. Nova Iorque: Cambridge University Press.

KEOHANE, Robert. 2005. After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press.

KRASNER, Stephen. 1982. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen. International Regimes. Ithaca: Cornell University Press.

KRATOCHWILL, Friedrich; RUGGIE. 1986. John Gerard. International organization: a state of the art on an art of the state. International Organization, vol.40, n. 4.

LAHIRE, Bernard. 2017. Campo. *In:* CATANI, Afrânio Mendes [et al.]. Vocabulário Bourdieu. Belo Horizonte: Autêntica.

MARTIN, Lisa. 1992. Interests, power and multilateralism. International Organization, vol.46, n.4, p. 765-792.

MERAND, Frederic; POULIOT, Vincent. 2013. Bourdieu's concepts. *In*: ADLER-NISSEN, Rebecca (org.). Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts. Londres: Routledge.

MONTERO, Paula. 2017. Antropologia reflexive. *In:* CATANI, Afrânio Mendes [et al.]. Vocabulário Bourdieu. Belo Horizonte: Autêntica.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. 2017. Ação. *In:* CATANI, Afrânio Mendes [et al.]. Vocabulário Bourdieu. Belo Horizonte: Autêntica.

NOGUEIRA, Maria Alice. 2017. Arbitrário Cultural. *In:* CATANI, Afrânio Mendes [et al.]. Vocabulário Bourdieu. Belo Horizonte: Autêntica.

ORTIZ, Renato. 1983. Introdução. *In:* A sociologia de Pierre Bourdieu. São Paulo: Ática.

RUGGIE, John Gerard. 1975. International Responses to Technology: Concepts and Trends. International Organization, vol.29, p.557-583.

WACQUANT, Loic. 2017. Habitus. *In:* CATANI, Afrânio Mendes [et al.]. Vocabulário Bourdieu. Belo Horizonte: Autêntica.

YAMATO, Roberto Vilchez. 2014. As margens Interdisciplinares de Direito Internacional e Relações Internacionais: uma leitura "dupla" do problema de normas, regras e instituições na ordem internacional. *In:* JUBILUT, Liliana Lyra. Direito Internacional Atual. Rio de Janeiro: Elsevier.

OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COMO PACIFICAÇÃO: UMA ANÁLISE CONSIDERANDO A DOUTRINA DE CONTRAINSURGÊNCIA

Thaiane Mendonça[01]

Resumo

A literatura especializada em operações de paz parte do pressuposto de que existe uma área nebulosa entre as operações de paz da ONU e as operações militares de contrainsurgência, mas ainda compreendendo que há uma distinção entre ambos os tipos de operações. O argumento aqui defendido é o de que a prática das operações de pacificação sob a égide da ONU, na verdade, podem ser compreendidas como uma atualização das práticas de contrainsurgência. Argumenta-se que é possível identificar essas semelhanças na prática das operações e investigar as possíveis consequências da aproximação entre fenômenos que são aparentemente tão distintos entre si, de acordo com a literatura *mainstream* da área.

Palavras-chave: operações de paz; contrainsurgência; pacificação

Abstract

The specialized literature in peacekeeping operations assumes that there is a foggy area between UN peacekeeping operations and military counterinsurgency operations, but still understanding that there is a distinction between both types of operations. We argue here that the practice of pacification under the *aegis* of the UN, in fact, can be understood as an update of counterinsurgency practices. Also, we argue that it is possible to identify these similarities in the practice of recent operations and to investigate the possible consequences of the approximation between phenomena that are apparently so distinct from each other, according to the mainstream literature of the area.

Keywords: peacekeeping operations; counterinsurgency; pacification

01 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e pesquisadora financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) sob o processo nº 2018/09477-8

Introdução

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, e mesmo durante a guerra, nota-se considerável aumento de conflitos entre Estados e forças irregulares marcados pela grande assimetria, material e de objetivos políticos, que existe entre os atores. De acordo com Kiras (2013), as definições do que seriam grupos irregulares tendem a ser muito inclusivas, pois ainda hoje não há acordo sobre como se deve usar termos como terrorismo, guerra revolucionária ou guerrilha. Grosso modo, estes termos são utilizados de forma quase intercambiável, o que acrescenta à particular natureza de cada grupo irregular uma dificuldade conceitual que pode interferir tanto no modo de ação contra esses grupos quanto na sua percepção pelos diversos componentes do corpo político.

Desde o final do século XX, os grupos irregulares chamam especial atenção na literatura da área de "Estudos para a Paz", dedicada, dentre outros, à compreensão de operações de paz e de resolução de conflitos. Isto se deve ao fato de que grande parte dos cenários nos quais são desdobradas as missões são conflitos irregulares com diversos grupos beligerantes. Pautadas pelos ideais de proteção aos Direitos Humanos e Responsabilidade de/ao Proteger da Organização das Nações Unidas (ONU), as operações de paz são comumente tratadas pela literatura *mainstream* como um tipo de operação diferenciada, ainda que grande parte do seu componente seja militar ou policial. Esta compreensão faz com que se entenda as operações militares empreendidas como dentro de uma "zona nebulosa" entre ajuda humanitária e operação de guerra, o que implica dificuldades conceituais e analíticas na tentativa de compreender o fenômeno das operações de paz.

Considerando o problema exposto, no presente artigo tem-se como objetivo compreender as operações de paz sob a égide da ONU a partir das práticas de pacificação e da doutrina de contrainsurgência. Argumenta-se aqui que apesar de serem vistas internacionalmente como legítimas e preocupadas com a cartilha de Direitos Humanos, as táticas utilizadas e a lógica que as orienta guardam ainda um caráter típico da pacificação e da contrainsurgência, um ideal civilizatório e violento, além de camuflar o elemento bélico das operações. Defende-se, portanto, que encarar as Operações de Paz a partir da lógica da contrainsurgência e da pacificação é uma lente analítica

que revela aspectos que ficam comumente em segundo plano nas análises da área de Estudos para a Paz e Resolução de Conflitos. Ademais, a atuação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) é exposta aqui para ilustrar o argumento aventado.

A fim de cumprir o objetivo proposto, o artigo está dividido em três seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. Na primeira seção, expõe-se o que são as teorias de contrainsurgência clássicas. Na segunda seção, é analisado o conceito de pacificação e de que forma o mesmo foi ressignificado na lógica das Operações de Paz da ONU. Por fim, há uma apresentação da atuação brasileira durante a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti) a fim de ressaltar alguns aspectos relevantes para a análise.

Teoria de contrainsurgência francesa

A "novidade" no meio militar que se podia observar, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, era que houve uma aparente transposição dos conflitos entre Estados para os conflitos entre um Estado e um grupo irregular[01]. Este fenômeno era sensível principalmente nos movimentos revolucionários que ocorreram em profusão nas colônias europeias na África e na Ásia em meados do século XX. A guerra revolucionária, como foi chamada pelos estrategistas que primeiro se ocuparam do tema durante esse período, representava uma dificuldade para os exércitos modernos que ainda não possuíam doutrina ou tática adequadas para lidar com esta forma de fazer a guerra. Isto porque a transposição do conflito do âmbito externo interestatal para o interno não implica a transposição da forma de fazer a guerra, da tática, o que incentivou a produção da literatura relacionada ao tema dividida entre "como se faz" e "como se combate" a guerra revolucionária. Para os fins desse trabalho, a literatura sobre a forma como se combate um grupo revolucionário será o tema de análise (Shy e Collier, 2003).

Esse tipo específico de literatura ficou conhecido como *teorias de contrainsurgência* e tem sua maior expressão nos teóricos franceses, devido principalmente a dois grandes fracassos militares da França: o primeiro na Indochina (1946-1954) e o segundo na Argélia (1954-1962), ambos casos de

01 Historicamente, o fenômeno conhecido antes como "pequena guerra" já existia pelo menos desde os movimentos da resistência espanhola às forças napoleônicas.

guerra pela independência dos países. As doutrinas de contrainsurgência orientaram o treinamento e a consequente atuação de forças armadas ao redor do mundo e foi adaptada para diferentes contextos, inclusive no Brasil.

Dentre os trabalhos relevantes sobre contrainsurgência, é possível mencionar aqueles escritos por Roger Trinquier (1961) e David Galula (1964), principalmente em razão de suas experiências como militares tanto na Indochina quanto na Argélia[02]. Não é o objetivo deste artigo, contudo, analisar seus trabalhos especificamente e em detalhes[03], mas sim expor brevemente alguns dos principais pontos das táticas de contrainsurgência a fim de compreender de que modo elas podem ser verificadas ainda hoje nas operações de paz. É importante, contudo, remarcar que neste artigo serão enfatizadas as semelhanças entre os autores o que não significa que eles não tenham pontos de divergência, apenas que estes não serão detalhados aqui.

Um dos pontos de maior semelhança entre os dois autores é sobre o *modus operandi* da insurgência. Ambos autores concordam que a insurgência acontece de acordo com as seguintes fases: (1) fase de terrorismo, durante a qual os insurgentes tornam-se conhecidos da população e da autoridade que visam combater; (2) fase de guerrilha, quando os insurgentes são capazes de estabelecer suas bases físicas, geralmente em locais de difícil acesso como morros ou florestas ou perto de fronteiras com países que possam ajudá-los; (3) fase de guerra de movimento, quase nos moldes de uma guerra tradicional, quando os insurgentes já possuem capacidade bélica e apoio suficientes da população para alterar a dimensão do conflito; por fim, (4) a fase da derrota militar da autoridade vigente e a tomada do poder político pelo grupo insurgente (Valeyre e Guerin, 2009, p. 19). É ao pensar nestas fases em comum que os autores desenvolvem sua argumentação sobre como é possível para um exército regular combater um grupo insurgente.

A partir deste "diagnóstico" das fases da insurgência, os autores acreditam então ser possível pensar a solução, a *contrainsurgência* e as táticas que seriam mais eficientes para se enfrentar esta forma de se fazer a guerra. Na análise de ambos, a guerra moderna[04] é um sistema interligado

02 A perspectiva de Trinquier é particularmente interessante por causa de suas considerações sobre a utilização de métodos como terrorismo e tortura por parte das forças armadas nacionais – no caso dele, francesas. Por sua vez, o trabalho de Galula é considerado ainda hoje um dos mais didáticos sobre o tema e continua a ser seminal para qualquer um que busque enveredar pela questão.

03 Esforço que já foi empreendido na dissertação de mestrado da autora defendida em outubro de 2017 na Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF).

04 Doravante, "guerra moderna" e "guerra revolucionária" serão utilizados de modo intercambiável.

de ações no campo político, econômico, psicológico e militar. As forças armadas, portanto, não mais seriam os atores decisivos, já que sua importância é limitada por fatores que não são evidentes ou facilmente controlados. A condição *sine qua non* para a vitória é o apoio da população, portanto, as forças regulares devem fazer uso de todos os meios possíveis para garanti-lo.

De modo geral, os autores compreendem que a contrainsurgência seria uma "extensiva operação de polícia" (Trinquier, 1961, p. 43). O *modus operandi* da contrainsurgência, para ambos autores, poderia portanto ser resumido nos seguintes pontos: (1) operações de inteligência, a fim de identificar quem faz parte do grupo insurgente, suas relações e estratégias; (2) operações de polícia incluindo incursões, vasculhamentos e revistas, interrogatórios, controle do direito de ir e vir da população e estabelecimento de toques de recolher; (3) estabelecimento de Pontos Fortes, locais estratégicos controlados militarmente dentro do território inimigo para observação e planejamento geral das operações; (4) atendimento das demandas da população por infraestrutura, saúde e educação, por exemplo, a fim de garantir seu apoio para os agentes da contrainsurgência; e (5) em todos os momentos do conflito deve-se prezar pelo mínimo uso da força aberta.

O que é notável nas táticas de contrainsurgência é que ações no campo da política tornam-se instrumentos de guerra (Galula, 1964, p.7) e todas essas ações devem ser pesadas de acordo com o impacto que terão na opinião da população. Isto porque, no limite, a disputa entre os insurgentes e os agentes da contrainsurgência ocorre com o objetivo de se conquistar o apoio da população. "Conquistar corações e mentes" passa a ser então o objetivo principal das operações de contrainsurgência e fundamental para viabilizar a vitória.

É importante enfatizar ainda o uso da palavra "pacificação". Nos trabalhos dos dois autores, é possível observar o uso do termo diversas vezes para se referir à tomada de controle do território por parte do exército regular. A ideia de pacificação é utilizada por ambos para significar o controle militar de determinada região em conflito e o subjugo da população local à autoridade colonial. A dominação através da pacificação seria plenamente efetivada com a incorporação da ordem, dos rituais e dos scostumes da metrópole pela colônia. A necessidade de se pacificar e estabelecer a ordem é tão inerente à contrainsurgência que David Galula deu o título de "Pacificação na Argélia" (1967) ao seu livro que narra especificamente o conflito da França contra a Argélia, os detalhes das operações empreendidas pelos franceses e as táticas utilizadas pelos insurgentes para conquistar

o apoio da população ao mesmo tempo em que se fortaleciam em termos de armamentos para conseguirem enfrentar abertamente o Estado francês. Ainda hoje, é possível ver referências, principalmente ao trabalho de David Galula, em manuais de contrainsurgência[05].

Ao longo do século XX, a doutrina francesa de contrainsurgência foi exportada para diversos países através de treinamentos, visitas de adidos militares e manuais que ensinavam suas táticas para as forças armadas. Foi deste modo que a contrainsurgência chegou também ao Brasil alguns anos antes do início da ditadura militar (1964-1985), onde encontra solo adequado graças ao discurso de uma possível "ameaça comunista" à ordem estabelecida.

Além dos cursos ministrados por militares brasileiros baseados no material produzido pelos franceses e dos intercâmbios entre os dois países, observáveis desde pelo menos a Missão Francesa (iniciada em 1919) é importante demarcar a presença de um general francês especificamente no Brasil, o general Paul Aussaresses (1918-2013), que serviu como oficial na Guerra da Argélia. Como indicado pelo trabalho de Leneide Duarte-Plon (2016), Aussaresses lecionou em cursos nos Estados Unidos baseado principalmente no trabalho de Roger Trinquier e posteriormente transmitiu este conhecimento no Brasil no Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS) em Manaus (AM), onde dava cursos de "interrogatórios coercitivos" (Duarte-Plon, 2016, p. 63)[06].

Conforme anunciado por Trinquier e Galula em meados do século XX, os conflitos irregulares de fato tornaram-se mais comuns que os grandes conflitos interestatais nos anos seguintes. Deste modo, a contrainsurgência continuou e ainda hoje continua sendo uma importante tática das forças armadas para o combate às ameaças internas provenientes dos chamados grupos irregulares e, como ela, as práticas de pacificação e manutenção da ordem também permanecem presentes.

05 A preferência pelo trabalho de Galula pode ser explicada pelo fato de que Roger Trinquier, em seu trabalho, é mais explícito ao tratar do uso da tortura e do terrorismo como métodos legítimos para a obtenção de informações sobre o grupo insurgente, enquanto que Galula não fala sobre isso claramente.

06 É importante referir-se ao fato de que a preocupação com um inimigo interno no Brasil não "surge" apenas durante a ditadura e com a contrainsurgência francesa. Historicamente, a atuação das forças armadas brasileiras se dá a partir de uma grande preocupação com a ordem e o inimigo interno, o que pode ser observado na atuação contra as diversas revoltas e conflitos internos no final do século XIX e início do século XX.

A prática de pacificação e as operações de paz da ONU

Como aponta Jean-François Klein (2016), o uso de "pacificação" é comumente atribuído aos conflitos entre europeus e seus domínios coloniais nos séculos XIX e XX, principalmente por conta das guerras de descolonização que ocorreram durante esse período. Em caso de insurgências, o Estado poderia legalmente se utilizar de suas forças policiais e militares para pacificar seus territórios e sua população.

A finalidade última da pacificação era a de, em nome do direito, conquistar o apoio e a submissão da população local ao poder colonial através da força armada. Klein (2016) indica que a pacificação nunca é uma guerra de conquista curta e brutal. A pacificação é um processo interno a um território, que representaria a última fase da conquista do mesmo e pode levar períodos longos de tempo até que se considere uma população completamente pacificada. Pode-se observar claramente esta característica durante o período de descolonização na África durante o século XX e mais contemporaneamente em locais onde guerras civis são fenômenos praticamente crônicos.

A pacificação como entendida durante o século XX e sua íntima relação com contrainsurgência costuma ser colocada em oposição a uma categoria de pacificação mais recente, as Operações de Paz da ONU, particularmente as operações de *peacebuilding*. Essa diferenciação é notável mesmo na área de estudo: enquanto a primeira é geralmente entendida como pertencente à área dos Estudos Estratégicos, a segunda é tida como da área dos Estudos para a Paz. Existe, portanto, um espectro no entendimento geral cujos extremos opostos seriam a pacificação compreendida como contrainsurgência e o *peacebuilding*. Ambas, contudo, não são tão diversas entre si, o que significa que há uma área cinzenta neste espectro que faz com que as operações de um lado e de outro muitas vezes se interponham, ainda que conservem suas especificidades.

A fim de compreender a forma como se pode enxergar as operações de *peacebuilding* como operações de contrainsurgência, os próximos parágrafos serão dedicados a explorar uma série de características dos dois extremos do espectro com o intuito de identificar a área nebulosa dentro da qual pacificação e contrainsurgência se encontrariam, o que evidencia suas similaridades. Ainda, será possível perceber que a complexidade dos cenários atuais faz com que as operações de

peacebuilding e de contrainsurgência movimentem-se dentro desse espectro, uma na direção da outra, demonstrando que a zona nebulosa é, na verdade, uma característica definidora da pacificação em vez de uma exceção. Essa movimentação levanta questionamentos e dilemas tanto em termos teóricos, tais quais os propostos por este trabalho, quanto em termos de ação durante a condução das operações que não possuem fácil resposta.

O primeiro ponto a ser ressaltado, de acordo com Karsten Friis (2010), é o fato de ambos serem operações militares formuladas para lidar com conflitos irregulares, diferentes, portanto, da guerra clássica entre Estados. Contudo, ambos apresentam diferentes definições que representam também seu objetivo principal. Segundo o *Counterinsurgency Guide* publicado pelo governo dos Estados Unidos em 2009, contrainsurgência seria "a mescla de abrangentes esforços civis e militares com o objetivo de, simultaneamente, conter uma insurgência e lidar com suas causas fundamentais"[07] (US Government, 2009, p. 2). Por outro lado, de acordo com o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), a definição de *peacebuilding* e seu objetivo principal seriam:

> uma série de medidas cujo objetivo é reduzir o risco de iniciar ou reiniciar um conflito através do fortalecimento das capacidades nacionais em todos os níveis de resolução de conflitos e de lançar as bases para a paz e o desenvolvimento. *Peacebuilding* é um processo complexo e longo de criação das condições necessárias para uma paz sustentável (UNDPKO, 2008, p.18).

Observando apenas as definições de cada um dos lados, tem-se a percepção de que de fato tratam-se de operações completamente diversas entre si. Entretanto, ao observar cautelosamente suas especificidades, não é difícil destacar semelhanças em suas práticas, ainda que se possa argumentar que o discurso e as motivações iniciais dessas operações não sejam as mesmas. Ademais, nota-se que o objetivo último de ambas as operações é a construção de uma paz sustentável e duradoura em uma área antes arrasada pelo conflito civil (Friis, 2010, p. 57). Dito de modo mais claro, o objetivo de ambas as operações é de estabelecer uma determinada ordem e mantê-la ao longo do tempo.

Uma segunda característica importante é o foco das operações. A lógica que rege operações de contrainsurgência é focada na população civil. A ideia principal é de proteger os civis a fim de "conquistar corações e mentes" da população mais do que eliminar seus inimigos. Não obstante,

07 "Counterinsurgency (COIN) is the blend of comprehensive civilian and military efforts designed to simultaneously contain insurgency and address its root causes".

o fato de o centro da operação de contrainsurgência ser a população e a sua proteção, em certa medida, não se deve a um dever moral ou uma ulterior preocupação humanitária. Esta preocupação é movida pela necessidade do agente da contrainsurgência de garantir o apoio da população com o objetivo de enfraquecer a guerrilha, convencer a população a aceitar sua autoridade e manter seu domínio do território. Como aponta Friis, a atenção aos civis é "um meio para um fim" específico (Friis, 2010, p. 52). Além disso, apesar de as operações de contrainsurgência terem muitos aspectos que envolvem a participação de civis, seu componente é majoritariamente militar.

O foco das operações de *peacebuilding* é também a população civil. Um dos princípios morais e de conduta básicos da ONU é a proteção de civis em cenários de conflito. Especialmente após os desastres que ocorreram em Ruanda (1994)[08] e em Srebrenica (1995)[09], a proteção de civis passa a ser um fundamento basilar das Operações de Paz da Organização. Em 2000, como forma de positivar esta preocupação, é publicado o *Brahimi Report* que tinha como objetivo avaliar a trajetória da ONU em termos de Operações de Paz e tratar dos novos desafios colocados pelos novos cenários nos quais as tropas de capacete azul deveriam atuar. Algumas dessas recomendações incluem maior participação e fortalecimento das relações das Missões com organizações regionais ou internacionais a fim de facilitar a mediação dos conflitos e o estabelecimento de uma paz a longo prazo como foco das Missões de Paz. Seguindo essa lógica de maior preocupação com a proteção de civis , pode-se mencionar o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P)[10] e a recomendação de usar todos os meios necessários para a proteção de civis. O foco na população por parte da ONU dá-se a partir de um fundamento moral e de preocupação com os direitos humanos e assistência

08 Durante a Guerra Civil em Ruanda, o governo de maioria Hutu perpetrou o genocídio em massa de Tutsis. Nesse período, havia uma missão da ONU no país, a UNAMIR (Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda) que juntamente com a comunidade internacional como um todo foi muito criticada por sua falta de ação durante a situação.

09 O Massacre em Srebrenica foi o assassinato de mais de oito mil bósnios muçulmanos pelo Exército Bósnio da Sérvia na região de Srebrenica. Quando as tropas sérvias invadiram a região, considerada sob proteção da ONU e da UNPROFOR (Força de Proteção das Nações Unidas), muitos locais buscaram abrigo no complexo da ONU. Contudo, após pressão dos sérvios, as forças da ONU cederam e forçaram diversas famílias a deixar o local. Neste momento, as tropas sérvias separaram as pessoas por gênero e mandaram aquelas do sexo masculino para execução. Em junho de 2017, o Tribunal de Haia considerou o Estado holandês parcialmente responsável pelo assassinato de 350 muçulmanos durante o massacre (a notícia foi amplamente divulgada em diversos portais de notícias internacionais e nacionais e pode ser encontrada, por exemplo, no site do jornal Folha de São Paulo em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/06/1896376-estado-holandes-e-condenado-por-massacre-de-srebrenica.shtml>. Acesso em jan de 2020).

10 Responsabilidade de Proteger ou R2P (do inglês "Responsibility to Protect" foi um termo cunhado por um relatório da International Comission on Intervention and State Sovereignty em 2001 e que significa o compromisso de todas as nações de proteger as pessoas de genocídios, crimes de guerra e violações dos direitos humanos. Entende-se juntamente com a ideia de soberania estatal a responsabilidade de proteger a população dessas violações (Rodrigues e Souza, 2012, p. 34-35).

humanitária, em termos de discurso. Na prática, contudo, é preciso demarcar o uso de expressões como o uso de "todos os meios necessários". Na terminologia da ONU, isto significa utilizar-se inclusive da violência para alcançar o objetivo da missão, mesmo que este seja a proteção de civis.

Nota-se, com isto, que o argumento principal para a proteção de civis em missões de contrainsurgência é, como exposto anteriormente, um meio para um fim específico, enquanto que para as operações de *peacebuilding* seria considerado um fim em si mesmo (Friis, 2010, p. 58). Contudo, em termos práticos e de percepção da população, os instrumentos utilizados são muitas vezes os mesmos e o resultado, o aumento da sensação de segurança, também. Principalmente em Operações de Paz robustas, nas quais há maior permissividade no uso da força, como é o caso das operações de *peacebuilding*, o *modus operandi* e as Regras de Engajamento da missão podem ser extremamente similares aos de uma operação de contrainsurgência. Esta relação entre pacificação e *peacebuilding* será melhor explorada na próxima seção, tendo o caso da atuação brasileira na MINUSTAH como exemplo.

As operações de paz da ONU e a contrainsurgência: a atuação da MINUSTAH

A experiência brasileira em *peacebuilding* consolidou-se principalmente na Missão de Paz no Haiti. Em decorrência da grave crise política que se alongava no país desde os anos 1990, foi autorizada, em 2004, a formação da MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti). Como argumenta Neto (2012), a MINUSTAH estabelecida sob o Capítulo VII da Carta da ONU – que autoriza maior flexibilidade no uso da força – configura-se como uma operação de *peacebuilding*, ainda mais por atuar em um cenário no qual o conflito entre gangues urbanas ainda acontecia. Apesar da experiência brasileira em outras Operações de Paz da ONU, a MINUSTAH expôs as forças armadas brasileiras, que desde o início da missão possui papel de liderança, a situações complexas de conflito irregular.

Eram exigidas das tropas brasileiras operações como cerco e vasculhamento, atuação em postos de controle e atividades de assistência humanitária (Pinheiro, 2015, p. 142). Nota-se que as ações de assistência humanitária são realizadas ao mesmo tempo em que as tropas brasileiras

precisam combater a criminalidade no país a fim de assegurar um ambiente seguro para a realização dos objetivos de infraestrutura básica da missão. As ações de combate se dão visando a retomada de territórios ocupados por grupos armados e a consolidação de bases da missão, que preservam a sensação de segurança no local e garantem maior apoio da população para a missão em detrimento ao apoio aos grupos armados. A situação complexa que os militares brasileiros encontraram no Haiti proporcionou às tropas a experiência do contato com uma missão de pacificação robusta.

Ainda de acordo com Neto (2012), o contato com a população local, especialmente no fornecimento de ajuda humanitária, é enfatizado na preparação das tropas antes de chegarem ao Haiti. A Companhia de Engenharia de Força de Paz possui projetos de fornecimento de estrutura básica para as comunidades haitianas, como o asfaltamento de estrada e a construção de poços artesianos. Tais ações fazem com as tropas brasileiras sejam bem vistas pela população local, auxiliando no processo de "conquista de corações e mentes" locais.

A partir do exposto, pode-se notar que a atuação brasileira na MINUSTAH compreende uma gama diversificada de ações que vão desde o combate à grupos criminosos até a assistência humanitária. A realização e a importância das Ações Cívico-Sociais (ACISOS) como atendimentos médicos, palestras educacionais e recreação para crianças, apesar de serem meios humanitários são ações com o objetivo claramente militar de garantir o apoio da população através da consolidação e da manutenção da sensação de segurança em determinada localidade. Pode-se encontrar respaldo para tal constatação no Relatório Final de Emprego do 11º Contingente (2010), no qual afirma-se que "(a)s ACISOS se desenvolveram sinergicamente com as Seções de Inteligência e de Operações, tudo com a finalidade de manter e consolidar a segurança na área de operações do BRABAT".

Destaca-se também a necessidade do uso da força contra as ações perpetradas por gangues e grupos criminosos. O fato de estarem misturados à população dificulta a identificação do oponente, o que pode causar problemas consideráveis para a tropa e trazer consequências negativas para a imagem e o sucesso da missão. Sobre isto, apenas recentemente com o fim da missão foram divulgados casos de abusos sexuais e do uso da força por parte dos militares brasileiros[11].

Ressalta-se ainda a atuação e importância do Destacamento de Operações Psicológicas

11 Os escândalos envolvendo as tropas brasileiras no Haiti foram divulgados amplamente pela mídia devido ao fato de comandantes como o General Heleno (atual Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República) estarem próximos ao governo de Jair Bolsonaro (sem partido) <https://exame.abril.com.br/brasil/general-augusto-heleno-futuro-ministro-liderou-missao-polemica-no-haiti/>. Acesso em jan de 2020.

(DOP), que age a fim de obter informações de inteligência tanto sobre a aceitação das tropas brasileiras por parte da população e também dos combatentes na região (PINHEIRO, 2015, p.18). É importante, também, a atuação com líderes locais a fim de obter ainda mais informações que podem auxiliar as tropas a identificar integrantes dos grupos armados e formas de conseguir o apoio da população.

Em termos táticos, a prática das tropas brasileiras da MINUSTAH muito se assemelha às práticas expostas nas doutrinas de contrainsurgência. Nesse sentido, cabe questionar-se sobre a forma como se guia o soldado que precisa agir em situações de *peacebuilding,* nas quais o respeito aos direitos humanos e a assistência humanitária são fundamentais ao mesmo tempo em que o uso da força se faz necessário contra determinadas ameaças a si mesmo ou à missão. Para as missões de paz de primeira geração era necessário somente que o soldado soubesse e conhecesse bem as legislações internacionais que regulam sobre os Direitos Humanos e do Conflito Armado, já que eram apenas missões de observação. No caso da MINUSTAH e das outras missões sob o Capítulo VII da Carta, o fato de o conflito ainda estar presente e da maior permissividade com relação ao uso da força coloca os soldados em situações delicadas durante as quais todo seu adestramento militar e orientações específicas são colocados à prova.

Como resposta ao dilema que existe entre a necessidade do uso da força e o respeito aos direitos humanos, as Operações de Paz possuem uma série de documentos que regulam o uso da força de acordo com os objetivos da missão. O treinamento é completado inclusive com instruções sobre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional do Conflito Armado. Ainda, há documentos específicos que são entregues aos soldados e que os auxiliam a tomar decisões no campo e no dia-a-dia. Dentre estes documentos, pode-se mencionar as Regras de Engajamento, que orientam a ação do soldado em situações complexas e fornecem um norte sobre como deve agir quando encontra-se em um momento no qual a pacificação com justificativa humanitária se confunde com a guerra de contrainsurgência.

As Regras de Engajamento são "parâmetros operacionais que dizem respeito ao uso da força durante operações militares"[12] (Blocq, 2014, p. 202) e costumam ser específicas para cada missão. As Regras não são ordens *per se*, mas um guia que combina elementos legais e operacionais

12 "[Rules of engagement] are operational guidelines regarding the use of force during military operations".

necessários para o cumprimento de uma missão. Assim sendo, elas contém diversos espaços para interpretação por parte dos soldados no momento da ação. O soldado atuando nas Operações mais recentes da ONU está constantemente enfrentando encruzilhadas nas quais é premido pela necessidade de agir – utilizando ou não a força – sem ter garantias das consequências de sua ação. A possibilidade do uso da força em determinadas ocasiões e a necessidade da proteção de civis durante a atuação das missões implicam um dilema ético para as tropas que não é fácil de ser solucionado e que pode ter consequências desfavoráveis ao cumprimento da missão. Daniel Blocq (2014) chama esse dilema de "névoa das Operações de Paz da ONU".

Esse dilema ético existe principalmente por conta da necessidade de ação por parte do soldado e da sua responsabilidade com a população local, a missão, seu próprio país e a comunidade internacional. Imerso nessa névoa, recorrer às Regras de Engajamento pode não ser suficiente para que o soldado tome uma decisão informada sobre se deve agir ou não. Isto porque as Regras são demasiado abertas à interpretação que exigem do soldado entender por completo o que significam os direitos e suas raízes a fim de evitar possíveis abusos no uso da força (Blocq, 2014, p. 209).

É importante também ressaltar um aspecto importante presente nos trabalhos de Galula (1964) e Trinquier (1964) que está presente também na prática das Operações da ONU: a ideia de pacificação como controle e tutela militar. Para os autores, um área é considerada pacificada quando está militarmente controlada e os ilegalismos ali existentes estão controlados pelos agentes da contrainsurgência. Ainda que a ideia de pacificação tenha sido ressignificada ao longo dos anos para incorporar um viés mais humanitário, não se pode deixar de notar como a prática de uma Missão de Paz se assemelha à contrainsurgência como descrita pelos autores franceses aqui mencionados. Ainda que as justificativas e motivações tenham se alterado ao longo, a prática ainda apresenta importantes semelhanças e suas consequências precisam ser bem compreendidas a fim de alterá-las, adaptando-as aos contextos mais recentes e complexos.

O principal aspecto a ser enfatizado é o de que a partir de uma análise de seus componentes tático e operacional, a utilização atual da categoria pacificação pode ser entendida como uma atualização da contrainsurgência. Isto se deve a fatores como (1) a finalidade última da pacificação e da contrainsurgência ser a estabilidade e a garantia do controle pela autoridade de determinado território; (2) o uso da violência contra grupos irregulares que, geralmente, não são identificados

como combatentes como na concepção tradicional da guerra; (3) a importância do apoio da população e de políticas que visem o desenvolvimento econômico e social da população afetada pelo conflito, a fim de conquistar sua confiança e de pavimentar o caminho para a paz a longo prazo; e, por fim, (4) a análise das Regras de Engajamento da MINUSTAH apresentam conceitos e diretrizes táticas que muito se assemelham àqueles encontrados no material analisado sobre doutrina de contrainsurgência. Nota-se, portanto, que apesar de aparentarem estar em lados extremos, pacificação e contrainsurgência encontram-se, na verdade, em uma zona nebulosa na qual as definições de uma e de outra se mesclam e se confundem em termos práticos.

Considerações finais

O que se pode notar a partir do exposto é que (a) as operações de contrainsurgência foram formuladas para atender uma necessidade específica de se combater uma "nova" forma de fazer a guerra para a qual os Exércitos clássicos não estavam preparados. Este "novo" modo de fazer a guerra (b) tem a categoria "pacificação" como uma característica intrínseca ao objetivo da missão e corresponde ao controle militar de determinadas região e população. A partir principalmente do final do século XX, (c) a ideia de pacificação passa a relacionar-se especificamente com as Operações de Paz empreendidas pela ONU que, apesar de possuir grandes diferenças em termos de discurso com relação às operações de contrainsurgência clássicas, (d) apresenta uma prática que guarda consideráveis semelhanças e que permite aproximar duas categorias que aparentam ser tão distintas entre si.

Por fim, a partir da análise empreendida no presente artigo da participação brasileira na MINUSTAH, uma operação de *peacebuilding*, foi possível verificar que apesar das grandes diferenças em termos de discurso, as operações de pacificação realizadas pela ONU em termos táticos e operacionais guardam consideráveis semelhanças com as operações de contrainsurgência, o que torna possível afirmar que a pacificação como prática contemporânea pode ser entendida como uma atualização das teorias de contrainsurgência produzidas pelos franceses durante o século XX.

Referências bibliográficas

Blocq, D. S. 2006. The fog of UN Peacekeeping: ethical issues regarding the use of force to protect civilians in UN Operations. *Journal of Military Ethics*. 5:3. pp.201-213. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15027570600911928. Acesso em: 27 fev. 2020.

DUARTE-PLON, L. 2016. *A tortura como arma de guerra - da Argélia ao Brasil: como os militares franceses exportaram os esquadrões da morte e o terrorismo de Estado.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

FRIIS, K.. 2010. Peacekeeping and Counter-insurgency – Two of a Kind?. *International Peacekeeping*, 17:1. pp. 49-66. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533311003589199. Acesso em: 27 fev. 2020.

GALULA, D. 1964. *Counter-insurgency Warfare: theory and practice*. Londres: Frederix A. Praeger.

JABLONSKI, D; MCCALLUM, J. S. 1999. Peace implementation and the concept of induced consent in Peace Operations. *Parameters*. Spring. pp.54-70. Disponível em: http://connection.ebscohost.com/c/articles/1708928/peace-implementation-concept-induced-consent-peace-operations. Acesso em 27 fev. 2020.

KENKEL, K. M. 2013. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to painting a country blue. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 56:1. pp 122-143. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100007. Acesso em: 27 fev. 2020.

KLEIN, J. 2016. La "pacification", un processus impérial. *Encyclopédie pour une Histoire Nouvelle de l'Europe*. Disponível em: http://ehne.fr/article/leurope-les-europeens-et-le-monde/gouverner-les-populations-dans-les-colonies-xviie-xxe-siecles/la-pacification-un-processus-imperial. Acesso em: 27 fev. 2020.

PINHEIRO, J. S. 2015. A Atuação Militar Brasileira na MINUSTAH: estratégias de enfrentamento das gangues no Haiti. Dissertação defendida na Universidade de Brasília. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/19957. Acesso em: 27 fev 2020.

TRINQUIER, R. 1964. *Modern Warfare: a French view of Counterinsurgency*. Londres: Pall Mall Press.

TURNER, M. 2017. "The Peacebuilding-Counterinsurgency nexus in the occuppied Palestinian

Territory". In: MOE, L. W; MÜLLER, Markus-Michael. *Reconfiguring Intervention: complexity, resilience and the "local turn" in counterinsurgency warfare*. Londres: Palmgrave Macmillan. pp. 97-118.

VALEYRE, B; GUERIN, A. 2009. De Galula a Petraeus: l'heritage français dans la pensée americaine de la contre-insurrection. *Centre de Doctrine d'Emploi des Forces*. Cahier de la Recherche. Disponível em: http://www.bleujonquille.fr/documents/docs/Galula_Petraeus.pdf. Acesso em 27 fev. 2020.

A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (CSNU) NA QUESTÃO NACIONAL CURDA NO IRAQUE (1991-2017)

Gustavo Alves Santana[01]
Hugo Rogelio Suppo[02]

Resumo

O grupo étnico curdo constitui a maior nação sem Estado do planeta, e está concentrado, majoritariamente, na Turquia, Síria, Irã e Iraque.. Dessa forma, o objetivo do presente artigo é analisar a atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) em relação à questão nacional curda a partir da instituição do Governo Regional do Curdistão (KRG) no norte do Iraque. A metodologia utilizada é qualitativa, analisando-se fontes primárias como as resoluções, notas e comunicados do CSNU com relação ao tema, além de fontes secundárias selecionadas a partir de uma bibliografia especializada. Observa-se que a atuação do CSNU como supervisor da autonomia curda garantiu uma independência de facto até então inédita na região embora paradoxalmente tenha limitado as possibilidades da formação de um Estado nacional curdo.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas; curdos; Iraque.

Abstract

The Kurdish ethnic group is the largest stateless nation on the planet, and is mainly concentrated in Turkey, Syria, Iran and Iraq. Thus, the objective of this article is to analyze the work of the Security Council of the United Nations (UNSC) in relation to the Kurdish national issue since the institution of the Kurdistan Regional Government (KRG) in northern Iraq. The methodology used is qualitative, analyzing primary sources such as resolutions, notes and press releases of the UNSC in relation to the theme, in addition to secondary sources selected from a specialized bibliography. It is observed that the role of the UNSC as a supervisor of Kurdish autonomy has guaranteed a de facto independence unprecedented in the region, although paradoxically it has limited the possibilities of forming a Kurdish national state.

Keywords: United Nations; kurds. Iraq.

01 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ), sendo bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). É graduado em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Além disso, é Pesquisador Associado do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina (NEIBA/UERJ) e membro do Núcleo de Estudos Asiáticos das Relações Internacionais (Nuclásia/UERJ).

02 Doutor em História das Relações Internacionais pela Université de Paris III, Professor Associado e Procientista da Universidade do Estado do Rio de Janeiro onde integra o corpo permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Com pós-doutorado na Universidad Nacional de Rosario/Argentina, ele ocupou em 2010 a Cátedra Simon Bolívar do Instituto de Altos Estudos em América Latina da Université Sorbonne Nouvelle Paris 3 e, em 2015, foi professor de cátedra no Doutorado em Relações Internacionais, na Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidad Nacional de Rosario. Foi Coordenador do Curso de Especialização em História das Relações Internacionais da UERJ e é fundador e coordenador do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina desde 2010. É editor das revistas NEIBA e Mural Internacional.

Introdução

Os curdos constituem a maior nação sem Estado do planeta, totalizando cerca de 35 milhões de pessoas que habitam a região conhecida como Curdistão, localizada entre quatro países do Oriente Médio: a Turquia, a Síria, o Irã e o Iraque. O objetivo deste artigo é analisar a ascensão do nacionalismo curdo neste último país no período após a Guerra do Golfo, além de debruçar-se sobre o papel desempenhado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CNSU) em relação à tal questão, desde o conflito até o referendo pela independência da região em 2017.

Os estudos sobre o nacionalismo surgem a partir das pesquisas de autores de diversas áreas das Ciências Sociais e têm seu auge na década de 1980, com a publicação de trabalhos que se consolidam como clássicos, tais como os de Ernest Gellner e Benedict Anderson. Entretanto, nas Relações Internacionais, o nacionalismo só passou a ser um assunto temático após o fim da Guerra Fria, nos anos 1990, quando as questões nacionais tornaram-se centrais no âmbito internacional, como consequência da emergência de diversos conflitos étnicos e da intensificação da globalização. Naquele período, contrariando diversas previsões liberais que enxergavam uma superação do nacionalismo e do Estado-nação em direção a um mundo mais cosmopolita e integrado, assiste-se ao "ressurgimento" do nacionalismo, que passou a ser cada vez mais afetado por questões internacionais. Esse novo contexto é o ponto de partida para a análise do caso concreto da ascensão do nacionalismo curdo no Iraque e o papel do CNSU nesse processo.

A "internacionalização" da questão curda provoca a interferência das potências internacionais na região, por meio do CSNU, o que possibilita a garantia de uma autonomia, até então inédita para os curdos, mas deixa em aberto a possibilidade do surgimento de um Estado independente no Curdistão. Para responder a tal problemática, a abordagem aqui utilizada é qualitativa, utilizando como fontes primárias resoluções e declarações oficiais emitidas pelo CNSU a respeito do Iraque e do Curdistão Iraquiano no período de 1991 a 2017, além de fontes secundárias selecionadas a partir de bibliografia especializada nos assuntos abordados.

O artigo está dividido em três seções principais. A primeira seção é uma breve revisão

teórica acerca dos estudos sobre nacionalismo, examinando as contribuições dos principais autores sobre o assunto e apresentando o debate acerca do ressurgimento de tal fenômeno social no contexto pós-guerra Fria. Na segunda seção, são apresentados o contexto histórico da questão curda no Iraque e os principais antecedentes do tema no marco temporal proposto. Finalmente, na terceira seção, é analisada a atuação do CNSU perante a questão nacional no Curdistão Iraquiano.

Nacionalismo: contribuições teóricas e o debate entre superação e ressurgimento

O nacionalismo é um dos assuntos centrais para a compreensão da política internacional contemporânea, e está presente nos principais acontecimentos do sistema internacional nas últimas décadas. Contudo, sua dimensão é pouco abordada nas publicações na área das Relações Internacionais. Além disso, ainda que seja uma variável crescente para se compreender a sociedade e a política em tempos atuais, suas origens podem ser encontradas séculos atrás.

Ernest Gellner (1993, p. 11) define o nacionalismo como "essencialmente, um princípio político que defende que a unidade nacional e a unidade política devem corresponder uma a outra". Além disso, o autor argumenta que o nacionalismo é uma visão política que demanda que as comunidades étnicas correspondam às fronteiras políticas. O principal argumento de Gellner é o de que o nacionalismo decorre da industrialização, que exige a universalização da educação e a alfabetização de forma uniforme de toda a população. Essa homogeneização cultural se faz a partir da instrumentalização da chamada cultura erudita por parte do Estado (Gellner, 1993).

Benedict Anderson, por sua vez, formula outra contribuição central para compreender o fenômeno nacionalista, ao definir a nação como uma comunidade política imaginada. Ela é imaginada pois a maior parte destes indivíduos que a compõem jamais ao menos se conhecerão. Além disso, a nação é limitada, uma vez que suas fronteiras são finitas, ou seja, a ideia de fazer parte de uma nação é excludente, no sentido de que uma nação não pode englobar todas as pessoas. A abordagem de Anderson é, em certo sentido, complementar à de Gellner, mas vai além quando critica Gellner que, segundo ele, "sugere, implicitamente, que existem comunidades "verdadeiras" que, num cotejo com as nações, se mostrariam melhores. Na verdade, qualquer comunidade maior

que a aldeia primordial do contato face a face (e talvez mesmo ela) é imaginada" (Anderson, 2008, p. 33). Além disso, Anderson acrescenta a seu argumento o papel decisivo que o capitalismo e sua convergência com a imprensa, para garantir uma "língua impressa nacional", teve para gerar as nações modernas como comunidades imaginadas (Anderson, 2008).

Eric Hobsbawm apresenta também uma contribuição teórica essencial sobre as origens do nacionalismo. Para o historiador, as tradições que justificam uma unidade social baseada num grupo são inventadas desde a Revolução Industrial, incluindo a nação. A "invenção das tradições" é uma engenharia social que baseia a existência dos grupos sociais num suposto passado comum e em práticas antigas, ainda que na verdade sejam mecanismos fabricados de forma intencional ou não (Hobsbawm, 2018). A partir disso, Hobsbawm argumenta que a nação moderna está diretamente ligada à modernidade, ainda que seu conceito já existisse antes, mas que só ganhou um sentido político mais recentemente (Hobsbawm, 1990).

A abordagem de todos os autores citados é denominada de modernista, uma vez que consideram o nacionalismo como um fenômeno recente surgido a partir do século XVIII. Anthony Smith contesta essa interpretação dominante, argumentando que o nacionalismo tem uma precedência histórica já que as nações modernas foram criadas sobre a base de de identidades étnicas anteriores e que possuíam símbolos, tradições e memórias consolidadas. Dessa forma, Smith considera que existem "nações pré-modernas", que podem ser identificadas na Idade Média ou até mesmo na antiguidade (Smith, 2009, p. 44).

Hobsbawm, mais tarde, também reconhece essas evidências da existência de identidades coletivas antes da modernidade e do estabelecimento dos Estados-nação, chamando-as de "protonacionalismo". Entretanto, para Hobsbawm, o protonacionalismo não é elemento suficiente para a formação das nações e do nacionalismo modernos, muito menos ainda para a formação dos Estados. Dessa forma, o protonacionalismo seria apenas um elemento com caráter potencial, não determinante (Hobsbawm, 1990).

Gellner (1993, p. 17) concorda com essa perspectiva ao afirmar que o nacionalismo está umbilicalmente ligado ao Estado-nação: "o problema do nacionalismo não se coloca quando não existe Estado". Ou seja, só é possível compreender a nação moderna e o nacionalismo em sua forma atual após a instituição do modelo de organização política do Estado-nação. Esse modelo

surgiu primeiramente na Europa e foi exportado para o resto do mundo com a colonização e o imperialismo.

Assim sendo, Hobsbawm afirma que o nacionalismo teve seu grande ápice no decorrer do século XX, principalmente a partir do fim da Primeira Guerra Mundial, em 1918. Esse período foi marcado pela consolidação do modelo europeu de Estados-nações em todo o mundo ao se tornar o modelo universal para a autodeterminação.

Entretanto, Hobsbawm considera que esse processo teria chegado a seu fim ao final do século XX, por causa da globalização e do surgimento de movimentos nacionalistas com características negativas e separatistas diferentes dos movimentos nacionalistas anti-imperialistas anteriores. Sendo assim, o declínio do nacionalismo e dos Estados-nação seria inexorável, ainda que a longo prazo (Hobsbawm, 1990).

Alguns teóricos discordam dessa interpretação. John Hutchinson, por exemplo, afirma que o argumento de que a globalização provoca o enfraquecimento do Estado-nação e do nacionalismo é baseado em premissas errôneas. Segundo Hutchinson, esse processo não é novo já que os Estados-nação, desde sua origem, sempre se aliaram ou competiram entre eles, estabelecendo conexões regionais e globais. Consequentemente, eles são o resultado da globalização iniciada no século XIX, e, ao mesmo tempo, agentes ativos do aprofundamento da própria globalização. Dessa forma, a intensificação da globalização no mundo moderno é o fator-chave para entender o crescimento do nacionalismo (Hutchinson, 2005).

De fato, confirmou-se errônea a expectativa de que a expansão da globalização, do multilateralismo, do regionalismo, dentre outros fatores, incentivariam a superação do nacionalismo como fenômeno relevante na política internacional. O *revival* de movimentos nacionalistas em todo o mundo confirma que o nacionalismo não só permanece como variável central para a compreensão da política internacional contemporânea no período pós-Guerra Fria, mas também ressurge com maior vigor, ainda que se expressando de formas diferentes.

Montserrat Guibernau (1997, p. 143-145) constata que esse revival nacionalista acontece sobretudo em nações sem Estado próprio e que a globalização pode tanto estimular como constranger esses nacionalismos. A globalização, ao intensificar os contatos, aumenta a interdependência entre as culturas que, caso permaneçam isoladas, correm o risco de serem absorvidas. Ao mesmo tempo,

contribui para estimular os movimentos nacionalistas na defesa da cultura nacional, que só poderia sobreviver com a conquista de um Estado próprio.

De fato, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado-nação vem se expandindo e a ideologia nacionalista tem legitimado essa expansão. Da mesma forma, a política internacional após o fim da Guerra Fria tem sido marcada pelo crescente papel de grupos étnicos nacionalistas de secessão, demonstrando a persistência do nacionalismo nas relações internacionais (Smith, 1998, p. 213-216).

Na realidade, como Smith afirma, com a exceção de Hobsbawm, os modernistas são reticentes quanto ao argumento da superação do Estado-nação e do nacionalismo, sendo os "pós-modernos" os únicos defensores dessa explicação.

Outro fenômeno que fortalece os movimentos nacionalistas na política internacional contemporânea é o que Kathleen Gallagher Cunningham e Katherine Sawyer (2017) denominam de "contágio" dos movimentos de autodeterminação. Segundo esta explicação, a difusão internacional do direito à autodeterminação desenvolve-se a partir da observação de outros atores que, utilizando-se da narrativa de autodeterminação como uma base organizacional, obtiveram legitimidade e benefícios. Ou seja, clamores por autodeterminação em uma parte do mundo geram efeitos em outros movimentos similares em outros locais, identificando assim um "contágio" da autodeterminação. Assim, pode-se compreender que movimentos nacionalistas de secessão se intensificaram e passaram, como num efeito dominó, a impulsionar outros movimentos similares ao redor do planeta.

Isso pode ser notado pela crescente quantidade de referendos de independência que ocorreram de forma seguida na atual década: no Sudão do Sul em 2011, na Catalunha em 2014 e 2017, no Curdistão iraquiano em 2017, e na Nova Caledônia em 2018. Como Matt Qvortrup (2014) aponta, referendos de independência de movimentos de nacionalismo étnicos tendem a acontecer em momentos estratégicos e, dessa forma, pode-se compreender que uma janela de oportunidade para um desses movimentos acaba se tornando um momento estratégico também para os demais, o que explica o crescente número de movimentos de autodeterminação e de referendos sobre os mesmos.

Em resumo, embora a acentuação da globalização tenha gerado uma expectativa de uma

possível superação do Estado-nação e do nacionalismo, isso não ocorreu. Como afirma Stanley Hoffmann (2002, p. 195), o nacionalismo é uma ideologia e, como toda ideologia, é uma reação a um problema. Assim, ainda que a globalização tenha levado a um questionamento da continuidade desse fenômeno, paradoxalmente, a própria globalização - geradora, também, de ameaças - converte-se em campo fértil para o ressurgimento e fortalecimento do nacionalismo.

Dado o exposto, faz-se necessário, a partir daqui, apresentar brevemente o contexto histórico da problemática curda anterior ao marco temporal e geográfico do tema.

A questão nacional curda no Iraque: antecedentes históricos

Os curdos constituem o maior grupo étnico sem um Estado próprio no mundo. Estatísticas do Instituto Curdo de Paris (2017) indicam que existem cerca de 36 milhões de pessoas na comunidade curda, a grande maioria delas concentrada na Turquia, na Síria, no Iraque e no Irã, na região de maioria curda conhecida como Curdistão.

Durante séculos, os curdos, de modo geral, gozaram de relativa independência. Ainda que submissos a outros impérios, os líderes curdos mantiveram o controle sobre seus territórios e a organização social e política dos mesmos. Após o fim da Primeira Guerra Mundial e com o fim do Império Otomano, o Oriente Médio é dividido pela França e pelo Reino Unido em zonas de influência por meio do Acordo de Sykes-Picot. Dessa forma, são criados vários estados com minorias étnicas internas, dentre elas os curdos que tiveram seus direitos limitados perante os grupos étnicos majoritários em cada um desses países: árabes, persas e turcos.

Embora um "protonacionalismo" curdo, usando os termos de Eric Hobsbawm, possa ser identificado desde a antiguidade, "ser um curdo" possui um significado muito mais social do que étnico-nacional antes da instituição do modelo de Estado-nação no Oriente Médio, a partir da queda do Império Otomano. Assim, é somente no século XX que, de fato, um nacionalismo curdo pode ser identificado de forma mais clara e objetiva. Portanto, ainda que a visão primordialista possa contribuir para entender a formação das origens identitárias curdas na antiguidade, a visão modernista que analisamos anteriormente sobre as origens do nacionalismo apresenta-se como a mais adequada para o escopo do presente artigo.

No Iraque, o nacionalismo curdo recrudesce nas décadas de 1930 e 1940, a partir de uma nova geração de curdos que receberam educação em língua curda, contribuindo para a solidificação de uma identidade nacional divergente da maioria árabe iraquiana. A partir de então, emerge uma nova geração de jovens curdos que busca algum grau de independência. Contudo, os *aghas* – os líderes tribais curdos – desejam manter o *status quo*, desprezando a agenda nacionalista emergente que permanece às margens das políticas (McDowall, 2004).

Foi somente em 1958, com a queda da dinastia Hashemita, que o nacionalismo curdo se torna mais incisivo na política iraquiana. A constituição do país daquele ano garante, pela primeira vez, o direito à identidade nacional curda, conforme estipulado em seu artigo terceiro. A razão principal para tal mudança deve-se à necessidade do novo governo angariar o apoio dos curdos para garantir a governabilidade após a queda da monarquia. A partir de então, o Partido Democrático do Curdistão (KDP) é legalizado e passa a ser um importante agente no nacionalismo curdo.

As décadas seguintes foram marcadas, contudo, por grandes tensões e rebeliões entre o governo central do Iraque em Bagdá e os curdos, que aos poucos foram conquistando uma maior autonomia. O ápice do imbróglio entre os curdos e o governo iraquiano acontece em 1974, quando os dois lados entram em guerra pela segunda vez desde a queda da antiga dinastia, motivados pelo desacordo entre as partes com relação à Lei de Autonomia do Curdistão[03], publicada naquele ano pelo governo do Iraque. O conflito persiste até o ano seguinte e termina com a derrota curda, seguido da implementação da Lei da Autonomia, abrindo caminho para um processo de "arabização" e assimilação da população curda (Stansfield, 2003).

A década de 1980 no Iraque é marcada principalmente pela guerra do país com o Irã. Durante a guerra, o conflito dos curdos com o governo iraquiano - agora liderado por Saddam Hussein, que ascendera ao poder em 1979 - continua. A guerra com o país vizinho acarreta a retirada das tropas iraquianas que ocupam a região curda desde a década anterior, o que poderia significar uma janela de oportunidade para a autonomia e o nacionalismo curdo. Entretanto, disputas internas entre os dois principais partidos curdos – o KDP e o União Patriótica do Curdistão (PUK) – minaram qualquer possibilidade de uma ofensiva curda. Enquanto o KDP apoia abertamente o Irã, o PUK

03 A Lei de Autonomia do Curdistão é proposta pelo governo do Iraque buscando implementar um acordo para a autonomia da região de maioria curda do país após o conflito entre as partes na década de 1960. Os curdos, entretanto, não concordam com a lei pois a entendem como uma forma do Iraque manter o poder central e limitar a autonomia da região.

adota uma posição mais pragmática e de diálogo com o governo iraquiano (Wanche, 2002 p. 34-44; Gunter, 2009, pp. 79-80).

Um aspecto ainda mais crucial para os curdos na década de 1980 é a intensificação do processo de engenharia social, já implementado pelo governo do Iraque desde a década de 1960, e que consistia em deslocar e "arabizar" populações curdas. Dessa forma, o governo de Saddam Hussein radicaliza esse processo ao utilizar armas químicas e realizar operações de genocídio.

O uso desses recursos atinge seu extremo com as operações *Anfal* em 1988. Os ataques da operação, direcionados à população curda no Iraque por conta do apoio ao Irã durante a guerra, provocam cerca de 180 mil mortes e a destruição de cerca de 3000 vilarejos (Gunter, 2009, p.7). Esses dados são confirmados pela Human Rights Watch (1993), que considera que as campanhas *Anfal, que* se concentraram nas populações curdas do Iraque entre 1987 e 1989, significaram graves violações dos direitos humanos como, por exemplo, execuções em massa, uso de armas químicas, destruição de mais de 2000 vilarejos, prisões arbitrárias, dentre outras.

Em 1990, a invasão iraquiana ao Kuwait provoca, no ano seguinte, uma intervenção militar no Iraque liderada pelos Estados Unidos, resultando na primeira Guerra do Golfo. O conflito, vencido pela coalizão liderada pelos estadunidenses, é um grande ponto de inflexão na questão nacional curda no Iraque. Durante a Guerra do Golfo, forças curdas novamente se revoltam contra Saddam Hussein e lutam ao lado do ocidente, o que resulta em novas ações violentas do governo central iraquiano em direção ao Curdistão. Consequentemente, a questão curda se internacionaliza ao ser levada à ONU e resulta na resolução 688, que cria uma zona de segurança no Curdistão iraquiano. A partir daí, em 1992, é estabelecido o Governo Regional do Curdistão (KRG), que simboliza a independência *de facto* para os curdos no Iraque (Ahmed, 2012, p. 7).

Dessa maneira, a criação da região autônoma *de facto* independente, garantida por meio de instituições internacionais, significa um renascimento da identidade nacional curda duramente reprimida durante o governo de Saddam Hussein. A internacionalização da questão curda, contudo, não enfraquece o nacionalismo no Curdistão iraquiano: converte-se em principal motor para o fortalecimento desse movimento em prol da busca por um Estado nacional próprio. Como aponta Martin Van Bruinessen (1999), as mudanças significativas na ordem mundial nas décadas finais da Guerra Fria tiveram um grande impacto na região do Curdistão e levaram a uma internacionalização

da questão curda, que passa a ser mais interdependente de acontecimentos na esfera global. Assim, o nacionalismo curdo passa a ser afetado diretamente por efeitos sistêmicos internacionais.

Diante disso, cabe agora analisar de que forma a dimensão internacional incentiva o fortalecimento do nacionalismo curdo no Iraque a partir da agenda do CSNU.

A atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)

A presente seção investiga a atuação do CSNU em relação ao Curdistão Iraquiano e analisa seu papel no contexto de ressurgimento do nacionalismo curdo em busca da autodeterminação, reconhecimento e independência.

A Organização das Nações Unidas (ONU) surge em 1945 com a aprovação por cinquenta e um Estados, em junho daquele mesmo ano, da Carta das Nações Unidas. Ainda que tenha um caráter universalista, segundo o qual todos os Estados teoricamente seriam iguais, as principais decisões da organização são tomadas pelo CSNU, órgão formado por 15 países – sendo 10 transitórios e 5 permanentes, sendo estes últimos os que detém o poder de veto para qualquer decisão. As resoluções lançadas pelo CSNU tem caráter impositivo, conforme aponta o artigo 25 da Carta. Contudo, no decorrer da Guerra Fria frequentemente o órgão demonstra uma certa incapacidade de operar no âmbito internacional (Seintefus, 2005, p. 125-142).

É importante ressaltar que o CSNU não se perfila como uma entidade monolítica. Ao ser formado por 15 países distintos, suas decisões são resultantes de visões por vezes divergentes. Para o âmbito desse trabalho, contudo, analisa-se as decisões finais emitidas pelo CSNU como órgão da Organização das Nações Unidas, sem considerar as diferenças internas de seus membros.

A ONU, desde sua criação, praticamente não debate sobre a questão nacional curda no Oriente Médio. Segundo Michael Gunter (2009, p. 246), a razão para tal desinteresse deve-se ao fato de a ONU ser formada por Estados-nações, de forma que os curdos não participam como membros justamente por serem minorias étnicas em outros Estados – Turquia, Irã, Iraque e Síria. Por sua vez, tais Estados têm interesses convergentes em manter a questão curda fora do âmbito regional e garantir sua integridade territorial. Entretanto, a negligência da ONU perante o assunto é contraditória porque, de acordo com a finalidade inerente à organização, como aponta o primeiro

artigo de sua carta, tem como objetivo principal manter a paz e a segurança internacional e garantir o direito de autodeterminação dos povos (ONU, 1945).

Gunter (2009, p. 246) aponta que a primeira tentativa de levar a problemática curda ao âmbito das Nações Unidas ocorre em 1946, quando o Liberação Curda – um partido antecessor ao KDP – apela à organização pelo direito à soberania e autodeterminação dos povos curdos, o que foi ignorado. De fato, a primeira consideração efetiva sobre a questão na ONU só acontece mais de quarenta anos depois, em 1988, durante as referidas campanhas *Anfal* quando o CSNU emite a resolução 620, em 16 de agosto daquele ano, condenando o uso de armas químicas no conflito entre Irã e Iraque (ONU, 1988).

Contudo, ainda que o uso de armas químicas atinja principalmente a população curda residente na fronteira entre os dois países, o texto da resolução não cita diretamente o termo "curdos" em nenhum momento, apenas faz uma condenação genérica ao uso de tais armamentos. Kerim Yildiz (2007, p. 31-33) destaca que 13 países requerem na ONU investigações sobre o uso de tais armas, mas elas não aconteceram. Além disso, a resolução 620 acaba tendo apenas um papel meramente simbólico pois o uso de armas químicas sobre as populações curdas prosseguiram nos meses seguintes.

A primeira menção direta aos curdos pelo CSNU só ocorre em 1991, por meio da já citada resolução 688. Tal resolução acaba servindo de base, no ano seguinte, para a instituição do Governo Regional do Curdistão. Dessa forma, pode-se entender que a instituição, em 1992, da região autônoma do Curdistão no norte do Iraque é resultado da "internacionalização" da questão curda, que passa a ser debatida pelas grandes potências em organizações internacionais. Yildiz (2007, pp. 37-39) revela que a França, a Turquia e o Irã propuseram ao CSNU uma reunião para discutir a questão curda no Iraque - estes dois últimos motivados principalmente pelo grande fluxo de refugiados curdos que tiveram que receber por conta das ações de Hussein.

Em suma, a resolução 688 do CSNU, publicada em 6 de abril de 1991, é fundamental para a garantia da autonomia curda na região. Apesar do texto apenas apontar diretrizes gerais para missões humanitárias na região e condenar a repressão do governo iraquiano sobre a população civil curda, é a primeira vez que a questão curda é globalizada e levada ao âmbito de uma organização internacional. Este fato é essencial para poder pressionar o governo central em Bagdá e garantir a

instituição da independência *de facto* na região. A resolução, dentre outras especificidades, afirma que o CSNU:

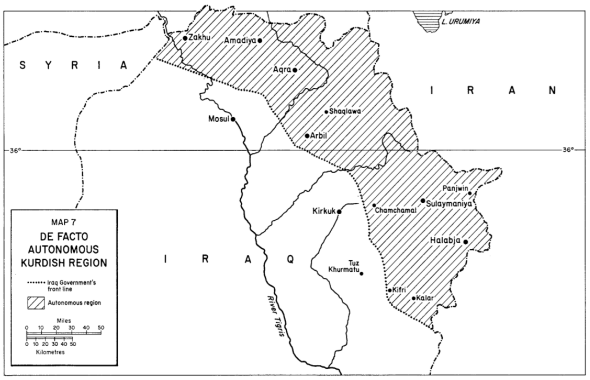
> 1. Condemns the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish populated areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region; 2. Demands that Iraq, as a contribution to removing the threat to international peace and security in the region, immediately end this repression and expresses the hope in the same context that an open dialogue will take place to ensure that the human and political rights of all Iraqi citizens are respected; 3. Insists that Iraq allow immediate access by international humanitarian organisations to all those in need of assistance in all parts of Iraq and to make available all necessary facilities for their operations. (ONU, 1991)[04]

Segundo Ahmed (p. 7-9), a resolução 688 não só internacionaliza a questão curda, mas também significa a primeira intervenção da ONU num assunto interno iraquiano. Em consequência, a partir da resolução, a Peshmerga – nome das forças armadas curdas – é apoiada militarmente pelos países ocidentais para liberar as regiões curdas do controle do exército iraquiano. O apoio não é incondicional: a Peshmerga, por pressão dos aliados do Ocidente, é impedida de ocupar as regiões disputadas entre os iraquianos curdos e os árabes de Bagdá. Assim, uma zona de exclusão aérea é instituída cobrindo parte da região de maioria curda que se tornará a região autônoma do Curdistão. Em 1992, sob a supervisão das forças Ocidentais, eleições são realizadas para a formação do Parlamento Regional do Curdistão, e o governo da região redige uma constituição garantido aos curdos uma grande autonomia dentro do contexto federal do Iraque.

Contudo, apenas parte das regiões de maioria populacional curda é incorporada à jurisdição do KRG. O apoio do Ocidente às forças da Peshmerga eram condicionadas, como já foi dito, à não-contestação de territórios disputados entre curdos e árabes, como a região rica em petróleo de Kirkuk. As potências ocidentais receiam que um grande aumento de poder material da região autônoma do Curdistão incentive uma eventual declaração de independência. Dessa forma, a instituição do KRG e o aumento da autonomia no Curdistão não significam o fim das tensões entre os árabes e os curdos no Iraque. O governo de Bagdá continua nos anos seguintes a promover uma limpeza étnica e "arabizar" as regiões em disputa (Ahmed, 2012, p. 8).

04 "1. Condena a repressão da população civil iraquiana em várias partes do Iraque, incluindo mais recentemente em áreas de população curda, com consequências de ameaçam a paz e segurança internacional na região; 2. Demanda que o Iraque, como contribuição para remover a ameaça à paz e segurança internacional na região, imediatamente encerre essa repressão e expresse a esperança no mesmo contexto de que um diálogo livre aconteça para garantir que os direitos humanos e políticos de todos os cidadãos iraquianos sejam respeitados; 3. Insiste que o Iraque permita imediatamente acesso de organizações humanitárias internacionais para todos aqueles em necessidade de assistência em todas as partes do Iraque e que disponibilize todas as facilidades necessárias para suas operações." Tradução nossa.

Figura 1 – Mapa da Região Autônoma Curda no Iraque e da Zona de Exclusão Aérea marcada pelo paralelo 36 N.



FONTE: McDowall, 2004, p. 374

O petróleo e a questão econômica são também fatores fundamentais para compreender a ascensão nacionalista curda a partir dos anos 1990, assim como o papel do CSNU nessas questões. Em 1992, o governo de Saddam Hussein exerce um bloqueio econômico quase total ao Curdistão. Ao mesmo tempo, a comunidade internacional diminuiu seu interesse pela região e, consequentemente, as ajudas por meio de alimentos e combustíveis enviadas pelas Nações Unidas já não são suficientes para as necessidades curdas (McDowall, 2004, p. 382-383). É importante ressaltar que, desde agosto de 1990, o CSNU impôs fortes sanções econômicas ao Iraque por conta da invasão ao Kuwait através da resolução 661 (ONU, 1990). Tais sanções são amplificadas nos anos seguintes e, consequentemente, o Iraque estagnou-se economicamente durante toda a década de 1990 (Dawisha, 2009, p. 227).

Para os curdos, contudo, o desfecho dessa situação é bastante diferente. Em meio à crise humanitária iraquiana, o CSNU adota, em abril de 1995, a resolução 986 que autoriza os Estados a importarem petróleo do Iraque desde que as transações não ultrapassassem 1 bilhão de dólares a cada 90 dias (ONU, 1995). Mais tarde, em fevereiro de 1998, a resolução 1153, também engajada em prover ajuda humanitária ao povo iraquiano que ainda enfrenta problemas com segurança alimentar, aumenta para 5,256 bilhões de dólares o limite de importações de petróleo originados do Iraque (ONU, 1998).

Essas duas resoluções acabam sendo importantíssimas para a região autônoma do Curdistão e para o nacionalismo curdo naquele país. Como aponta Gunter (2009, p. 248), 13% dos fundos das

vendas de Petróleo autorizados pelas resoluções foram direcionadas ao KRG e foram fundamentais para o desenvolvimento econômico da região, que rapidamente se tornou a mais desenvolvida do Iraque e um exemplo para todo o Oriente Médio. Já Stansfield (2003, p. 178) afirma que o impacto de tais resoluções foi imenso pois ao prover provisões básicas à população, a administração recente do Curdistão pode focar seus recursos próprios no desenvolvimento econômico da região.

Entretanto, tal programa de ajuda, conhecido como *"oil-for-food",* enfrenta diversas críticas vindas da própria comunidade curda, de ONGs e de outras agências da própria ONU. Nenhuma das resoluções emitidas pelo CSNU menciona diretamente os curdos ou o Curdistão, numa tentativa de não minar o relacionamento com o governo central do Iraque. Por conta disso, os principais partidos líderes políticos do KRG denunciam que o CSNU estaria mais preocupado em evitar conflitos do que em administrar o programa de ajudas em si. Outras críticas referem-se à falta de dados públicos sobre o programa e à criação de uma "cultura da dependência" que desincentiva a agricultura local (Yildiz, 2007, p. 73). Apesar disso, o sucesso econômico da região autônoma no Curdistão é fundamental para seus anseios nacionalistas pois enquanto o governo central do Iraque continua estagnado, o KRG próspera e demonstra o sucesso da autonomia e de sua capacidade de tornar-se um Estado independente.

Os atentados do 11 de setembro de 2001 e a consequente invasão estadunidense ao Iraque em 2003 engendram um novo momento de inflexão no nacionalismo curdo, novamente afetado por acontecimentos no sistema internacional. Ainda que, num primeiro momento, a invasão dos EUA ao Iraque não seja percebida com bons olhos pelo KRG, abre-se uma nova janela de oportunidade para impulsionar ganhos políticos, econômicos e securitários.

Após um processo de barganha, o KRG se alinha com os EUA e com partidos árabes de oposição ao governo de Hussein. Em troca de silenciar a reclamação por independência, conseguem a garantia de uma série de contrapartidas, como uma nova redistribuição das receitas de petróleo e o reconhecimento da autoridade do KRG em áreas disputadas. Os desdobramentos dessa barganha são muito importantes porque permitem ao Governo Regional do Curdistão atrair investimentos, missões diplomáticas e empreendimentos à região demonstrando a capacidade de autodeterminação dos curdos ao desenvolverem-se de forma independente de Bagdá (Ahmed, 2007, p. 8-9).

Em virtude dessa nova conjuntura, entre 2003 e 2010, a região autônoma do Curdistão vive anos de intenso crescimento político e econômico, tanto no contexto da autodeterminação regional como na política iraquiana como um todo. A queda de Saddam Hussein possibilita aos curdos uma posição central no país.

Enquanto a Guerra do Golfo em 1991 remove os curdos da política iraquiana, a Guerra de 2003 os transforma em atores importantes na reconstrução do país, participando da formação da nova constituição, do novo governo e como mediadores entre partidos árabes rivais. Ao mesmo tempo, o KRG aumenta seu empenho para a autodeterminação. A autonomia curda, garantida dentro de um contexto federal com a instituição do KRG no pós Guerra do Golfo, transforma-se numa estrutura semi-Estatal com independência *de facto* após a Guerra do Iraque (Bengio, 2012, p. 297-303).

Mohammed Ihsan (2017, p. 169) considera essencial a participação curda na política iraquiana em Bagdá como forma de trazer a atenção aos seus interesses e ao respeito pela constituição de 2005. Além disso, o autor relembra que o KRG, desde a sua instituição em 1992, atua no nível internacional para que a questão curda permaneça na agenda, o que resulta na condenação de Hussein pelos crimes cometidos, por parte de diversos países do Ocidente.

O CSNU sempre defendeu a integridade territorial do Iraque. Assim sendo, a resolução 1500, de agosto de 2003, institui a denominada Missão de Assistência das Nações Unidas para o Iraque (UNAMI), com o objetivo de reconstruir o Estado iraquiano após a invasão dos Estados Unidos. Sem citar diretamente os curdos, a resolução reafirma a soberania e integridade territorial do país (ONU, 2003).

Desse modo, novamente a comunidade internacional negligencia a questão nacional curda. Contudo, de forma imprevisível uma nova conjuntura regional se apresenta com a ascensão, em 2014, do autodeclarado Estado Islâmico (ISIS). Nesse novo contexto, a Peshmerga se consolida como uma das principais forças combatentes do grupo terrorista, e o Curdistão iraquiano volta a ser relevante para as potências Ocidentais (Ihsan, 2017, p. 169).

Assim, após anos de omissão, o Governo Regional do Curdistão volta a ser citado nominalmente pelo CSNU na resolução 2299, de julho de 2016. A resolução, cujo objetivo era expandir mais uma vez o mandato da UNAMI por mais 12 meses, ressalta a necessidade de

cooperação entre o Governo do Iraque e o KRG, considerados parceiros no combate ao ISIS (ONU, 2016). Os mesmos termos são reiterados na resolução 2367 do ano seguinte, que prorroga a UNAMI mais uma vez por 12 meses (ONU, 2017a). Simultaneamente, a coalização Ocidental liderada pelos Estados Unidos tem papel relevante ao enviar armamentos e suprimentos para forças curdas tanto no Iraque como na Síria, que transformam-se em importantes aliados na região.

Aproveitando esse contexto aparentemente favorável, Masoud Barzani, presidente do Governo Regional do Curdistão, anuncia, em junho de 2017, a realização de um referendo de independência para setembro daquele ano. De fato, desde a queda de Hussein, o KRG colabora na consolidação da federação iraquiana, porém, no artigo 140 da Constituição do país de 2005, está prevista a realização de um plebiscito nas regiões disputadas entre Bagdá e Erbil para definir a jurisdição de tais localidades. Como tal plebiscito nunca ocorreu, o KRG acusa o Governo do Iraque de recusar-se a implementar tal artigo.

Na verdade, a esperança de apoio por parte da comunidade internacional, pelo fato de forças curdas atuarem no combate ao autointitulado Estado Islâmico (PARK; et al, 2017, p. 201), provou-se errônea. Uma semana antes da realização do referendo, o CSNU publica uma declaração demonstrando preocupação com a realização unilateral do referendo que poderia levar à uma nova desestabilizações na região. O CSNU, apesar de reconhecer o papel essencial das forças curdas no combate ao ISIS, posiciona-se pela defesa da integridade do território iraquiano e pelo respeito à constituição do país (ONU, 2017b).

O referendo ocorre em 25 de setembro de 2017. A pergunta formulada no boletim de voto era: "você quer que a região do Curdistão e outras áreas curdas fora da administração da região tornem-se um Estado independente?". Do total de 5.338.000 de pessoas habilitadas para votar, apenas cerca de 200.000 o fizeram, dos quais 92,7% optaram pelo "sim". Contudo, o governo iraquiano considera o referendo ilegal e impõe fortes sanções ao KRG, ao mesmo tempo que as diversas facções políticas curdas fragmentaram-se e não foram capazes de formar uma ampla frente unitária pela independência (Park et al, 2017). Além disso, a comunidade internacional, com exceção de Israel, não apoia a iniciativa curda. Deste modo, a ideia de um Estado-nação no Curdistão permanece ilusória.

Conclusão

De modo geral, pode-se observar que o nacionalismo, embora considerado por muitos acadêmicos como um fenômeno ultrapassado, na realidade permanece como uma força mobilizadora de grande capacidade no mundo político do pós-Guerra Fria. Além disso, tal ideologia passou a ser cada vez mais influenciada e resultante de dimensões e processos sistêmicos internacionais e não meramente produto de variáveis domésticas.

A questão nacional curda, fortemente ignorada pelas organizações internacionais e grandes potências desde o fim do Império Otomano após a Primeira Guerra Mundial, permanece inerte durante boa parte do século XX. Ela só reaparece no momento em que os curdos foram incluídos na agenda internacional das grandes potências, no fim da década de 1980, quando o movimento nacionalista passa a ganhar cada vez mais força. Isso não é coincidência: é a internacionalização da questão curda o principal motor para a ascensão de tal grupo no Iraque.

O CSNU teve grande papel em tal dinâmica. A partir das campanhas *Anfal* de Saddam Hussein sobre as populações curdas iraquianas, as grandes potências viram a necessidade de intervir, e tal opção foi essencial para a instituição do Governo Regional do Curdistão em 1992, que garante uma autonomia sem precedentes para a região curda no Iraque. Sem tal intervenção e supervisão do CSNU, é difícil acreditar que a autonomia do KRG teria sido instituída. Além disso, ao prover ajuda humanitária e flexibilizar as sanções impostas ao Iraque no Curdistão, o CSNU possibilita um crescimento econômico que fez do KRG a região mais desenvolvida do Iraque e uma das mais ricas de todo o Oriente Médio. Tal situação econômica permite a construção de um aparato semi-Estatal do Curdistão Iraquiano, que aos poucos se consolida como independente *de facto*, ainda que vinculado a um contexto federativo no Iraque.

Apesar dessas condições materiais favoráveis à autodeterminação curda, o CSNU posiciona-se repetidamente contra tal movimento, deixando claro em todas as resoluções sobre o país a defesa da integridade do território do Iraque - por vezes até ignora o termo "curdo" em suas considerações, afastando-se da questão numa tentativa de não minar o relacionamento com o Iraque. Uma reorientação do CSNU parece ocorrer com a ascensão do autodeclarado Estado

Islâmico, quando as forças curdas iraquianas do Peshmerga se mostram um importante aliado das forças ocidentais no combate ao grupo terrorista. Tal aproximação induz o KRG a acreditar que uma declaração de independência é possível a partir de anseios democráticos expostos por meio de um referendo. A esperança de receber um apoio internacional importante logo se esvai quando, após o referendo pela independência do Curdistão, em setembro de 2017, o CSNU rapidamente o repudia.

Em suma, a atuação do CSNU em relação à questão curda ao longo da história tem um caráter paradoxal: por um lado, constitui-se como um ator fundamental para a formação da Região Autônoma do Curdistão e para a garantia de sua autonomia e independência *de facto*, mas por outro como agente importante para frear a possibilidade da criação de um Estado-nação próprio para os curdos.

Referências bibliográficas

AHMED, M.. 2012. *Iraqi kurds and nation-building*. New York: Palgrave Macmillan.

ANDERSON, B. 2008. *Comunidades imaginadas*: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras.

BENGIO, O. 2012. *The Kurds of Iraq*: building a state within a state. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.

GALLAGHER CUNNINGHAM, K.; SAWYER, K. 2013. 'Is self-determination contagious? A spatial analysis of the spread of self-determination claims.', *International Organization*, 71(3), pp. 585-604.

DAWISHA, A.. 2009. *Iraq: a political history from independence to occupation*. New Jersey: Princeton University Press.

GELLNER, E. 1993. *Nações e nacionalismo*. Lisboa: Gradiva. 1993.

GUIBERNAU, M. 1997. *Nacionalismos:* o estado nacional e o nacionalismo no século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

_____. 2013. *Belonging:* solidarity and division in modern societies. Cambridge/Malden: Polity Press.

HOBSBAWM, E. 1990. *Nações e nacionalismo desde 1780:* programa, mito e realidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____ 2018. 'Introdução: a invenção das tradições', in HOBSBAWM, Eric; RANGER, Terence (orgs.), *A invenção das Tradições*. 12ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, pp. 7-24.

GUNTER, M.. 2009. *The A to Z of the Kurds*. Plymouth: Scarecrow Press.

HOFFMANN, S.. 2000. 'Nationalism and world order', in GOLDMAN, Kjell; et al. *Nationalism and internationalism in the post-cold war era*. London/New York: Routledge, pp. 195-213.

HUMAN RIGHTS WATCH. 1993. *Genocide in Iraq*: the Anfal campaign against the Kurds. Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/1993/iraqanfal/> .Acesso em: 28 jul. 2019.

HUTCHINSON, J. 2005. *Nations as Zones of Conflict*. London: SAGE Publications. 2005.

IHSAN, M.. 2017. *Nation Building in Kurdistan:* memory, genocide and human rights. Oxon/New York: Routledge.

INSTITUTE KURDE DE PARIS. 2017. *The Kurdish Population*. Disponível em <https://www.institutkurde.org/en/info/the-kurdish-population-1232551004> Acesso em: 01 nov. 2018.

McDOWALL, D.. 2004. *A modern history of the kurds*. 3ª ed. New York: I.B. Tauris.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 1945. *A Carta das Nações Unidas*. Disponível em <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 21 set. 2019.

_____. 1988. *Conselho de Segurança das Nações Unidas:* Resolution 620. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/620> Acesso em: 15 de set. 2019.

_____. 1990. *Conselho de Segurança das Nações Unidas:* Resolution 661. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/661> Acesso em: 15 set. 2019.

_____. 1991. *Conselho de Segurança das Nações Unidas:* Resolution 688. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/688> Acesso em: 28 jul. 2019.

_____. 1995. *Conselho de Segurança das Nações Unidas:* Resolution 986. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/986> Acesso em: 15 set.2019.

_____. 1998. *Conselho de Segurança das Nações Unidas:* Resolution 1153. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1153> Acesso em: 15 set. 2019.

_____. 2003. *Conselho de Segurança das Nações Unidas:* Resolution 1500. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1500> Acesso em: 15 set. 2019.

_____. 2016. *Conselho de Segurança das Nações Unidas:* Resolution 2299. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2299> Acesso em: 15 set. 2019.

_____. 2017a. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*: Resolution 2367. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2367> Acesso em: 15 set. 2019.

_____. 2017b. *Security Council Press Statement on Iraq*. Sc/13002. Disponível em <https://www.un.org/press/en/2017/sc13002.doc.htm>. Acesso em: 16 set. 2019.

Park, B; et al. 2017. 'On the independence referendum in the Kurdistan Region of Iraq and disputed territories in 2017', *Kurdish Studies*, 5 (2), pp. 199-214.

QVORTRUP, M. 2014. *Referendums and ethnic conflict*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2014.

SEINTEFUS, R. 2005. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 4ª ed.

SMITH, A. 1998. *Nationalism and modernism*: a critical survey of recent theories of nations and nationalism. London/New York: Routledge.

_____. 2009. *Ethno-symbolism and nationalism:* a cultural approach. New York: Routledge.

STANSFIELD, G. 2003. *Iraqi Kurdistan*: political development and emergent democracy. New York: RoutledgeCurzon.

VAN BRUINESSEN, M. 1999. "The kurds in movement: migrations, mobilisations, communications and the globalisation of the kurdish question". *Islamic Area Studies Project*, nº 14.

WANCHE, S. 2002. *Identity, nationalism and the state system:* the case of Iraqi Kurdistan. Tese de doutorado (Institute for Middle Eastern and Islamic Studies) - Durham University.

YILDIZ, K. 2007. *The Kurds in Iraq*: Past, Present and Future. London: Pluto Press.

O COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT (2005) E O SETOR DE SEGURANÇA SUDANÊS: AS DISPUTAS INTERNAS E O CONTROLE MILITAR

Laurindo Tchinhama[01]

Lucas de Oliveira Ramos[02]

Resumo

Neste artigo se examina como ocorreram as disputas pelo controle militar durante as negociações de paz e na implementação do *Comprehensive Peace Agreement (CPA),* de 2005. Os argumentos centrais apresentados são os seguintes: os principais atores políticos buscaram o controle das Forças Armadas como parte de suas estratégias; os arranjos de segurança foram determinados pela combinação entre o cálculo das lideranças políticas, baseada na sua capacidade de influência interna aliado às expectativas de conflitos armados; e que os programas de Reforma do Setor de Segurança (RSS) foram manipulados e instrumentalizados na busca de objetivos de poder. Estuda-se o caso em caráter qualitativa mediante o uso de fontes primárias e secundárias, fundamentado no documento CPA e relatórios da Missão das Nações Unidas no Sudão, bem como em análises da literatura especializada.

Palavras-chave: Sudão; Sudão do Sul; Comprehensive Peace Agreement*;* Reforma do Setor de Segurança.

Abstract

The article aims to examine how the disputes for the military control during the peace negotiations and the implementation of the Comprehensive Peace Agreement (CPA) occurred in 2005. The main arguments are: the main political actores seek to control the armed forces as part of their strategies; the security policy was determined by the political leadership calculation, based in the internal capacity of influence and in the expectations of the armed conflicts; and that the Security Sector Reform programs were manipulated and used in order to increase power. In this case study, we use qualitative methodology with primary and secondary sources, like the CPA document and the United Nations Mission in Sudan reports, as well as previous specialised discussions.

Keywords: Sudan; Southern Sudan; Comprehensive Peace Agreement; Security Sector Reform.

---

01 Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). É Bolsista pela CAPES e membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional-GEDES.

02 Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP).

Introdução

O Sudão, antes da sua secessão com a sua porção Sul, era o maior país em extensão territorial da África, com dimensões comparáveis à Argentina. O país liga as mais diversas regiões do continente: a África árabe setentrional, a África Ocidental, o Chifre da África e a África Negra ou subsaariana. É possível encontrar, ali, os mais diversos âmagos formadores do continente.

O país é assolado por guerras civis basicamente desde a sua independência, em 1956. O Sudão possui grande dificuldade em encontrar consenso na formatação do seu Estado: o país é categorizado por uma persistente dominação do centro sobre as periferias marginalizadas. Mesmo que o norte do país seja bastante menos populoso que o Sul, os nortistas dominam completamente a política sudanesa. No entanto, esta não é uma elite unida sólida, mas elites diferentes que competem pelo poder entre si. Esta competição mostra que o Sudão foi governado por uma série de governos parlamentares instáveis e governos militares. Centralizado na sua capital Cartum, foi e é amplamente contestado pelas regiões periféricas, fundamentalmente na sua porção Sul e Oeste, o que motivou e motiva os conflitos recorrentes.

Sobre a Primeira Guerra Civil Sudanesa (1956–1972), esta foi uma na qual o Sul exigia maior autonomia regional. À época colonial, havia uma coadministração entre o Egito e o Reino Unido que administravam as porções Norte e Sul separadamente. Quando da independência sudanesa, as regiões foram unificadas sem consulta aos sulistas. Após dezessete anos de conflito, as hostilidades entre o exército sudanês e o exército paramilitar austral foi finalizado em fevereiro 1972, com o Tratado de Adis Abeba. Este estabilizou o país por uma década, aproximadamente, quando aquele foi quebrado pelo ex-presidente do Sudão, Gaafar Nimeiry, em 1983. Inicia-se, então, a Segunda Guerra Civil Sudanesa (1983–2005) (Johnson, 2012).

No que tange à Segunda Guerra Civil Sudanesa, esta colocou em lados opostos as porções norte e sul do país. O senso comum atribui como causa do conflito a tentativa do governo muçulmano do Norte impor a Xaria em todo o país, inclusive no Sul, onde a maioria da população é cristã e animista (ROSS, 2004). Contudo, estudos mais cuidadosos (Johnson, 2012) evidenciam

que a questão religiosa foi um elemento argumentativo presente, mas as razões do conflito estão no interesse sul sudanês em estabelecer o controle político-administrativo da sua região, consequência da negligência crônica que Cartum, capital do Sudão, possui pelas regiões sul e oeste do país.

A segunda guerra civil finda com a assinatura do Tratado de Naivasha (conhecido por sua nomenclatura em inglês: *Comprehensive Peace Agreement*— CPA), em janeiro de 2005. O acordo foi assinado pelo líder do SPLA, John Garang, e o vice-presidente, sudanês, Ali Osman Taha, no qual versava a formação de um governo sudanês com o Partido do Congresso Nacional (PCN) e o Movimento Popular de Libertação do Sudão (SPLM) (Woodward, 2012).

O artigo se insere nas discussões sobre os temas críticos relativos ao processo de construção da paz no pós-conflito que têm crescido no campo das Relações Internacionais, sobretudo aplicados em avaliação de casos específicos. Longe de exaurir o assunto, procuramos apresentar nessa primeira parte do artigo as diferentes abordagens teóricas e críticas acerca do processo de implementação dos acordos de paz à luz da literatura sobre a Reforma do Setor de Segurança. Acreditamos que poucas pesquisas se atentam a estudar as disputas pelo controle militar durante a implementação do *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) com ênfase no setor de segurança. É justamente nesse aspecto que procuramos a entender as dificuldades que giram em torno da aplicação do presente acordo.

O Referencial teórico utilizado no trabalho está dividido em dois grupos, aqueles que analisam a parte histórica dos conflitos e acordos no Sudão do Sul e a parte mais teórica que discute a construção da paz nos países devastados pelos conflitos por meio a RSS. Assim, o trabalho está estruturado em três partes, sendo a introdução, a primeira. A segunda parte apresenta o arcabouço teórico e analítico sobre a RSS como atividade acoplado ao processo de construção da paz e as suas vertentes conceituais que dão sustento aos argumentos do trabalho. Na terceira parte é apresentado o historio das negociações presentes ao longo da CPA e o sua implementação pelos Governos do Sudão do Sul e do Sudão, com destaque para as questões de governança e militares. Assim, apesar da presença de atores internacionais no processos de construção da paz e RSS os conflitos se arrastaram até o presente.

Pós-conflito e a reforma do setor de segurança

Na necessidade de melhor esclarecimento sobre o tema, apresentamos as diferentes visões ou abordagens teóricas sobre as atividades de Reforma do Setor de Segurança (RSS) levadas a cabo pelos atores internacionais no processo de construção da paz em países assolados por conflitos. É importante reiterar que essas atividades fazem parte do escopo normativo do processo de manutenção da Organização das Nações Unidas (ONU), no período pós-Guerra Fria, e pode ser considerada como um dos pontos mais altos para resolução de conflitos após a assinatura dos acordos de paz que ocorre dentro do princípio do "consentimento das partes[03] em conflitos" (Bigatão, 2009, p. 30).

Com o advento de princípios normativos[04] que passaram a orientar as atividades e expansão das operações de paz no pós-conflito na década de 1990, como por exemplo, a expansão de princípios democráticos aos países advindos do autoritarismo, a RSS tornou-se uma atividade chave para construção da paz sustentável. Nesse sentido, considerando o cessar fogo e a assinatura de acordos de paz entre as partes envolvidas como condição primordial para os caminhos para a paz (Matijascic, 2014), objetivos como

> Implementar programas de desarmamento, desmobilização e reintegração à sociedade de ex-combatentes (DDR), [...] Dar apoio à restauração e extensão da autoridade estatal, profissionalizar forças armada, auxiliar o governo local em reformas de segurança pública e no cumprimento das leis locais, criar e treinar forças policiais" (Matijascic, 2014, p. 43).

Ademais, com o conceito de "segurança humana", uma vez que os indivíduos eram os principais alvos de grupos armados, a preocupação com a segurança despertou o interesse nos estudos da RSS (Aguilar, 2014). Assim sendo, dois fatores foram atribuídos a RSS "a importância

03 Entende-se por partes os atores estatais e não estatais dentro do contexto do que se denominou de novas guerras ou conflitos intraestatais principalmente na década de 1990.

04 Documentos que definiram os rumos das atividades das missões de paz "Uma agenda para a paz"; "Suplemento de uma agenda para a paz"; "Uma agenda para democratização"; "Uma agenda para o desenvolvimento"; e o Relatório Brahimi e a Doutrina Capstone nos anos 2000. Ver Matijascic (2014), Tchinhama (2017), Bigatão (2014) e Esteves (2009).

do papel do setor de segurança para desenvolvimento econômico e democratização; e do campo das relações civis militares" (Aguilar, 2014, p. 10). Porém, a implementação dessas políticas demandaria a criação ou reconstrução de infraestrutura e instituições locais nos países, que na ressalva de Matijascic (2014, p. 44), a ONU carecia de "experiência para planejar e estruturar ações de *peacebuliding*" na década de 1990.

Partindo desse contexto, os objetivos das operações de paz para resolução de conflitos começaram a enfrentar problemas críticos de recuperação da estabilidade desde o processo de institucionalização do Estados. Como fato, a maioria dos países que passaram por processo de reconstrução pós-conflito no período retomaram os conflitos em curto prazo, levantando questionamento sobre durabilidade e o tipo de paz construída nesses países. Destarte, tais questões induziram os estudiosos da área de segurança e paz ao entendimento da relação da RSS com o desenvolvimento e a construção da paz pós-conflito.

A segurança aos conceitos de reforma no setor de segurança

Conceituar o termo "segurança" nos levaria a uma vasta e longa navegação dentro do campo acadêmico e teórico[05]. Assim, ponderando o contexto pós-Guerra Fria e evitando a securitização do tema, Chuter (2006, *apud* Aguilar, 2014, p. 14) parece no proporcionar um conceito mais abrangente ao definir a segurança como um setor em que:

> Todas a instituições cujo papel principal é apresentação é a prestação de segurança interna e externa, em conjunto com os órgãos responsáveis pela sua administração, emprego e controle. Na prática, isso engloba os militares, policiais, serviços de inteligência, forças paramilitares e as agências governamentais por eles responsáveis.

Apesar de carecer de elementos específicos, como sociais e político-governamental, a definição de Chuter (2006, *apud* Aguilar, 2014) oferece-nos arcabouço que nos orienta a fazer uma reflexão em torno das abordagens a propósito da RSS em países em situação pós-conflito. Nesse sentido, procuramos trazer uma discussão teórica que nos permite entender quais a proposta levada a cabo em campo aos países de recém-saído de conflitos e de que maneira os atores internacionais e locais executam tais atividade em prol da paz e estabilidade.

05 Ver Aguilar (2014) para mais detalhes conceituais sobre diferentes vertentes de segurança.

É importante tecer alguns conceitos que norteiam as atividades da RSS pós-conflitos de modo a compreender os estudos desse campo das Relações Internacionais. Como instituição responsável pelos mandatos de manutenção da paz, a ONU[06] entende a RSS como uma atividade de responsabilidade dos Estados membros na qual têm a responsabilidade garantir a segurança do Estado e dos seus cidadãos de forma imparcial dentro do escopo dos Direitos Humanos e do Estado de Direito. (UN, 2020). Na resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) 2151 existem apenas recomendações sobre como os Estados devem agir e da posição de atuação da instituição como assistente e que é

> Direito soberano e a principal responsabilidade do país em questão de determinar a abordagem e as prioridades nacionais da reforma do setor de segurança e reconhecendo que esse deve ser um processo de propriedade nacional que está enraizado nas necessidades e condições específicas do país em questão e incentivar o desenvolvimento de conhecimentos especializados no campo da reforma do setor de segurança em nível nacional (UN, 2014, p. 1).

Grosso modo, o documento deixa claro que a RSS é uma ferramenta indispensável para a prevenção e resolução de conflitos, manutenção da paz, promover o desenvolvimento e a confiança nas instituições estatais como promotoras a segurança e paz sustentável, e a construção de um ambiente democrático[07].

No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (ODCE), o conceito da RSS inclui a participação de instituições de segurança e de justiça. Grosso modo, o sistema de segurança engloba os atores centrais do setor de como polícias, Forças Armadas, serviços de inteligência, guarda fronteiriços, e outros. No âmbito da justiça estão alocados a ideia de Estado de Direito e forças de segurança estatutários que compreendem o exército de libertação que agrega milícias partidárias, exércitos de libertação e de guerrilhas, e outros. No entanto, a RSS é entendida como uma atividade de interconectividade por congregar vários setores da sociedade

06 Aguilar (2024), observa que na década de 1990 a ONU e suas agências participaram em atividade de RSS em: El Salvador, Angola. Moçambique, Ruanda, Nepal, Haiti, Kosovo, Timor lestes, Somália, Sudão, Guiné-Bissau, Costa do Marfim, República Democrática do Congo e na Libéria.

07 Algumas operações de paz com mantos de RSS: Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA); Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA); Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO); Escritório Integrado das Nações Unidas para a Construção da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS); Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS); Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL); Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Saara (UNOWAS) Missão de Assistência das Nações Unidas na Somália (UNSOM) (UN, 2020).

dentro dos princípios democráticos governança conectada às atividades de construção paz liberal direcionadas aos países em situação pós-conflito (Aguilar, 2014; Tchinhama, 2017; Silva, 2012).

A União Europeia, não tão diferente do entendimento onusiano, a instituição entende que as atividades de RSS são responsabilidade dos Estados, sobretudo os frágeis, que vão além da segurança ou seja, elas incluem questões de gerenciamento, regulamento, controle e recursos dentro dos princípios democrático e de Direitos Humanos (Aguilar, 2014).

Longe de adotar uma definição dentro do aglomerado supracitado e evitar uma medida securitizada, fica claro que boa parte dos conceitos convergem com a questão das forças armadas e segurança interna (Aguilar, 2014). Esse juízo nos remete a reflexão do processo das atividades da RSS e dos seus resultados para reconstrução da paz e estabilidade nacional ao marginalizar as demais dimensões (políticas, econômica, social e institucional) e atores (Wulf, 2004).

Condições, atores e desafios da reforma do setor de segurança

Os países em situação de pós-conflitos ou pós-acordos de paz apresentam cenários complexos. Dentre os cenários estão o:

> Colapso da estrutura estatal; instituições política ausentes ou muito enfraquecidas; divisão de poder político; falta de legislação ou a existente é imprópria; dificuldade de se estabelecer o controle de facto do território por parte do governo de jure; ausência de autoridade para aplicação da lei [...] predominância das forças armadas com pouco ou nenhum controle civil; superabundância de munições e armamentos; colapso da infraestrutura básica; pratica de crimes contra os direitos humanos; marginalização de determinados... sentimento de insegurança, desconfiança, discriminação, vitimização e revanche [...] colapso da economia, destruição de propriedade e grande número de desalojados internos e refugiados, dentre outros (AGUILAR, 2014, p. 30).

Fica evidente que a RSS engloba as demais dimensões da sociedade pós-conflito. Trata-se de um processo de construção da paz e do Estado nacional concomitantemente como observa Wulf (2004, p. 3) de que "a reforma do setor de segurança nunca pode ser implementada como um programa independente, mas deve ser incorporada a um programa geral de construção e desenvolvimento da paz. ". Não se limita em garantir apenas os setores das forças armadas e policial por meio de modernização, treinamento de soldados, incorporação de ex-combatentes, mas exige um processo de integração da sociedade, ou seja, nas relações civis–militares. A questão

da inclusividade e participação da sociedade civil é pouco abordada pelos estudiosos do tema, reforçando a hipótese da RSS como peculiar das forças armadas e policiais (Donais, 2018)[08]. Aqui, vale ressaltar a discussão a importância a literatura crítica dos estudos para paz sobre o papel do local como agentes[09], ou seja, como as dinâmicas locais ajudam na construção da paz, do contrário seria apenas uma paz virtual e fracassada (Gomes, 2013). No entanto, as práticas da RSS são fundamentais para o novo *modus operandi* na medida em que considera os interesses nacionais e locais (Donais, 2018).

A RSS envolve múltiplos atores. No que tange a participação de atores, externos muitos Estados pós-conflitos ficam à mercê dos doadores internacionais por estes ditarem as regras do jogo. Wulf (2004) observam que entre os doadores existe uma complexidade em sobre a terminologia da RSS, pois, alguns entendem com um processo que leva ao desenvolvimento do Estado, outros como mecanismo voltado a defesa — sobretudo nas forças armadas — e outros ainda como medida de segurança e da política externa. Ademais, Aguilar (2014) muitas organizações e instituições internacionais, como a ONU, União Europeia, OCDE, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e Organizações Não Governamentais, e atores privados acabam assumindo papel nas decisões, seja no planejamento como na execução das atividades da RSS. Dessa forma, nota-se o caráter *top down* de imposição da RSS e o local torna-se o ator coadjuvante no processo, ademais, boa parte desses atores, estatais e não estatais, com pouca experiência em situação de pós-conflitos. A maioria dos doadores são países que passaram pela experiência guerras interestatais cujo o processo de transição para a paz diverge dos conflitos armados instraestatais do pós-Guerra Fria. Assim, alguns países se destacam no assunto da RSS, dentre eles os Estados Unidos da América e o e Reino Unido. O primeiro tem se destacado pela produção de manuais ou guias sobre as "operações de estabilização", e o segundo por meio os Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID, sigla em inglês) tem contribuído militarmente para a RSS (Blair, 2014).

Os atores internos por sua vez enfrentam o desafio do controle das estruturas de segurança

08 No artigo analisado, o autor apresenta como exemplo a RSS no Haiti onde evidencias os desafios e as consequência na relação civil militar.

09 Para maior aprofundamento recomendamos o trabalho de Gomes (2013) sobre "Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre *peacebuilding*".

e governança. Como aponta Aguilar (2014, p. 36), "todo o setor ou parte dele é instrumento-chave do controle autoritário e serve ao regime por ideologia ou por interesses particulares". A situação de pós-conflito criar um clima de disputa de controle e de desconfiança entre os atores se forem mal executadas com risco de retorno aos conflitos em curto prazo. Aqui cabe o exemplo de grupos armados que mantem domínio de certas regiões do Estado que no processo de reforma também lutam por algum espaço de proeminência por possuírem estrutura e hierarquia organizacional dignas de consideração que em alguns casos já serviram alguma das partes anteriormente envolvidas no conflito (Aguilar, 2014).

Não menos importante é a participação da sociedade civil local, que é considerada a principal dessas novas formas de guerras. Sua participação, conforme comentado acima, ainda é marginalizada, seja no processo de negociação, nos acordos de paz assim como na reforma. Apesar de que alguns não possuírem uma estrutura organização coesa, muito se reúnem tem se aproxima por questões étnicas e religiosas nomeadamente.

Dentre as principais atividades do programa de RSS destaca-se o programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). Por se tratar de conflitos armados que envolvem atores de difícil identificação, ela procura negociar e promover a desmobilização de grupos armados e controle de armas dos ex-combatentes que em caso de fracasso há a retomado aos conflitos (Matijascic, 2014; Aguilar, 2014). Ademais, Aguilar (2014) observa que o sucesso do DDR depende em grande medida da durabilidade do conflito, logo, o sucesso é corresponde as particularidades de cada conflito[10] com objetivo de prevenir a deflagração de novos conflitos. No entanto, apesar de envolver outras dimensões da sociedade, o programa de DDR é condição elementar para garantir a estabilidade no primeiro momento pós-conflito.

Cinco críticas têm sido observadas nos estudos das RSS conforme aponta Blair (2014, p. 100):

> (i) Ausência de recurso para a grande tarefa que uma reforma profunda e abrangente do setor de segurança implica; (ii) a dificuldade inerente de aplicar uma abordagem democratizante em Estados que são, quase invariavelmente, neopatriomoniais; (iii) apropriação local insuficiente; (iv) a assistência às forças de segurança pode ser mais focada em transferência de equipamentos e habilidades (programa de "treinamento e equipamentos") ao invés da melhoria de governança; e (v) no geral, as estratégias de segurança nacional, ferramenta chave para desenvolver uma abordagem abrangente, estão sendo negligenciadas em favor de transformações institucionais.

10 A título de exemplos desse programa Aguilar (2014) aponta os casos de Angola, Timor-Leste.

Por acontecer em Estados considerados periféricos, na sua maioria, do ponto de vista estrutural, ela gera um processo de dependências às grandes potências, reproduzindo a ideia de desenvolvido e menos desenvolvido. Essa dependência começa desde o momento em que o Estado se sente incapaz e debilitado institucional, estrutural e financeiramente até o processo de execução ficar à mercê das regras externas de RSS. De acordo com o Blair (2014, 101), dessa forma, fica evidente que "a RSS, em grande medida, é um projeto do Norte, elaborado de acordo com os valores do Norte". A escassez de recursos dos Estados frágeis se torna o ponto fraco para esses países que, na visão de Sedra (2014, p. 134), "a reforma do setor de segurança provou ser inviável" pela ausência de condições necessárias. De acordo com o autor, a RSS, assim como o processo de construção da paz, estão dentro são atividade acoplada a estrutural da tradição liberal de segurança.

Nesse sentido, Blair (2014) apresenta algumas contribuições para melhorar as RSS: (1) fazer uma avaliação da estratégia da segurança em nível nacional com separação de programas; (2) focar nas práticas de gestão no local e serviços de prestação de contas; (3) aplicar princípios de gestão do setor de segurança.

Na seção seguinte, analisamos o CPA de modo a compreender como se deram os trâmites do acordo e o seu impacto na RSS do Sudão entre os atores internos e a participação dos externos no processo de negociação e implementação.

O Comprehensive Peace Agreement

De todas as partes que compõem o CPA, o documento mais sucinto é o capítulo VI: *Security Arrangements* (Republic, 2005)[11]. Possuindo pouco mais de três páginas, de longe, é o protocolo mais curto entre os protocolos que compõem o CPA. Apesar de não fazer menção sobre a RSS tal, para o governo sudanês (GoS), a questão fundamental do acordo encontra-se no Parágrafo 7º, no qual se declara que "nenhum grupo armado aliado a uma das duas forças poderá operar para além daquelas" (Republic, 2003, p107). O parágrafo concede as prerrogativas para as Forças Armadas Sudanesas (FAS), no norte sudanês, e ao Exército de Liberação Popular Sudanês (SPLA), no sul sudanês, de lidar com qualquer outro grupo armado da maneira que lhes for conveniente,

11 Apesar do CPA ter sido oficializado e publicado em 2005, o protocolo que se destaca foi assinado em 2003. Por esta razão aparecem as duas datas no texto.

seja incorporando, desmantelando ou combatendo-o. Importante pontuar, também, que o uso da palavra "grupo", no referido parágrafo, aglutina e retira qualquer diferença substancial entre milícia, criminosos e movimentos de resistência, ao mesmo tempo que elimina qualquer legitimidade política aos últimos.

O protocolo de setembro de 2003, como é conhecido, pode ser interpretado muito mais como um modelo, no sentido de ser acordo-quadro, do que como um acordo completo, de fato. Entre a data do protocolo e dezembro de 2004, o que parecia ser um acordo objetivo entre duas partes beligerantes acabou se tornando um acordo extremamente complexo, sob os mais diversos aspectos, em matéria de desengajamento, retirada de forças e reposicionamento em outros pontos estratégicos.

O Anexo I do CPA versa sobre DDR, redução proporcional do contingente das FAS e do SPLA, e sobre a reforma do policiamento do território. Também trata de diversos aspectos de comando, controle, treinamento e estabelecimento de uma doutrina de ação às FAS e ao SPLA, especialmente num contexto de formação de uma Força Conjunta/Integrada (FC/I), que sugere uma equidade de combatentes numa possível formação de Força Armada Nacional Sudanesa, vislumbrando uma futura união entre os países, o que possibilitaria uma mentalidade e doutrina nova, bem como um novo método de treinamento.

Instituído em 2005, o CPA estabeleceu o Governo do Sudão do Sul (GoSS) como autônomo, protagonizado pelo Movimento de Libertação Popular Sudanês (SPLM) e que tinha a prerrogativa de administração autônoma do território ao sul durante o período de seis anos, até o referendo de autodeterminação em janeiro de 2011 e, finalmente, a independência do Sudão do Sul, em julho do mesmo ano. Por sua vez, o GoS e as FAS deveriam deixar a estratégia de RSS do Sudão do Sul sob responsabilidade do GoSS e do SPLA, o que incluía, dentre outros aspectos, administrar outros grupos armados, pela força ou pela absorção, além de expandir as capacidades do SPLA.

O princípio que guiava as negociações do CPA vinha do pensamento de Mao Zedong, principalmente na máxima de que "o poder emerge do cano de uma arma" (Zedong, 2004). Segundo Alex de Waal (2012), o tipo-ideal de um processo de paz seria um acordo negociado que transformaria permanentemente a busca do poder político por outros meios que não seja a guerra. Nesse sentido, as negociações e um acordo seriam constituídos, essencialmente, de três aspectos:

1) pelo desenvolvimento de proporcionais que acomodem os interesses das partes envolvidas no conflito; 2) do desenvolvimento de mecanismos de cessar-fogo; e 3) do desenvolvimento de medidas que pense o modo que o novo poder político seria constituído. No CPA, teve três condições que merecem destaques pois foram os principais geradores do documento: as expectativas acerca de um novo conflito armado entre as partes; a necessidade de consolidar o poder político internamente; e os interesses do exército enquanto ator não somente político, mas também econômico.

Dentre os três, a segunda condição destaca-se, porque os mediadores das negociações assumiram publicamente que os principais beligerantes — GoS e o SPLM/A — eram os atores políticos e militares legítimos que podiam chegar a um acordo. No entanto, os poderes político e militar dos atores que compunham a mesa de negociações foram sistematicamente contestados internamente. O governo sudanês era formado por uma coalizão de lideranças religiosas e militares que depuseram um governo eleito, e é pertinente assumir que a população depositava seu capital político em outros partidos, incluindo aqueles que venceram a última eleição livre e justa no país em 1986. O SPLM/A, de maneira semelhante, tinha natureza autoritária e as capacidades políticas no Sul nunca foram testadas pelo processo democrático até o presente. Por conseguinte, depois de dezoito anos de guerra, as partes beligerantes reconheceram que um acordo negociado seria do interesse de ambas, isso porque oportunizava às partes obter e exercer o controle sobre seus territórios.

O CPA estabelecia o Governo da Unidade Nacional, que se basearia no *power-sharing*. Politicamente, foi disputado fundamentalmente pelo Partido do Congresso National (NCP) e pelo SPLM, com uma minoria de partidos podendo exercer algumas funções legislativas e executivas no território sudanês. Quando houve eleições, as expectativas eram de um aumento significativo de representação dos partidos para além dos dois partidos dominantes. Entretanto, o que houve foi o NCP e o SPLM assumindo quase 90% das cadeiras parlamentares. A razão que se sugere nesse artigo é o caso de ambos possuírem poder extremamente patrimonialista e coercitivo.

Com as negociações em Naivasha tendo iniciada em 2003, a posição das lideranças do SPLM/A estava fortemente influenciada pela experiência do acordo de Addis Abeba, em 1972. Na sua crítica ao acordo, John Garang asseverou que a implementação do novo acordo somente poderia ocorrer com a separação das forças armadas do Sul (De WAAL, 2014), posição original

de Naivasha (Madut-Arop, 2006). No que se refere à RSS, John Garang enxergava a possibilidade de absorção de ex-insurgentes como uma garantia insuficiente para a revogação do acordo pelo governo. A "absorção" previa unidades separadas de ex-insurgentes, em número igual às unidades da FAS presentes no Sul, todas inseridas em um comando nacional unificado. No seu lugar, o SPLM/A insistia que, até que o sul do Sudão pudesse exercer seu direito de autodeterminação, o SPLA deveria ser o exército ao Sul. O Presidente Omar al-Bashir se opôs, argumentando que nenhum exército nacional deveria se retirar de uma parte tão grande do seu território e entregá-lo ao seu adversário, e que isso tornaria a secessão inevitável.

Algo não fica claro quando se reflete o cerne do acordo de segurança do CPA. Contrariamente às expectativas e às experiências anteriores, o protocolo de setembro de 2003 foi o mais simples e o mais rapidamente acordado. Isso surpreendeu o mediador, Gal. Lazaro Sumbeiywo, que asseverou tal rapidez não poderia ser possível (Sumbeiywo, 2006).

Essa velocidade deveu-se à ação externa. Quando o governo estadunidense, à época de George W. Bush, decidiu participar das negociações de paz no Sudão, seus diplomatas dividiram as responsabilidades de diferentes partes do processo negociador com a Noruega e o Reino Unido. O Reino Unido deveria estabelecer uma preparação para as discussões no setor segurança e, para isso, reuniram três oficiais das FAS, três oficiais do SPLA e dois oficiais aposentados — um do Norte e outro do Sul do Sudão — envolvidos no acordo pós-Adis Abeba para discussões confidenciais. Numa série de encontros em 2002 e 2003, o grupo chegou a um consenso em vários pontos importantes em relação ao acordo, antes mesmo de se conformar o CPA. Apesar do conteúdo dessas discussões não ser de domínio público, De Waal (2012), autor sudanista que participou do CPA como consultor informal, reporta a existência de tais encontros.

É importante pontuar aqui que, à época, a opção do uso de forças internacionais, como as forças de manutenção da paz da ONU, não se vislumbrava na agenda. O Enviado Especial dos EUA, senador Jack Danforth, descartou uma operação de paz significativa e insistiu que o acordo fosse garantido pelos próprios sudaneses. Danforth era sindicalista e apenas incluiu a necessidade de autodeterminação em seu relatório de 2002 ao presidente Bush. Além disso, o GoS suspeitaria de qualquer acordo de paz realizado com a presença de tropas estrangeiras em solo sudanês[12].

12 Cabe mencionar que apenas alguns meses antes das negociações, os EUA haviam invadido o Iraque.

CPA e a reforma do setor de segurança

Apesar do CPA não fazer referência, explicitamente, à Reforma no Setor de Segurança, o acordo possui um tripé central para a governança no setor. O primeiro diz respeito à pronta composição da FC/I, que continha batalhões tanto da FAS quanto do SPLA no mesmo quartel, parte da nova doutrina militar nacional comum, que evoluiria para o novo exército nacional sudanês. Esse iniciaria aconteceria no decorrer de um ano depois de assinado o acordo. O fato é que a FC/I não conseguiu avançar para além desse primeiro estágio de colocação.

O segundo diz respeito ao serviço de segurança nacional, que serviria para substituir o NISS, órgão de inteligência criado por Al-Bashir que substituiu a ação das FAS durante seu governo. Esse aspecto não está presente no protocolo anexo, mas no capítulo II, sobre *power-sharing*. Encontra-se no ponto 2.7.2.4 que "o Serviço Nacional de Segurança deverá ser profissional e seu mandato será consultivo cujo foco é a captação e análise de informação" (Republic, 2005, p.26), indicando que a vertente armada do NISS seria extinguida. Na prática, este ponto não foi implementado, a lei de segurança nacional enviada ao Congresso preservou a estrutura do NISS e não foi rejeitada por representantes do SPLM no parlamento.

O terceiro diz respeito aos Outros Grupos Armados (OAGs). Esse ponto é importante pois os OAGs desafiavam a autoridade no Sul do Sudão, uma vez que um número considerável de combatentes sulinos se encontrava para além do controle do SPLA (YOUNG, 2012). De acordo com o texto oficial, as opões desses combatentes eram: a) transferirem-se ao norte do Sudão e unirem-se às FAS ou ao PDF; b) unirem-se ao SPLA; ou c) DDR. Na prática incluía uma quarta opção: continuar a luta. De Waal (2012) defende que, se vivo mais que três semanas no Período de Transição, John Garang[13] haveria enfrentado os OAGs no Sul, o mesmo que Cartum fez no Darfur. O sucessor de John Garang (e atual presidente do Sudão do Sul), Salva Kiir Mayardit, não somente anteviu o fracasso do desarmamento com potencial de criação de um movimento contra insurgente, mas também havia uma filosofia política diagonalmente oposta ao que estava posto. A

13 John Garang morreu no dia 30 de julho de 2005, devido à queda de um helicóptero oficial ugandês. O relato oficial reporta a causa da queda do helicóptero devido ao mau tempo.

estratégia de Salva Kiir na matéria era de reunir todos os grupos armados do Sul em um mesmo quartel-general.

Salva Kiir, diferentemente de John Garang, era um separatista. A estratégia que Kiir desenvolveu para estabelecer o controle do SPLA no sul do Sudão desafiou o controle de Cartum de tal forma que facilitou a independência política e militar do território. Os dois polos de poder acabaram gerando uma corrida não somente armamentista, mas também disputaram a apropriação de outros grupos (armados e não-armados), oferecendo auxílio financeiro a qualquer grupo que poderia ser chave no cálculo geopolítico, especialmente em contingencial bélico. Através da exposição de ambas estratégias, pode-se inferir que, no que se refere às questões de DDR, o pensamento era de consolidação e expansão. Isso também fica evidente quando se nota um aumento significativo nos gastos militares de ambos os lados durante o Período de Transição do CPA.

O quadro que se apresentava ao setor militar de Cartum era o que segue: a) antecipar uma nova guerra com o Sudão do Sul; b) mesmo com a conclusão das negociações do CPA, o norte ainda deveria se preocupar com o adensamento do conflito no Darfur e no Chade; e c) um conjunto de fatores costumeiramente negligenciados, mas tão importante quanto, que era a competição entre agências (principalmente as FAS e o NISS), além da pré-disposição do exército em se posicionar em um papel cada vez mais proeminente na política e economia do Sudão.

No que se refere ao sul, as forças militares que seriam nacionais uma vez que o Sudão do Sul se tornasse independente, estavam extremamente debilitadas. Na independência, o SPLA tinha 745 oficiais de patente, 40 a mais do que as quatro forças armadas dos EUA. O SPLA era caro. Em uma de suas primeiras decisões, a Assembleia Legislativa do Sudão do Sul votou por dobrar o salário de soldados privados para US$ 150/mês -o dobro pago às faz- e foi aumentado para US $ 220 em 2011.

Durante o ano 2006, o orçamento salarial do SPLA foi excedido em 363%, de modo que mais de 80% dos gastos de defesa foram gastos com salários e subsídios (World, 2007). Essa proporção não diminuiu nos cinco anos seguintes (Nicols, 2011). Ademais, o GoSS comprou 77 tanques T72 da Ucrânia e várias outras armas em 2006–7 (Lewis, 2009, p39–44). Em momentos diferentes, durante o Período de Transição, os gastos com defesa no Sudão do Sul variaram entre 33% e 65% da despesa total, e foi extremamente resistente a quaisquer medidas de austeridade ou

disciplina financeira. Apesar da adoção do Livro Branco da Defesa em 2008, o SPLA mostrou-se resistente à reforma e, de fato, não havia nenhuma estratégia de defesa coerente, além de manter um grande exército em antecipação a uma possível nova guerra com o Sudão (Rands, 2010).

Milhares de soldados do SPLA foram transferidos para o Serviço de Polícia do Sudão do Sul (SSPS), que cresceu rapidamente e de maneira desorganizada, atingindo um tamanho estimado entre 48 e 50 mil em 2011. A maioria dos recrutas, oficiais e o quadro de formadores do SSPS era ex-membros do SPLA, mas os níveis de remuneração eram muito mais baixos do que no SPLA, causando descontentamento, má conduta e suborno (Snowden, 2012).

O principal método de Salva Kiir para controlar o Sudão do Sul era pelo apadrinhamento, não pela via militar. Nasce, assim, a Dotku Beny: uma milícia que atua em Juba, transformada ao longo de alguns anos em uma força de ataque eficiente e leal aos seus criadores (Pendle, 2016). Essa é uma trajetória comum para a governança efetiva do setor de segurança em situações em que há ameaças externas e internas ao poder, uma guarda presidencial menor, bem treinada e bem equipada, desenhada a partir de um pequeno círculo social, como o real aplicador da força.

Apesar dessas realidades políticas, tanto o governo em Cartum quanto o governo em Juba criaram comissões de DDR com o objetivo de implementar a diminuição de seus exércitos, conforme estipulado no CPA (Turyamureeba, 2014). Com o apoio da UNMIS, inicialmente foi criado o Programa Interino de DDR, que visava a remoção de itens não essenciais (como crianças-soldados) e, posteriormente, formulou-se o Programa Plurianual de DDR (*Multi-Year DDR Programme* — MYDDRP), que visava desmobilizar 400 mil soldados de ambos os lados. Segundo Nichols (2011) para melhor efetivação do DDR duas comissões foram criadas para melhor responder ao programa: Comissão de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração do Norte do Sudão (NSDDR, sigla em inglês) e a Comissão de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração do Sudão do Sul (SSDDRC, sigla em inglês) também conhecidas por Autoridade Nacionais Interinas de DDR apoiadas e financiada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)Depois que o número sobre itens não essenciais foi tratado, a UNMIS forneceu um orçamento de US$ 52 milhões para começar a implementar o MYDDRP, proveniente de recursos da ONU, com uma promessa adicional de contribuições bilaterais de doadores.

Ambas as partes usaram recursos de DDR para recompensar seus clientes. O que se viu

foi um aparente movimento de desarmamento, onde indivíduos selecionados entregavam armas rudimentares em campos de registro. A UNMIS foi conivente com esse movimento fraudulento, comprando e distribuindo pacotes de desmobilização, coletando armas antigas nos centros de desmobilização e depois queimando-as aos olhos de observadores. Ademais, Segundo Nichols (2011, p. 18) aponta que boa parte do financiamento foi direcionado para altos salários porque boa parte as comissões eram compostas por "membros das forças armadas, do serviço público, das ONGs, da ONU e de outros países". Porém, a SSDDRS, além de ter tido um orçamento menor, teve programas de mão de obra qualificada e competente o que afetou negativamente as atividades de DDR (Nichols, 2011). O autor acrescenta que em meio os desafios das atividades foram integrados em colaboração com a informação pública em ambos os lados e graças a Desarmamento Integrado das Nações Unidas, Desmobilização Unidade de Reintegração (IUNDDR, sigla em inglês).

O orçamento alocado foi utilizado e os relatórios de desmobilização foram devidamente produzidos. Nichols (2011, p. 22) aponta que a questão orçamentaria foi polêmica em algumas situações o que levou a "a acusações de que a ONU está perdendo fundos de DDR e retendo relatórios de despesas". A desconfiança da gestão dos gastos dos recursos da ONU colocou em questão o seu papel enquanto assistente internacional. Ou seja, ela torna-se um ator participante direto na gestão do DDR ou monitora o direcionamento e aplicação dos fundos? Por outro lado, houve falha dos doadores internacionais em solicitar relatórios dos gastos de modo a controlar aplicação do dinheiro. No final do exercício, os indivíduos haviam recebido benefícios de desmobilização, mas o número de soldados de ambos os lados era maior do que antes.

Durante o processo de DDR alguns desafios nos parecem imprescindíveis de serem mencionados. No que tange ao Desarmamento e Desmobilização, assistiu-se o alto índice de fraude – pessoas não qualificadas nas comissões- levou a suspensão das atividades em 2009 até a solução dos problemas e retomada em 2010. Nas questões técnicas, mobilidade, quebra de veículos, falta de motoristas e outros tiveram pouca atenção se comparada com o apoio prestado às comissões eleitorais e ao referendo de 2011do Sudão do Sul; Fatores ambientais como chuva e inundações, impossibilitavam as atividades (Nichols, (2011).

No processo de reintegração os desafios estavam voltados ao comportamento dos ex-combatentes. Houve falha em ambos os governos em sensibilizar os soldados ocasionado confusão

e mal-entendido durante o processo o que levou a IUNDDR a reunir com alguma das partes, SPLA (Nichols, 2011). Para o autor "ao serem desmobilizados, os ex-combatentes são apoiados enquanto procuram desenvolver um meio de vida sustentável e se reintegrarem com sucesso em suas comunidades como civis". (Nichols, 2011, 32). Ademais, além de receber um suporte de 1750 dólares, algumas atividades como treinamento profissional e formação educacional de sei ou nove meses faziam parte do processo de reintegração. Fica claro que a preparação e capacidade financeira é fundamental para o sucesso do programa de DDR. Apesar dos desafios encarados, a tabela abaixo apresenta dos resultados do processo de reintegração.

Tabela 1- Resultado das atividades de reintegração em 2011.

	Total demobilized	Total who have registered with IPs or are currently in training	Total who have completed reintegration training
Northern Sudan	27,418	8,115	7,647
Southern Sudan	11,022	7,771	3,304
Total	**38,440***	**15,886**	**10,951**

* Provided by UNMIS DDR Unit.

Source: Email correspondence with UNDP Sudan

Fonte: NICHOLS (2011, p. 34)

Considerações finais

Nosso intuito foi trazer um panorama do CPA como mecanismo para a construção da paz. Também buscamos apontar que as atividades previstas se enquadram nos conceitos sobre RSS por meio do DDR. Assim, o CPA transitou pelos programas de DDR mesmo não sendo mencionado como atividade fundamente do acordo. Apesar do CPA não fazer menção a RSS, o processo ocorreu mediante intenção de composição da FC/I, definido por ambos os lados FAS e SPLA.

A partir da nossa metodologia de análise, o aporte teórico nos proporcionou considerar que dentre as atividades levadas a cabo pela RSS no Sudão aconteceram devido à falta de condições locais. No entanto, fica claro que a efetivação da RSS requer do Estado condições financeiras, de infraestrutura, capacitação de pessoal, informação e formação tanto das comissões de DDR como dos ex-combatentes e transparência no que concerne a gestão financeira. Ainda, a resolução da

UNMIS ao não fazer menção sobre os programas RSS contribuiu para o fracasso do processo de consolidação da paz se considerando as necessidades de reformas no setor de segurança.

O envolvimento de atores externos esteve presente diretamente na articulação das atividades, dentre os Estados Unidos e o Reino Unido. Como mencionado na discussão teórica, esses países se destacam pelas suas políticas para a RSS tirando ao Estado alvo a responsabilidade pela gestão da RSS. Esse posicionamento reforça e reproduz o caráter *top down* das atividades de construção da paz discorrido comumente pela literatura crítica a paz liberal. Ainda, vale reiterar que o RSS, no caso em análise, em termos de prioridade perdeu para o referendum de 2011. No entanto, como atividade que visa garantir a estabilidade da paz e a segurança da sociedade, deveria ser prioritária no processo de construção do Estado.

Com relação ao processo, de modo geral, houve apropriação dos principais grupos armados pelas partes. As principais partes em questão apoiaram financeiramente estes grupos de modo que estes prestassem serviços de segurança com a política de apadrinhamento de milícias treinadas para garantir a segurança presidencial por parte do governo do Sudão do Sul, por exemplo. Este processo mostrou o quão desconfiado as partes estavam em relação ao cumprimento do acordo. No entanto, o Sul apresentou-se como o lado mais frágil do processo por dois motivos: de um lado alto grau de desconfiança da sua capacidade militar levando a altos salários dos soldados; e do por outro lado a incorporação de ex-militares na polícia com baixo salário ocasionando alto índice de corrupção na corporação. Entende-se que essa medida foi uma forma conter possível ameaça do GoS.

Por fim, é fundamental que se reflita, principalmente em pesquisas futuras, as reuniões prévias ao CPA realizadas por pessoas chave e que não constam nas atas do Acordo. Em um primeiro momento, essa movimentação possui um verniz positivo, no sentido de propiciar celeridade ao processo de construção de paz, quando, enfim, negociar-se o CPA. Entretanto, é necessário questionar o quão elitista esse movimento também não pode se tornar, uma vez que é possível questionar a razão pela qual um determinado indivíduo foi selecionado, a razão pela qual algum grupo não foi selecionado e o quão durável pode ser um Acordo — e uma construção de paz, nesse sentido — que não possui a participação e o apoio da sociedade civil.

Referências bibliográficas

AGUILAR, S. L. C. 2014. Reforma do Setor de Segurança: visão geral e proposta de planejamento. *In*: AGUILAR, S. L. C. (Org.) *Reforma do Setor de Segurança:* teoria, prática e crítica. São Paulo: Porto de Ideias.

BLAIR, S. 2014. Uma crítica à Reforma do Setor de Segurança. *In*: AGUILAR, S. L. C. (Org.) *Reforma do Setor de Segurança:* teoria, prática e crítica. São Paulo: Porto de Ideias.

BIGATÃO, J. P.. 2014. As operações de paz da ONU: a década de 1990 e as crises de responsabilidades. *In*: MATIJASCIC, V. B. (Org.). *Operações de Manutenção de paz das Nações Unidas:* reflexões e debates. São Paulo: UNESP. p. 13-39.

BIGATÃO, J. P. 2015. Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas (2000-2010). 2015. 193 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas, San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), São Paulo.

BIGATÃO, J. P. 2009. Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990. 194 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), São Paulo.

WAAL, A.. 2012. The Ongoing Conflict in Sudan. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=4JM5koOj3kA. Acesso em: 20 maio 2019.

WAAL, A.. 2014. When Kleptocracy Becomes Insolvent: The Brute Causes of the Civil War in South Sudan'. *African Affairs,* 113, no. 452: 347–369. Disponível em: doi:10.1093/afraf/adu028. Acesso em: 03 jul. 2019.

WAAL, A. et al. 2014. The Epidemiology of Lethal Violence in Darfur: Using Micro-Data to Explore Complex Patterns of Ongoing Armed Conflict'. *Social Science and Medicine,* 120: 368–377. Disponível em: doi:10.1016/j.socscimed.2013.12.035. Acesso em: 20 maio 2019.

WAAL, A. 2016. Sudan: Patterns of Violence and Imperfect Endings. *In*: CONLEY-ZILKIC, B (ed.). *How Mass Atrocities End:* Studies from Guatemala, Burundi, Indonesia, the Sudans, Bosnia-Herzegovina, and Iraq; pp. 121–149. Cambridge: Cambridge University Press.

DONAIS, T. 2018. Security sector reform and the challenge of vertical integration. *Journal of*

Intervention and Statebuilding, vol. 12, no. 1, p.31–47.

ESTEVES, P. 2009. A Paz democrática e a normalização da sociedade Internacional. In: NASSER, Reginaldo Mattar. *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora UNESP, p. 35- 46.

GOMES, A. T.. 2013. Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding. *Rev. Monções*, v.2. n.3, jul. /dez. p. 46-76.

JOHNSON, Douglas. 2012. *The Root Causes of Sudan's Civil Wars:* Peace of Truce. African Issues; Revised Edition. Princeton: Princeton University Press, 1996.

LEWIS, M. 2009. Skirting the Law: Sudan's Post-CPA Arms Flows. Geneva: Small Arms Survey.

MATIJASCIC, V. B. 2014. Peacebuilding e as Nações Unidas. *In*: MATIJASCIC, V. B. (Org.). *Operações de Manutenção de paz das Nações Unidas:* reflexões e debates. São Paulo: UNESP. p. 13-39.

MADUT-AROP, A. 2006. *Sudan's Painful Road to Peace*: A Full Story of the Founding and Development of SPLM/ SPLA. Charleston, NC: BookSurge.

NICHOLS, R. 2011. *DDR in Sudan*: Too Little, Too Late? Geneva: Small Arms Survey.

PENDLE, N. 2016. They Are Now Community Police: Negotiating the Boundaries and Nature of the Government in South Sudan through the Identity of Militarized Cattle-keepers'. *International Journal on Minority and Group Rights,* 22, no. 3: 410–434.

OCDE. *The OECD DAC handbook on Security System Reform (SSR):* Supporting Security And Justice. Paris, France: OECD, 2007.

RANDS, R. 2010. In Need of Review: SPLA Transformation 2006–10 and Beyond. Geneva: Small Arms Survey.

REPUBLIC OF SUDAN AND THE SPLM/A. 2003; 2005. The Comprehensive Peace Agreement between the Government of the Republic of Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army. Nairobi, 9 January 2005. Disponível em: http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018.

SILVA, F. R. 2012. A paz liberal nas operações de peacebuilding: o 'local' e os limites da crítica. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do

Rio de Janeiro.

SEDRA, M. 2014. Reforma do Setor de Segurança em Países afetados por conflitos: a necessidade de uma abordagem da segunda geração. *In*: AGUILAR, S. L. C. (Org.) *Reforma do Setor de Segurança*: teoria, prática e crítica. São Paulo: Porto de Ideias.

SNOWDEN, J. A. 2012. Work in Progress: Security Force Development in South Sudan through February 2012. Geneva: Small Arms Survey.

SUMBEIYWO, L. 2006. The Mediator's Perspective: An Interview with General Lazaro Sumbeiywo. *In*: SIMMONS, Mark; DIXON, Peter (eds.). *Peace by Piece*: Addressing Sudan's Conflicts. Accord, no. 18, 22–27. London: Conciliation Resources.

TCHINHAMA, L. P. R. 2017. Peacebuilding e democratização: uma análise da construção da paz na República Democrática do Congo. 79 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais.

TURYAMUREEBA, R.. 2014. *The CPA-DDR Program in South Sudan*: What Went Wrong? Nairobi: Africa Leadership Centre.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Security Sector Reform. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/security-sector-reform. Acesso 15 de janeiro de 2020.

_____Missão das Nações Unidas no Sudão. Disponível em: https://unmis.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/cpa-en.pdf. Acesso 15 jan. 2020.

WOODWARD, P. 2012. *Crisis in the Horn of Africa:* politics, piracy and the threat of terror. International Library of African Studies. IB Tauris.

WORLD BANK. 2007. Sudan: Public Expenditure Review, Synthesis Report. Washington, DC: World Bank.

YOUNG, J. 2012. The Fate of Sudan: The Origins and Consequences of a Flawed Peace Process. London: Zed Books.