



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Marcos do Vale Araujo

Hegemonia, operações de paz e o Brasil: Presença e atuação na MINUSTAH

Rio de Janeiro

2023

Marcos do Vale Araujo

Hegemonia, operações de paz e o Brasil: Presença e atuação na MINUSTAH



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional. Linha de Pesquisa: Estudos de Política Externa.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

A663 Araujo, Marcos do Vale.
Hegemonia, operações de paz e o Brasil: Presença e atuação na MINUSTAH /
Marcos do Vale Araujo. – 2023.
183 f.

Orientador: Cláudio de Carvalho Silveira.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Relações internacionais – Teses. 2. Hegemonia – Teses. 3. Missão das
Nações Unidas para Estabilização do Haiti – Teses. I. Silveira, Cláudio de
Carvalho. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.

CDU 327

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Marcos do Vale Araujo

Hegemonia, operações de paz e o Brasil: Presença e atuação na MINUSTAH

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional. Linha de Pesquisa: Estudos de Política Externa.

Aprovada em 27 de fevereiro de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Williams da Silva Gonçalves
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Vágner Camilo Alves
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

Dedicado à minha avó Dilma (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

Realizar o mestrado em Relações Internacionais na UERJ foi um passo crucial para o meu processo de amadurecimento e formação enquanto profissional e pesquisador da área, e agradeço, acima de tudo, pela oportunidade que me foi dada na realização dessa etapa. A pandemia de COVID-19 foi um enorme desafio ao longo desse processo, tanto pelas perdas de entes queridos quanto pelo impedimento ao contato presencial necessário com a UERJ durante metade do mestrado. Apesar das barreiras, agradeço por ter sido possível não apenas finalizar o curso, mas sobretudo pelas maravilhosas redes que consegui construir com colegas que se tornaram grandes amigos, professores e demais servidores da universidade.

Com relação aos meus familiares, assim como foi com a minha monografia da graduação, agradeço por esta dissertação primeiramente ao meu pai e minha mãe, José Roberto e Angela. Estes sempre foram os principais responsáveis pelo meu crescimento profissional e cujos investimentos busco retornar da melhor forma possível. Agradeço à minha falecida avó Dilma, a quem também dedico o presente trabalho, pessoa com quem morei durante o primeiro ano do mestrado e direcionei todo o esforço em tarefas de cuidado nos momentos finais de sua vida. Por fim, sou grato a todo o apoio que sempre me foi dado pelos meus queridos primos Neila, Vânia e Paulo, e por continuarem sendo de extrema importância para a minha trajetória.

No que se refere aos meus amigos, não poderia deixar de agradecer a todos que possuem um imenso respeito e carinho por mim, seja aqueles que estão comigo desde a infância ou aqueles que conheci na escola e na faculdade. Não poderia deixar de dar o destaque para aqueles que estiveram mais próximo de mim no momento da escrita da dissertação, portanto, muito obrigado Nichollas, João Felipe, Bernardo, Rodrigo, Renato, João do Gás, Freitag. Sobre todas as amizades que construí e mantenho no mestrado, agradeço a todos e todas pelo apoio de sempre. Aqui, não deixo de ressaltar o valor especial de Lucca e Octávio, eternos camaradas que dividiram ansiedades da pós-graduação, trabalhos acadêmicos e, mais importante, os papos descontraídos nas varandas da UERJ e as cervejinhas que selaram nossa eterna amizade.

Quanto aos meus professores, não poderia deixar de agradecer ao meu antigo orientador da graduação e querido amigo Diogo Dario, pelo apoio conferido todo o tempo desde o momento que o conheci quando era calouro da faculdade. Agradeço à querida professora Jana Tabak, pela parceria acadêmica que pude construir durante o curso e pela confiança que foi dada aos meus

esforços. Por fim, sou grato ao professor Cláudio Silveira, meu orientador, pelo apoio de sempre e pelas valiosas dicas e conselhos que foram cruciais para a construção da presente dissertação.

Meus profundos agradecimentos aos demais professores e funcionários da UERJ e seu Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UERJ). A educação superior de qualidade resiste e prevalece, a despeito daqueles que negam seu valor e tentam contribuir com seu desmonte. Viva a universidade pública sempre, a qual possuo a minha maior gratidão.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

ARAÚJO, Marcos do Vale. **Hegemonia, operações de paz e o Brasil:** Presença e atuação na MINUSTAH. 2023. 183 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Essa dissertação objetiva investigar as formas pelas quais a atuação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) reproduziu os modos convencionais de intervenção, vinculados à chamada “paz liberal” e, mais recentemente, à “estabilização”. O trabalho parte da premissa de que tanto os elementos ligados com a lógica da “paz liberal”, quanto fatores mais relacionados à agenda da “estabilização”, que norteia as operações multidimensionais contemporâneas, compõem uma estrutura capitalista que favorece interesses políticos e econômicos específicos de atores estatais e não estatais localizados no chamado Norte Global. No âmbito do ativismo do Brasil com as operações de paz no século XXI, cujo símbolo central foi a atuação no Haiti, questionamos de que forma a atuação do Brasil na MINUSTAH, pretendida como alternativa e inovadora, contribuiu para a reprodução dos processos convencionais de intervenção em operações de paz. A hipótese da pesquisa é que a atuação do Brasil na MINUSTAH, ainda que tenha se proposto a inovar por meio de uma “via brasileira”, reproduziu processos convencionais de intervenção a partir do intenso uso da força e do apoio à construção de um Estado democrático-liberal, contribuindo para a manutenção hegemônica da estrutura histórica capitalista neoliberal. O trabalho possui natureza exploratória e possui um caráter majoritariamente qualitativo, construindo os argumentos tanto por meio de pesquisas bibliográficas quanto de pesquisas documentais, a partir de análises de discursos de oficiais brasileiros que atuam na MINUSTAH, resoluções da ONU, artigos científicos, livros e relatórios.

Palavras-chave: Hegemonia. Operações de Paz. Brasil. MINUSTAH.

ABSTRACT

ARAÚJO, Marcos do Vale. **Hegemony, peace operations and Brazil: Presence and performance in MINUSTAH.** 2023. 183 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This dissertation aims to investigate the ways in which Brazil's role in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) has reproduced conventional modes of intervention, linked to the so-called “liberal peace” and, more recently, to “stabilization”. The paper starts from the premise that both elements linked to the logic of “liberal peace” and factors more related to the “stabilization” agenda that guides contemporary multidimensional operations are part of a capitalist structure that favors specific political and economic interests of state and non-state actors located in the so-called Global North. In the context of Brazil’s activism with peace operations in the 21st century, whose central symbol was its actions in Haiti, we question how Brazil's actions in MINUSTAH, intended as alternative and innovative, contributed to the reproduction of conventional processes of intervention in peace operations. The hypothesis of this research is that Brazil's role in MINUSTAH, even though it proposed to innovate through a “Brazilian way”, reproduced conventional processes of intervention through the intense use of force and support for the construction of a liberal-democratic state, contributing to the hegemonic maintenance of the neoliberal capitalist historical structure. The work is exploratory in nature and mostly qualitative, elaborating arguments both through bibliographical and documentary research, based on analyses of speeches by Brazilian officials who served on MINUSTAH, UN resolutions, scientific articles, books, and reports.

Keywords: Hegemony. Peace Operations. Brazil. MINUSTAH.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A dialética de forças em uma estrutura histórica.....	42
Figura 2 – Hegemonia sob três esferas de análise.	43
Figura 3 – A dialética de forças e o bloco histórico neoliberal (1990 - atual).	71
Figura 4 – A dialética de forças e o projeto hegemônico reformista da PEB.	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACISO	Ações Cívico-Sociais
ACNUDH	Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BINUH	Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRABAT	Batalhão de Infantaria de Força de Paz
BRAENGCOY	Companhia de Engenharia Brasileira
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CID	Cooperação Internacional do Desenvolvimento
COMECON	Conselho para Assistência Econômica Mútua
CONTRABRAS	Contingente Brasileiro da Força de Paz
CSS	Cooperação Sul-Sul
CVR	Redução de Violência Comunitária
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Deintegração
ESI	Estudos de Segurança Internacional
FADH	Forças Armadas do Haiti
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRRA	Frente de Resistência Revolucionária do Artibonite
GGT	Guerra Global ao Terror
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
HIPPO	Painel Independente de Alto Nível sobre as Operações de Paz
ICISS	Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania Estatal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
JTF-H	Joint Task Force Haiti
KFOR	Kosovo Protection Force

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MICAH	Missão Internacional de Apoio Civil no Haiti
MICIVIH	Missão Civil Internacional no Haiti
MIF-H	Força Multinacional Interina no Haiti
MINUJUSTH	Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti
MINUSCA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana
MINUSMA	Missão de Estabilização Multidimensional Integrada das Nações Unidas no Mali
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MIPONUH	Missão de Policiais Civis das Nações Unidas no Haiti
MONUSCO	Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional de Migrações
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PARDH	Plano de Ação para a Recuperação Nacional e Desenvolvimento no Haiti
PCI	Partido Comunista Italiano
PEB	Política Externa Brasileira
PF	Ponto Forte
PFP	Parceria para a Paz
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNH	Polícia Nacional do Haiti
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSI	Partido Socialista Italiano
PT	Partido dos Trabalhadores

QIP	Projetos de Rápido Impacto
R2P	Responsabilidade de Proteger
RI	Relações Internacionais
RWP	Responsabilidade ao Proteger
SFOR	Stabilisation Force
TCN	Teoria Crítica Neogramsciana
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNMIH	Missão das Nações Unidas no Haiti
UNSMIH	Missão de Apoio das Nações Unidas ao Haiti
UNTMIH	Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti
UPP	Unidades de Polícia Pacificadora
VSN	Voluntários da Segurança Nacional

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	A TEORIA CRÍTICA NEOGRAMSCIANA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	23
1.1	De Gramsci a Cox: a reflexão sobre a problemática da hegemonia	24
1.1.1	<u>Antonio Gramsci e a hegemonia cultural</u>	24
1.1.1.1	O moderno príncipe: coerção, consenso e Estado ampliado	28
1.1.1.2	Estratégias da hegemonia: guerra de movimento, guerra de posição e revolução passiva.....	31
1.1.2	<u>Relações Internacionais e materialismo histórico: a teoria crítica neogramsciana de Robert Cox</u>	34
1.1.2.1	O propósito da teoria: solução de problemas x crítica.....	37
1.1.2.2	Hegemonia crítica e o método das estruturas históricas: o caso da ordem mundial neoliberal	41
2	TEORIA CRÍTICA NEOGRAMSCIANA, SEGURANÇA INTERNACIONAL E AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU	47
2.1	A ordem mundial pós-vestfaliana e o bloco histórico neoliberal	48
2.1.1	<u>A redefinição da agenda de segurança internacional no pós-Guerra Fria</u>	52
2.1.1.1	Intervenção e Hegemonia: a Organização do Tratado do Atlântico Norte e o princípio da Responsabilidade de Proteger.....	54
2.1.1.2	As operações de paz da ONU em uma estrutura histórica hegemônica: a consolidação da “paz liberal”	56
2.1.1.3	Os dilemas e reconfigurações da “paz liberal”: a militarização das operações de paz da ONU e a emergência da “estabilização”	62
3	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A TEORIA CRÍTICA: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A MUDANÇA	74
3.1	O ímpeto reformista da PEB nos governos Lula e Dilma (2003 2016): alternativas para a ordem mundial	75
3.1.1	<u>Um novo projeto hegemônico em ascensão?</u>	78
3.1.1.1	O projeto hegemônico e a segurança internacional	83

3.1.1.1.1	Os casos do CDS-UNASUL e a “responsabilidade ao proteger”.....	83
3.1.1.1.2	A emergência da “não indiferença” e as operações de paz: caminhos para uma “via brasileira”	86
3.1.2	<u>As desilusões da PEB e o fracasso do projeto hegemônico</u>	92
4	HAITI: UM LEGADO DE INTERVENÇÕES	101
4.1	Das resistências coloniais ao século XIX: uma independência limitada	102
4.2	As ingerências externas no Haiti durante o século XX	105
4.2.1	<u>A intervenção dos Estados Unidos no Haiti e seus reflexos (1915-1934)</u>	105
4.2.2	<u>A Era Duvalier e o recrudescimento do autoritarismo político (1957-1986)</u>	107
4.2.3	<u>Os governos da Junta Militar e os impasses para a redemocratização (1986- 1990)</u>	110
4.2.4	<u>A década de 1990: o início das operações de paz da ONU no Haiti</u>	111
4.3	O século XXI e os antecedentes da implementação da MINUSTAH	116
4.4	A Missão da ONU para a Estabilização do Haiti: características e momentos da operação	118
5	A “VIA BRASILEIRA” EM PERSPECTIVA CRÍTICA: UMA ATUAÇÃO (IN)SOLIDÁRIA	125
5.1	Os significados da estabilização na MINUSTAH: a pacificação e o nexo entre segurança e desenvolvimento	126
5.2	O modo de atuação do Brasil na MINUSTAH: a natureza controversa da “via brasileira”	130
5.2.1	<u>A pacificação dos contingentes militares brasileiros: da “paz” à “ordem”</u>	133
5.2.2	<u>A pacificação e os atores civis brasileiros na MINUSTAH: o caso do Viva Rio</u>	144
5.3	As resistências haitianas à MINUSTAH e a insustentabilidade da “via brasileira”	147
5.4	MINUSTAH: um caso de sucesso?	151
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
	REFERÊNCIAS	166

INTRODUÇÃO

As operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) são, desde o momento de seu surgimento no contexto histórico dos primeiros anos de vida da referida instituição, o principal mecanismo de solução de conflitos e promoção da segurança internacional na arena global. Inevitavelmente, as transformações políticas, econômicas e ideológicas nas relações internacionais ocorridas nas últimas décadas, sobretudo a partir do fim da bipolaridade, contribuíram para o impulso a um processo contínuo de redefinição de paradigmas no que tange aos atores envolvidos, métodos empregados e soluções buscadas aos conflitos internacionais.

Na época de seu surgimento, as operações de paz estavam reféns dos constrangimentos da Guerra Fria, pouco havendo margem para a intromissão de forças de paz em assuntos internos dos Estados e diversificação de funções para além do clássico monitoramento de zonas neutras entre combatentes e manutenção de cessar-fogo (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016). O pós-Guerra Fria gerou espaço político e intelectual para repensar os significados, práticas e as implicações dessas operações para a ordem mundial. Não à toa, desde o processo de alargamento de suas funções nos anos 1990 até as primeiras décadas do século XXI, as Nações Unidas formularam uma gama de documentos (ONU, 1992; 1995; 2000; 2008; 2015) voltados a codificar a emergência e o refinamento doutrinário de operações multidimensionais e multilaterais¹.

Contudo, essas transformações na base lógica das operações de paz não se deram de forma neutra e imparcial. Tal fato seria impossível, considerada a abordagem de Robert Cox (1981) de que toda teoria é destinada para alguém e possui algum propósito, da mesma forma que sua perspectiva deriva de uma posição específica no tempo e no espaço. Neste sentido, e à luz de um viés teórico neogramsciano, é cabível pensar que as intervenções conduzidas por operações de paz nos anos 1990 serviram a um propósito geral de manutenção de uma estrutura de produção capitalista, de sua ideologia neoliberal contemporânea e da segurança dos processos de acumulação (PUGH, 2004; TAYLOR, 2010). A forma em que isso foi feito se deu pelo apoio à construção de

¹Sobre uma visão multilateral dos atores envolvidos, a referência é feita a uma gama de agentes envolvidos como organizações não-governamentais, civis, policiais e os tradicionais militares (KENKEL, 2013). No que diz respeito a uma visão multidimensional das alternativas aos conflitos, considera-se a inclusão de tarefas para além do espectro militar-estratégico, como o apoio ao desenvolvimento, assistência humanitária, organização de eleições, assistência a refugiados, promoção de direitos humanos, medidas de reconciliação nacional entre outros aspectos (FAGANELLO, 2013).

um modelo de democracia similar ao verificado no Ocidente, fomento ao livre-mercado e promoção de ajuda humanitária, elementos estes que constituem o que ficou conhecido por críticos como a “paz liberal” ou “*peacebuilding* liberal” (RICHMOND, 2004; 2010; CHANDLER, 2008)

Da mesma forma, a subsunção da agenda humanitarista e da “paz liberal” dos anos 1990 em um modelo de intervenção guiado acima de tudo pelo alcance da “estabilização” (PETER, 2015; KARLSRUD, 2018a), como visto em operações no século XXI, é marca de uma forma de atuação problemática por parte de forças de paz que atuam supostamente em nome de princípios como a imparcialidade, consentimento das partes em conflito e uso da força limitado (ONU, 2008). Sobre a ideia da “estabilização”, a referência é feita a tarefas de reconstrução das capacidades estatais e implementação de medidas de aplicação da lei (*law-enforcement*), em auxílio a um governo central incapaz de exercer autoridade, com permissibilidade clara de forças de paz em recorrer ao uso da força (CURRAN; HUNT, 2020)

O trabalho parte da premissa de que tanto os elementos ligados com a lógica da “paz liberal”, marco das operações de paz dos anos 1990, quanto os fatores mais relacionados à agenda de “estabilização” que norteia operações contemporâneas, são dinâmicas instrumentalizadas pelos atores mais influentes da ordem mundial neoliberal. Isto se dá de modo a compor uma estrutura que favorece interesses específicos desses atores, reforçando uma dinâmica de desigualdade e subordinação política e econômica de populações de regiões que recebem intervenções da ONU.

Sobre a concepção de estrutura acima referida, dentro de uma abordagem neogramsciana, a ideia não se assemelha às concepções convencionais de estrutura, como vista na teoria realista das Relações Internacionais (RI). Para essa última, estrutura representa o nível macro de análise das relações de poder bélico entre Estados, entendidos como os principais atores da política internacional. À diferença dessa concepção, a noção de estrutura aqui trabalhada reflete a ideia de que as subjetividades e interesses dos atores, não necessariamente Estados, são moldadas pelas posições sociais que eles ocupam (BARNETT; DUVALL, 2005). Segundo Gramsci (2000), as estruturas sociais não se esgotariam em uma dimensão econômica e material, mas compreenderiam uma relação dialética dessa dimensão com uma base ideacional e cultural. Ao retomar a visão de Gramsci, Gill (2008) ressalta que as estruturas seriam fruto da ação coletiva humana e não só influenciam capacidades materiais e ideologias dos agentes, mas são transformadas por eles em um processo contínuo de mudança histórica. Compreendem, portanto, “o aspecto intersubjetivo de

ideias, ideologias e teorias, instituições sociais, e um sistema socioeconômico prevalecente e conjunto de relações de poder” (GILL, 2008, p. 17, tradução nossa).

Ainda, entende-se que há uma certa aquiescência² da comunidade internacional frente à sofisticação das “receitas” para a paz dentro do arcabouço institucional das Nações Unidas, reforçando a lógica de que esses processos operam dentro de uma dinâmica hegemônica. Pela dinâmica hegemônica anteriormente mencionada, a referência é feita à interpretação de Cox (1983) do conceito de hegemonia. Ao retomar o pensamento de Antonio Gramsci, Cox entende que a hegemonia concerne a um modo de produção dominante, tanto em termos ideacionais quanto materiais, dentro do qual uma classe social, Estado(s) ou ator(es) transnacional(is) ascende(m) e consolida(m) uma posição privilegiada, com os próprios subalternos reforçando essa estrutura social de dominação (COX, 1983; ARAUJO; DARIO, 2021).

Alguns exemplos sustentam que os processos convencionais de promoção da paz e o neoliberalismo como motor ideológico desses processos desfrutam de uma base hegemônica no nível global. Verifica-se a contínua aprovação da comunidade internacional por resoluções cada vez mais permissivas quanto ao uso da força por *peacekeepers* como recurso para a garantia da “estabilização” (KARLSRUD, 2018a; 2019). Junto a isso, merece destaque o aumento expressivo da contribuição de tropas oriundas de países do chamado Sul Global em operações de paz no século XXI (WEISS; KUELE, 2019), já que tais países tradicionalmente apresentaram resistências em participar de intervenções capitaneadas por potências ocidentais ou por organismos multilaterais cuja influência dessas potências é visível.

No entanto, isso não significa que essa dinâmica hegemônica seja isenta de contradições ou não esteja fadada a crises. Em um contexto mundial mutável e sujeito a transformações, se observa que a aceitação de populações em locais de conflito quanto às formas tradicionais de intervenção tem sido cada vez menos frequente. Como indica Taylor (2010), tal realidade opera contra qualquer aplicação triunfante da “paz liberal” e põe em xeque a viabilidade da lógica e das expectativas desse projeto, ocasionando uma “paz virtual”, atraente e satisfatória para elites transnacionais e nacionais, mas pouco sustentável e sem apoio das populações afetadas (RICHMOND, 2010).

²A ideia remete a um componente central da concepção (neo)gramsciana de hegemonia, sendo este o consenso de atores com um projeto político específico. De acordo com Burges (2008), em sua definição sobre “hegemonia consensual”, “ela não expressa necessariamente o domínio de um Estado em qualquer momento no tempo, mas pode, em vez disso, ser uma estrutura criada por meio de um acordo consensual entre vários Estados liderados por um Estado predominante” (BURGES, 2008, p. 70, tradução nossa).

De certa forma isso corrobora o argumento de Robinson (2005) de que o bloco histórico³ globalista que emergiu nos anos 1980 e 1990 possuiu uma hegemonia “restrita” em vez de “expansiva” na sociedade global. Isto se dá menos pela internalização por classes populares da visão de mundo neoliberal – e, conseqüentemente, de operações de paz e intervenções externas que promovem valores democráticos e de mercado – e mais pela desarticulação dessas classes e de ideias alternativas no curso da globalização. O autor ainda indica que, desde o final da década de 1990, elites transnacionais têm encontrado dificuldades até mesmo para exercer uma hegemonia “restrita”, recorrendo constantemente ao uso da força e da coerção de modo a manter a supremacia de seus interesses políticos e econômicos (ROBINSON, 2005). Tal ponto é particularmente intuitivo se observamos que operações de paz têm se militarizado num processo contínuo, focando mais em neutralizar grupos potencialmente perturbadores de um projeto político e econômico em construção do que em propor alternativas sustentáveis e inclusivas de paz em regiões de conflito (PETER, 2015; KARLSRUD, 2018a; CURRAN; HUNT, 2020).

No âmbito do curioso crescimento de países do chamado Sul Global dentro das operações de paz no século XXI, o trabalho direciona a investigação para um ator específico, o Brasil. O país, sobretudo durante as duas administrações de Lula da Silva e em menor intensidade nas gestões de Dilma Rousseff, buscou projetar no cenário internacional algumas preocupações de caráter doméstico, tais como o combate à pobreza, redução de desigualdades e apoio ao desenvolvimento (VELASCO, 2011; 2015). A importância de centrar o estudo no Brasil se dá quando compreendemos que seus posicionamentos de política externa foram concebidos dentro de um movimento mais amplo e crítico de reforma da ordem mundial e de renovação do multilateralismo em favor de países do Sul (SARAIVA, 2013).

Sobre esse ponto, é válido observar que a Teoria Crítica Neogramsciana (TCN) não apenas analisa como um conjunto particular de forças sociais articula e constrói uma estrutura histórica

³O bloco histórico é um conceito gramsciano altamente disputado quanto ao seu significado preciso, dado a multiplicidade de contextos em que foi articulado nos Cadernos do Cárcere, obra central de Gramsci. No entanto, releituras do pensador italiano bem como esforços em sistematizar sua abordagem teórica sugerem que o bloco histórico seria um conceito representativo de uma estrutura social marcada pela presença de uma classe ou ator hegemônico. Assim, o bloco histórico é um conceito inteiramente dialético, visto que a formação de um bloco social hegemônico diria respeito ao quão coesa é a interação entre uma base econômica e suas forças de produção material (estrutura) e sua expressão ideológica e cultural (superestrutura) (GRAMSCI, 2000; RAMOS, 2005). Neogramscianos, ao estudarem os processos de reestruturação do capitalismo na década de 1980, os movimentos de expansão da produção e consumo e a integração de forças econômicas globais no curso da globalização vão discorrer sobre a possibilidade de um emergente bloco histórico transnacional (GILL, 2008) ou de um bloco histórico capitalista global (ROBINSON, 2005), mas que materializa um projeto incompleto, contestado e em crise.

hegemônica, mas principalmente como as contradições inerentes a esse processo geram espaços para o surgimento de projetos alternativos com vistas a transformar essa realidade (COX, 1981; 1983). Assim, é notável como o ímpeto reformista da política externa brasileira esteve assentado na ideia de consolidar, por meio do consenso, um espaço regional favorável a proliferação de caminhos alternativos ao neoliberalismo, sobretudo no que diz respeito à governança política e à promoção do desenvolvimento socioeconômico. De modo mais específico, no âmbito do então chamado “regionalismo pós-liberal” (LIMA, 2010) ou “regionalismo pós-hegemônico” (CLEMENTE, 2021), teria sido de interesse do Brasil alavancar um projeto particular – isto é, uma visão de ordem mundial ou regional – e persuadir outros países a abraçar o projeto, criando situações em que se tornaria custoso para outros atores desviarem da posição brasileira (BURGES, 2008; 2009).

Seria marca desse projeto a tentativa de tornar mais inclusivo e democrático o sistema multilateral de regras, reduzindo assimetrias a partir do aprofundamento da integração política e social, da multiplicação de foros de atuação e do avanço de temáticas como o combate ao subdesenvolvimento, à miséria e à pobreza. Tais elementos geram reflexos claros no que diz respeito à segurança internacional, no sentido de que foi de interesse do Brasil, a partir do caso particular do Haiti, justificar seu aumento de participação nas operações de paz em termos de “não-indiferença” à miséria em locais assolados por conflitos, em vez de tradicionais justificativas de promoção da governança democrática ou apoio ao livre-mercado (LIMA, 2005). Com base nessa ideia, o país buscou apresentar uma “via brasileira” para a construção da paz. Esta abordagem supostamente se afastaria da dinâmica militarizada e liberal de países do Ocidente, englobando tarefas que vão desde a promoção do diálogo e a reconciliação nacional até investimentos em infraestrutura, atividades de apoio à cultura e ao esporte e promoção de programas de auxílio econômico (ABDENUR; CALL, 2017; CORREA, 2017).

É questionável e rejeitável, no entanto, a afirmação de que esses movimentos sucederam em representar alternativas à dinâmica convencional e hegemônica de intervenção da ONU. As razões para isso remontam, por um lado, do saldo dos direcionamentos tomados pela política externa brasileira, bem como da participação Brasil no Haiti, não terem sido favoráveis para a projeção do país enquanto ator transformativo da ordem mundial. Por outro, do próprio contexto haitiano após a presença da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), ainda marcado por turbulências e por uma debilitação profunda das estruturas

políticas, econômicas e sociais de governança, sugerindo, portanto, a prevalência de modos hegemônicos de intervenção. Cabe à presente pesquisa investigar, dessa forma, o que a “via brasileira” almejava e o que de fato ela representou em termos práticos, considerando os dilemas mencionados.

No momento em que assumimos uma postura cética quanto ao sucesso de seus movimentos críticos e reformistas na política externa como um todo, e nos esforços de construção da paz em termos específicos, possuímos como objetivo investigar as formas pelas quais a atuação do Brasil na MINUSTAH reproduziu os modos hegemônicos de intervenção, vinculados à chamada “paz liberal” e, mais recentemente, à “estabilização”. Para tanto, possuímos a seguinte pergunta de partida: De que forma a atuação do Brasil na MINUSTAH, pretendida como alternativa e inovadora, contribuiu para a reprodução dos processos convencionais de intervenção em operações de paz? Com vistas a respondê-la, possuímos como hipótese central que a atuação do Brasil na MINUSTAH, ainda que tenha se proposto a inovar por meio de uma “via brasileira”, reproduziu processos convencionais de intervenção a partir do intenso uso da força e do apoio à construção de um Estado democrático-liberal, contribuindo para a manutenção de uma estrutura histórica capitalista hegemônica.

No que diz respeito à metodologia, é conveniente observarmos que, no campo acadêmico das Relações Internacionais, existem abordagens que remontam, em termos gerais, de duas tradições: uma tradição científica, voltada a “explicar” cientificamente fenômenos específicos; e outra tradição interpretativa, ligada a “compreender” normativamente os acontecimentos (HOLLIS; SMITH, 1990). Essa distinção, em termos epistemológicos (fundamentação do conhecimento) e metodológicos (diferentes entendimentos sobre a forma em que métodos são utilizados), também pode ser observada a partir da divisão entre “teorias de solução de problemas” e “teorias críticas” (COX, 1981). Nesse caso, a primeira possuiria um caráter mais instrumental, visando apenas “explicar” as contradições de determinada ordem, ao passo que a segunda buscaria “compreender” dilemas de uma ordem específica com vistas a transformá-la (COX, 1981).

Como já argumentado anteriormente, ao recorrermos à Teoria Crítica Neogramsciana como guia teórico para desenvolver o trabalho, se torna central afirmar que a pesquisa não se restringe à análise de relações sociais e estruturas de poder nos seus próprios termos, isto é, em um momento particular da história e isolado de trajetórias temporais contínuas (COX, 1981). Mais do que uma abordagem sincrônica, definida nas linhas anteriores, uma abordagem diacrônica se torna mais

conveniente. Esta busca compreender como contradições e problemas dentro de uma estrutura (no caso, da estrutura capitalista e os processos de promoção da paz que a reafirmam) podem apontar para a emergência de padrões sociais alternativos (SINCLAIR, 1996).

Em outros termos, analisar os acontecimentos a partir de sua evolução no tempo nos permite compreender não apenas as relações de poder pertinentes de uma realidade específica (em termos de seus principais atores, ideias veiculadas e conteúdo de organismos internacionais), mas também projetar arranjos sociais alternativos que, por si só, são frutos do processo de mudança histórica (COX, 1981). Ao considerar o estudo desta pesquisa à luz dessa base teórica, cabe aqui investigar e compreender as relações de poder consolidadas no âmbito do modelo hegemônico de operações de paz. Ao mesmo tempo, aqui se busca, no seio desse modelo, observar como seus defeitos impelem atores como o Brasil a adotar (ou não) posturas por vezes destoantes de seus pilares de sustentação.

É nesse sentido que o trabalho centra as atenções para a atuação do Brasil no caso da MINUSTAH. De acordo com Gerring (2007, p. 20, tradução nossa), “um estudo de caso pode ser entendido como o estudo intensivo de um único caso em que o objetivo desse estudo é - pelo menos em parte - lançar luz sobre uma classe maior de casos (uma população)”. Em termos concretos, estudar os movimentos do Brasil no âmbito da MINUSTAH ilustra como sua postura pretensiosamente crítica, ao menos na retórica da política externa de Lula e Dilma, auxilia a compreensão de uma tendência mais ampla de resistências à estrutura hegemônica que opera em favor de atores do Norte Global. Considerando o fato de as observações derivadas do estudo de caso poderem ser construídas diacronicamente (GERRING, 2007), investigar a atuação do Brasil não se trata de esgotar a análise em um ponto isolado no tempo, mas sim de observar como essa atuação é compreendida em um processo contínuo de transformações históricas.

Junto a isso, o trabalho possui natureza exploratória e possui um caráter majoritariamente qualitativo, construindo os argumentos tanto por meio de pesquisas bibliográficas quanto de pesquisas documentais. No que se refere ao primeiro, se buscará analisar livros e artigos científicos pertinentes ao tema. Em relação ao segundo, será privilegiado o levantamento de documentos de alto nível das Nações Unidas, tais como resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), mandatos de operações de paz e relatórios oficiais. Ademais, recorreremos a entrevistas realizadas com oficiais brasileiros que possuíram experiências práticas na MINUSTAH para a coleta de informações. Dados quantitativos, como as quantidades de contingentes militares e atores

civis enviados para a missão, também serão considerados. Com relação à estruturação do trabalho, a dissertação está organizada em cinco capítulos, para além da presente introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo busca realizar uma revisão do arcabouço teórico-conceitual da Teoria Crítica Neogramsciana, localizando a abordagem dentro do campo acadêmico das Relações Internacionais. A razão para tanto se dá pela necessidade de retomar conceitos originários dos escritos de Antonio Gramsci e discorrer sobre como eles foram adaptados e utilizados no âmbito das discussões sobre a ordem mundial, de modo a nortear a argumentação do trabalho de forma coerente. Possuímos como intenção desdobrar as implicações da adoção de um pensamento neogramsciano sobre o poder e a hegemonia nas relações internacionais para o estudo da ordem mundial, em contraposição às abordagens convencionais ligadas ao realismo, corrente teórica dominante que lida com os conceitos supracitados.

O segundo capítulo possui como objetivo analisar criticamente as transformações políticas e normativas ocorridas no âmbito da segurança internacional, em termos gerais, e no que diz respeito às operações de paz da ONU, em termos específicos, com particular atenção aos acontecimentos em curso dos anos 1990 até o contexto atual. A forma pela qual pretendemos realizar a análise se dá a partir do estabelecimento de pontes entre a Teoria Crítica Neogramsciana, com seus aparatos conceituais voltados ao questionamento das dinâmicas de poder e dominação na ordem mundial, e os Estudos de Segurança Internacional (ESI). Assim, analisamos criticamente a ordem mundial contemporânea, discorrendo acerca da emergência do bloco histórico neoliberal e lidando com as transformações na agenda de segurança internacional, sobretudo no que concerne ao funcionamento das operações de manutenção da paz da ONU.

O terceiro capítulo busca realizar um balanço da política externa brasileira e do protagonismo assumido pelo país com vistas a propor reformas à ordem mundial, entendendo de que forma essa postura pode ser compreendida também a partir de uma visão neogramsciana. Um foco é direcionado para elementos da dimensão da segurança, e investigaremos o teor dos movimentos empreendidos pelos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) em temas como intervenção humanitária, soberania e operações de paz, considerando o alinhamento retórico de ambas as administrações em termos de refinar a ordem mundial e torná-la mais democrática e inclusiva. No que diz respeito especificamente às operações de paz, aqui se buscará analisar criticamente o modo particular de atuação ostentado pelo Brasil. Com foco em ideias como a “não-

indiferença” e a “solidariedade ativa”, se buscará compreender justamente as relações entre a política externa brasileira e a “via brasileira” de construção da paz pretendida pelo país no âmbito das operações de paz, observando suas potencialidades e limitações.

No quarto capítulo, exploramos com maior detalhe a trajetória da crise política e econômica do Haiti, país em que ocorreu a implementação da MINUSTAH. Após traçarmos um panorama histórico desde os tempos coloniais, realizamos uma breve contextualização dos antecedentes que levaram à instauração da MINUSTAH, bem como analisamos as distintas fases da missão. Entendemos que, antes de se analisar o modo de atuação do Brasil na operação de estabilização, é necessária uma contextualização histórica dos processos que tornaram o Haiti uma fonte de “instabilidade” para os atores hegemônicos que alavancam intervenções externas. Uma perspectiva diacrônica, baseada na Teoria Crítica Neogramsciana, nos direciona a compreender essas turbulências no âmbito de um processo de transformações históricas. É com esse propósito que o presente capítulo apresenta uma revisão historiográfica sobre as origens e desdobramentos da crise no Haiti, dos tempos coloniais até o momento da MINUSTAH.

Por fim, no quinto e último capítulo, aprofundamos o estudo da postura do Brasil na MINUSTAH, justamente por ser o caso concreto no qual o nível expressivo de engajamento político e material do Brasil mais auxilia no entendimento das controvérsias dos esforços empreendidos pelo país em seu suposto modo crítico de atuação. Para tanto, observamos o caráter da atuação dos atores civis e contingentes militares brasileiros nas fases da MINUSTAH, antes e após o terremoto de 2010. Por fim, sob uma lente crítica e alinhada à base teórica proposta, serão analisados os resultados da contribuição do Brasil na MINUSTAH durante o período de funcionamento da missão, assim como o próprio saldo final da operação. A razão para tanto se dá pela necessidade de observar, em termos práticos, de quais formas o Brasil acabou atuando de forma alinhada aos processos hegemônicos de intervenção e mantendo as práticas vinculadas à “paz liberal” e à “estabilização”.

1 A TEORIA CRÍTICA NEOGRAMSCIANA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Neste capítulo, possuímos como objetivo realizar uma revisão do arcabouço teórico-conceitual da Teoria Crítica Neogramsciana, com foco na discussão sobre a problemática da hegemonia, localizando a abordagem dentro do campo acadêmico das Relações Internacionais. A razão para tanto se dá pela necessidade de retomar conceitos originários dos escritos de Antonio Gramsci e discorrer sobre como eles foram adaptados e utilizados no âmbito das discussões sobre a ordem mundial, de modo a nortear a argumentação do trabalho de forma coerente.

De modo geral, a TCN busca demonstrar que toda estrutura social é socialmente construída por meio de relações de dominação entre atores específicos. Nessa lógica, toda organização política e social sempre está sujeita a um contínuo processo de mudança histórica. Analisar os problemas globais e a (in)segurança internacional à luz da TCN significa, portanto, mais do que compreender as implicações diretas e imediatas de tais fenômenos, captar as motivações políticas e ideológicas dos acontecimentos em um período histórico definido. Em outros termos, trata-se de entender a maneira pela qual as relações de poder são constituídas, em termos ideológicos, culturais e materiais, e reproduzidas dentro do sistema internacional.

A forma pela qual cumpriremos o objetivo do capítulo se dará por meio de duas grandes subseções. A primeira estará voltada à contextualização do pensamento de Antonio Gramsci, de modo a compreender a importância política e histórica dos escritos do autor italiano, traçando as origens de conceitos pertinentes à análise crítica da realidade social. A segunda buscará, com base no pano de fundo contextual da abordagem de Gramsci, discorrer acerca do refinamento e aplicação do pensamento do autor nas Relações Internacionais. Aqui, pretendemos trazer as abordagens de Robert Cox, principal autor da TCN, bem como de autores que partilham da mesma tradição intelectual, como Stephen Gill e William Robinson. Assim, buscamos desdobrar as implicações da adoção de um pensamento neogramsciano sobre o poder e a hegemonia nas relações internacionais para o estudo da ordem mundial, em contraposição às abordagens convencionais ligadas ao realismo, corrente teórica dominante que lida com os conceitos supracitados.

1.1 De Gramsci a Cox: a reflexão sobre a problemática da hegemonia

Os significados de mudança e hegemonia, assim como conceitos relacionados, como o poder e a ordem, não são universais. Em 1981, Robert Cox abriria terreno para uma forma alternativa de pensamento sobre essa temática, a partir de seu artigo intitulado *Social Forces States and World Orders*. Na ocasião, o autor assume um compromisso explícito em propor revisões na fundamentação teórica do *mainstream* de pensamento nas Relações Internacionais, excessivamente baseada em abordagens positivistas, ao passo que promove expansões conceituais a uma noção de hegemonia antes limitada à preponderância de um Estado e de seus recursos materiais (COX, 1981). Antes de entrar especificamente sobre os elementos que compõem a Teoria Crítica Neogramsciana, será realizada uma breve introdução ao pensamento político da principal figura que influenciou essa perspectiva: Antonio Gramsci.

1.1.1 Antonio Gramsci e a hegemonia cultural

Antonio Gramsci foi um filósofo e revolucionário marxista italiano do início do século XX, realizando os primeiros ensaios de seu pensamento em um contexto marcado por profundas agitações políticas e sociais, com os impactos da Grande Guerra (1914-1918), no cenário externo, e do contínuo processo de industrialização da Itália no cenário doméstico. Por mais que a abordagem de Gramsci necessite de uma compreensão marcada por distintas fases, entende-se que o cerne de seu pensamento girou em torno de um cenário de instabilidade marcado sobretudo: pelas contradições nas relações sociais de produção italianas; pela divergência de abordagens no seio do Partido Socialista Italiano (PSI) e no posterior Partido Comunista Italiano (PCI), que Gramsci viria a dirigir mais tarde; e principalmente pela ascensão do fascismo de Benito Mussolini (COUTINHO, 2012).

Seria, inclusive, a partir do endurecimento do regime fascista, que Gramsci seria preso em 1926 e mantido sob cárcere até o fim de sua vida. Curiosamente, seu julgamento é marcado pela frase do promotor fascista de que “por 20 anos devemos impedir que este cérebro funcione” (FIORI, 1979). Entretanto, o resultado de mais de uma década de prisão foram os Cadernos do Cárcere: um conjunto de 2.848 páginas de anotações manuscritas que ele deixou para serem contrabandeadas para fora da Itália (HOARE; SMITH, 1971). Essa obra expressou o pensamento

gramsciano sobre ordem social, dominação, poder, hegemonia e uma pluralidade de conceitos que serviriam de base para distintas análises no campo das ciências sociais.

O contexto histórico em que se encontrava Gramsci após 1926 foi marcado sobretudo pela falha de revoluções socialistas no Ocidente, em que, pelo contrário, o sistema capitalista de produção obteve sucesso em sobreviver e se estabilizar após os impactos da crise econômica gerada pela Grande Guerra (FORGACS, 2000). Diferentemente do contexto interno fragilizado da Rússia czarista, Gramsci entendeu que promover a revolução e a quebra do exercício de poder nas sociedades capitalistas do Ocidente exigia uma análise minuciosa de seus recursos políticos e ideológicos (FORGACS, 2000).

Essa postura de Gramsci, na verdade, deriva dos primeiros anos de formação do seu pensamento político, em que o autor já trazia em sua abordagem teórica uma posição claramente antipositivista e predominantemente crítica quanto ao determinismo econômico e reducionismo abstrato de marxistas influenciados pela epistemologia positivista (COUTINHO, 2012). É importante ressaltar que o positivismo, corrente filosófica inaugurada pelo francês Auguste Comte no início do século XIX, postulava que a sociedade era orientada por leis naturais universais que demandavam, para sua compreensão, uma observação social de forma objetiva, neutra e livre de ideologias.

Como aponta Chagas (2015), a filosofia positivista de conhecimento neutro penetrou diversas abordagens das ciências sociais, como o marxismo, gerando uma espécie de deturpação com uma corrente voltada em analisar criticamente e historicamente as transformações nas relações sociais de produção ocorridas no século XIX. Assim, Marx não pretendia criar uma ciência neutra e universalmente aplicável, desprezando as particularidades históricas de determinado contexto, mas sim, o contrário (CHAGAS, 2015).

A mescla da filosofia positivista com o ideário marxista possuiu exemplo claro no caso dos socialistas italianos, parte dos quais entendia que o surgimento do socialismo se daria naturalmente a partir das contradições objetivas nas relações de produção. Isto é, os fatores econômicos indicariam por si só a derrocada progressiva do capitalismo (GRAMSCI, 1971).

“Postos entre um reformismo limitado e uma fraseologia revolucionária abstrata, os socialistas italianos não encontravam o caminho para uma ação eficiente de transformação da realidade. Gramsci, embora filiado ao PSI, opôs-se a essa falsa alternativa desde os seus primeiros artigos” (COUTINHO, 2012, p. 16).

A oposição de Gramsci a essa ideia é enraizada na “filosofia da práxis” marxista, resgatada pelo pensador ao definir a fundamentação de sua abordagem (GRAMSCI, 1971). O conceito de práxis no marxismo se refere ao que já foi anteriormente mencionado: a partir de uma de união absoluta entre teoria e prática, o objetivo central do marxismo é estudar de forma crítica as contradições nas relações produtivas, sempre considerando o seu momento específico na história (CHAGAS, 2015). Nesse sentido, o determinismo econômico empregado por muitos marxistas (ao contrário do que o próprio Marx propunha), deveria ser quebrado a partir de um método de análise predominantemente histórico, que não possuísse aspirações explicativas universais (RAMOS, 2005).

[...] a abordagem gramsciana é uma crítica epistemológica e ontológica do empirismo e positivismo que sustentam as teorizações predominantes no campo, bem como as formas mais brutas do "marxismo mecânico". Isso ocorre porque a abordagem gramsciana é uma forma específica de historicismo não estruturalista e que contrasta com os "estruturalismos" abstratos, na medida em que tem um aspecto humanista. A mudança histórica é entendida como, em um grau substancial, a consequência da atividade humana coletiva (GILL, 2008, p. 17, tradução nossa).

Gramsci não negava a importância da base econômica e das relações objetivas da produção material capitalista, o que ele chamava de estrutura. Junto a isso, o pensador italiano entendia que os caminhos para a transformação de um mundo marcado pela opressão da classe proletária menos favorecida residiam, sobretudo, na luta por uma direção intelectual e moral que colocasse em xeque a ideologia e a cultura burguesa vigente, o que ele chama de superestrutura (SILVEIRA, M. 2012). Diferentemente do reducionismo econômico de marxistas positivistas, Gramsci entende que a busca pela hegemonia em sociedades marcadas por uma coesão nas relações de dominação capitalistas, necessitaria, primeiro, de estratégias de substituição da superestrutura, ou seja, do combate à cultura e às ideias burguesas que legitimam seu exercício de poder (COUTINHO, 1989).

Ao discorrer sobre o processo de dominação, é conveniente entendermos que, assim como Marx, Gramsci é influenciado pela doutrina do materialismo histórico, isto é, a noção de que as relações de classe e as fontes de conflito humano devem ser entendidos a partir dos fatores ligados à produção material e econômica (RAMOS, 2005). Entretanto, como já observado antes, o pensador italiano busca renovar e sofisticar o pensamento rígido de muitos marxistas, sobretudo os da Segunda Internacional (1889-1914), que entendiam os acontecimentos sociais enquanto meros produtos das relações econômicas (FORGACS, 2000). Em outras palavras, esse pensamento, classificado por Gramsci como “materialismo histórico mecânico” ou “economicismo histórico”,

assume que todo ato político é determinado imediatamente pela estrutura e, portanto, serve como uma modificação real e permanente dessa estrutura (GRAMSCI, 1971).

Em contraste com esse “economicismo histórico”, o materialismo histórico de Gramsci é baseado na lógica de que as ideias e os fatores materiais devem ser analisados como um conjunto, se influenciando mutuamente com igual peso de importância (COX, 1983). Assim, a relação mútua entre a base econômica (estrutura) e a sua expressão ideológica e cultural (superestrutura) gera o que Gramsci chama de “bloco histórico”. De acordo com o autor, “as forças materiais são o conteúdo e ideologias são a forma, embora essa distinção entre forma e conteúdo tenha valor puramente indicativo, já que as forças materiais seriam historicamente inconcebíveis sem forma e as ideologias seriam fantasias sem as forças materiais” (GRAMSCI, 2000, p. 200, tradução nossa).

Nessa lógica, o bloco histórico é um conceito inteiramente dialético, visto que a formação de um bloco social hegemônico diria respeito ao quão coesa é a interação entre estrutura e superestrutura (RAMOS; ZAHRAN, 2006). Entendida a importância conferida por Gramsci na análise do papel da ideologia e da cultura, assim como na sua relação com a base econômica na consolidação de um bloco, cabe a afirmativa de que um bloco histórico não pode existir sem uma classe social hegemônica (RAMOS; ZAHRAN, 2006). Antes de tudo, entende-se que hegemonia, na visão de Gramsci, diz respeito à capacidade de uma classe social exercer totalmente sua influência não apenas na lógica materialista da estrutura, mas principalmente no âmbito ideacional e cultural da superestrutura (GRAMSCI, 1971).

A hegemonia, nesse sentido, está necessariamente enraizada em um modo de produção economicamente dominante ou potencialmente dominante e em uma das classes sociais “fundamentais” (burguesia ou proletariado), mas é definida precisamente por uma expansão além do interesse da classe econômica, na esfera de direção política através de um sistema de alianças de classe. [...] hegemonia passa a significar liderança “cultural, moral e ideológica” sobre grupos aliados e subordinados. Gramsci salienta que embora a hegemonia seja ético-política, ela também deve ser econômica, deve necessariamente se basear na função decisiva exercida pelo grupo líder no núcleo decisivo da atividade econômica (FORGACS, 2000, p. 423, tradução nossa).

Dessa forma, todo bloco histórico representa, basicamente, uma estrutura política, econômica e ideológica “controlada” e “dirigida” por uma classe social específica. Assim, a classe social que aspiraria ser hegemônica ao nível nacional deveria ser capaz de superar seus interesses meramente econômicos e obter sucesso em se elevar a uma dimensão ideológica universal (COUTINHO, 2012). Esse processo, em que o pensador italiano batiza de “catarse” (GRAMSCI, 1971), pode ser entendido enquanto a passagem das relações de dominação ao nível da estrutura (produção material, vínculo trabalhista, desigualdade econômica) para o estabelecimento da

subordinação ao nível da superestrutura (construção de instituições, dominação ético-política, ideológica e cultural). Como destacam Ramos e Zahran (2006, p. 149), “caso reflitam uma hegemonia, essas instituições e ideologias não aparentarão promover os interesses de uma classe específica, mas serão universais em sua forma. Satisfarão alguns dos interesses dos grupos subordinados sem minar a liderança e os interesses da classe hegemônica”

Assim, o que se observa é que a hegemonia, para Gramsci, se refere à “capacidade que uma classe ou grupo tem de unificar e de manter unido, através da ideologia – e da realidade material –, um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe” (RAMOS, 2005, p. 29). Para tanto, os intelectuais exerceriam um papel fundamental na construção do bloco histórico, estes estando ligados às classes sociais e sendo responsáveis pela construção de imagens mentais, organizações e tecnologias que mantêm unidos os membros de uma classe em torno de uma identidade comum (RAMOS; ZAHARAN, 2006).

Nota-se, então, que os intelectuais não se encontram limitados apenas às questões técnicas da produção, mas dão à classe dominante a consciência de si mesma e de sua própria função, tanto na esfera social quanto na esfera política; ou seja, dão homogeneidade à classe dominante e à sua direção. Qualquer grupo social, na medida em que se estabelece na esfera econômica, deve elaborar sua própria hegemonia política e cultural, devendo, assim, criar seus próprios quadros de intelectuais. [...] O desafio que se apresenta para os intelectuais, portanto, é o de desenvolver uma filosofia que se torne um senso comum renovado com a coerência e o vigor das filosofias individuais. Ou seja, devem se apresentar como uma crítica do senso comum (RAMOS; ZAHARAN, 2006, p. 148).

Por mais que tratar do conceito de bloco histórico e do processo de “catarse” seja relevante ao compreender o significado de hegemonia, Gramsci havia elaborado sua teoria política não apenas com o intuito de compreender as relações de poder, mas principalmente com o objetivo de transformá-las (COX, 1983). Ao beber de experiências históricas no campo prático, o pensador criou as bases teóricas para a concepção de hegemonia, com fundamentações em alguns pontos, entre eles: (1) a importância do “moderno príncipe” na ascensão universal de uma classe e (2) a compreensão de como a burguesia consolidou a hegemonia em sociedades do Ocidente (COX, 1983).

1.1.1.1 O moderno príncipe: coerção, consenso e Estado ampliado

No que se refere ao primeiro ponto, Gramsci realiza uma releitura da imagem do “príncipe” de Nicolau Maquiavel. Uma das grandes razões para Gramsci resgatar o pensamento do renascentista italiano era a preocupação explícita de Maquiavel em invocar a necessidade política

da nação de se aproximar do povo e obter legitimidade para o exercício do poder, do mesmo modo que a monarquias absolutistas o fizeram (HOARE; SMITH, 1971). Assim, o interesse de Maquiavel não era apenas discorrer sobre o desejo abstrato da unificação da Itália, mas sim transformar as relações de poder a partir da instituição de uma milícia civil, aproximando as massas camponesas da vida política (HOARE; SMITH, 1971).

Antes de Maquiavel, a ciência política assumia a forma de utopia ou de tratado acadêmico. Maquiavel, combinando os dois, deu forma imaginativa e artística à sua concepção, incorporando o elemento doutrinário e racional na pessoa de um governante, que representa plasticamente e "antropomorficamente" o símbolo da "vontade coletiva". [...] ele representou esse processo em termos de qualidades, características, deveres e exigências de um indivíduo concreto. Tal procedimento estimula a imaginação artística de quem precisa ser convencido e confere às paixões políticas uma forma mais concreta (GRAMSCI, 2000, p. 238-239, tradução nossa).

A necessidade de mudança política, assim como de sua base de legitimidade em considerar sempre o consenso das massas e a “vontade coletiva”, levou Gramsci a analisar a transformação nas relações de poder a partir da figura do que chamou de “moderno príncipe”. Ao refinar a abordagem do “príncipe” maquiaveliano do indivíduo racional, Gramsci afirma que o “moderno príncipe” deveria ser um organismo social complexo no qual a vontade coletiva, “reconhecida e até certo ponto afirmada em ação, começa a tomar forma concreta. A história já forneceu esse organismo e é o partido político - a primeira célula na qual se juntam os germes de uma coletividade que tende a se tornar universal e total” (GRAMSCI, 2000, p. 240, tradução nossa).

E como o “moderno príncipe”, nesse caso o partido político, conseguiria de fato contribuir para que uma classe se tornasse hegemônica no plano nacional? Justamente a partir da conscientização dessa classe de ser capaz de “controlar” e “dirigir”, isto é, exercer dominação pela “coerção” e pelo “consenso”. É nesse sentido que Gramsci resgata a noção maquiaveliana do “centauro” (metade animal e metade humano), para afirmar que a “perspectiva dual” na ação política é formada por níveis de “força e consenso”, “autoridade e hegemonia”, “violência e civilização” ou melhor, a própria passagem da dominação estrutural para a dominação superestrutural (GRAMSCI, 2000).

A “catarse” tratada em questão significa, portanto, que a consolidação de hegemonia e de uma posição universal é malsucedida se analisada somente pelo exercício da coerção (política, militar ou econômica), sendo necessário também o consenso dos dominados com a ordem vigente (COUTINHO, 1989). Nessa linha, o Estado, para Gramsci, é tido como “ampliado” a partir do momento que o processo revolucionário nunca foi entendido como um mero assalto formal às

estruturas burocráticas de um Estado, mas sim como um processo resultado de disputas complexas no plano das relações de produção (estrutura) e no plano ideológico que reflete a base material e econômica (superestrutura). Por conferir atenção à dimensão ideacional e cultural, Gramsci entenderia que o Estado não apenas seria composto por suas instituições formais administrativas e seus aparelhos de coerção. Junto a elas, estariam presentes as formas predominantes de organização das vontades coletivas e da consciência, construídas no âmbito da sociedade civil (RAMOS; ZAHRAN, 2006; MENDONÇA, 2014). Sociedade política e sociedade civil seriam, portanto, ontologicamente inseparáveis, constituindo uma visão “ampliada” de Estado (GRAMSCI, 1971).

Em termos mais específicos, a sociedade política seria representativa dos aparelhos coercitivos que garantissem a disciplina de grupos incapazes de consentir a um projeto de poder específico, tais como os mecanismos legais do Estado e as forças policiais e militares. Um projeto de poder seria consolidado, por sua vez, no âmbito da sociedade civil, visto que a necessária construção de consensos se daria a partir dos chamados “aparelhos privados de hegemonia” (escolas, igrejas, jornais, meios de comunicação), incumbidos de assegurar a subordinação passiva das massas a partir de um complexo de ideologias (COUTINHO, 1989; RAMOS, 2005; RAMOS; ZAHRAN, 2006).

Cada bloco histórico, cada ordem constituída, pensa Gramsci - e nisso é muito original com relação a outros marxistas - tem os seus pontos de força não só na violência da classe dominante, na capacidade de coerção do aparato estatal, mas também na adesão dos governados à concepção de mundo própria da classe dominante. A filosofia da classe dominante, através de uma série de vulgarizações sucessivas, tornou-se senso comum, isto é, tornou-se a filosofia das massas, as quais aceitam a moral, o costume, as regras de comportamento institucionalizadas na sociedade em que vivem (FIORI, 1979, p. 294).

Longe de linearidades e ausências de conflitos, a sociedade civil seria também representativa do espaço em que a luta de classes se configuraria e uma hegemonia específica se realizaria, com embates entre projetos opostos, oriundos de distintos aparelhos de hegemonia (RAMOS; ZAHRAN, 2006). No entanto, para Gramsci (1971), a diferenciação entre sociedade política e sociedade civil se dá apenas por motivos “didáticos”, visto que a unidade entre a sociedade política e sociedade civil sempre será “orgânica” (MENDONÇA, 2014). É a partir da consideração de uma visão “ampliada” de Estado que se identificam as hierarquias veladas entre grupos sociais distintos, assim como as perspectivas de mudança, considerada a importância de uma relação coesa entre coerção e consenso para a estabilidade de uma hegemonia.

1.1.1.2 Estratégias da hegemonia: guerra de movimento, guerra de posição e revolução passiva

A compreensão da maneira pela qual a burguesia consolidou sua posição hegemônica no Ocidente, assim como em sociedades marcadas por profundas contradições de classe e pouca coesão social (como no caso do “Oriente”, segundo Gramsci), é essencial para compreender a hegemonia sob uma perspectiva ampla, isto é, que considere múltiplas dimensões do poder e sobretudo a importância do estudo da história. Esse ponto, intrinsecamente relacionado com o moderno príncipe e a visão do Estado ampliado com seus mecanismos de coerção/consenso, deriva dos aprendizados de Gramsci no âmbito da Terceira Internacional Socialista (COX, 1983). Assim, se Lênin tratava o proletariado russo como uma classe tanto dominante (coerção) e diretiva (consenso), Gramsci buscou estudar esse mesmo fenômeno para a classe burguesa, analisando seus aparatos coercitivos e seus aparelhos privados de hegemonia de modo a estabelecer bases para estratégias contra hegemônicas (COX, 1983). Assim, um passo fundamental para se entender as diferentes estratégias em cenários marcados por distintos processos de consolidação hegemônica, é observar a diferenciação gramsciana entre “oriente” e “ocidente”. De acordo com Gramsci:

Na Rússia, o Estado era tudo, a sociedade civil era primordial e gelatinosa; no Ocidente, havia uma relação adequada entre Estado e sociedade civil e, quando o Estado tremia, uma estrutura robusta da sociedade civil foi imediatamente revelada. O Estado era apenas uma vala externa, atrás da qual existia um poderoso sistema de fortalezas e terraplenagens: é mais ou menos numeroso de um Estado para o outro, nem é preciso dizer - mas isso precisou precisamente de um reconhecimento preciso de cada país (1971, p. 238, tradução nossa).

Ao discorrer sobre o cenário político, econômico e social do Império Russo, Gramsci observa que a legitimidade e base de sustentação do regime czarista era deficiente, levando a uma excessiva recorrência aos aparelhos de coerção pelo czar. Essa afirmativa se corrobora na afirmação de Gramsci em que “o Estado era tudo, a sociedade civil era primordial e gelatinosa” (GRAMSCI, 1971). Isso significa dizer que, sob lentes gramscianas, a própria concepção do Estado russo operava sob uma visão “restrita” (em contraposição com a visão “ampliada”), em que a separação e ausência de diálogo entre a sociedade política e as instituições da sociedade civil era uma realidade (GRAMSCI, 1971).

Nesse sentido, a Rússia representaria um exemplo claro do que Gramsci classifica como “oriente”. Tal definição não diria respeito somente aos aspectos puramente geográficos, mas seria uma espécie de recurso metodológico para se referir à Estados onde o aparato administrativo e coercitivo do Estado era ativo, porém deficiente, ao passo que a sociedade civil permanecia em um

estágio de marginalização e subdesenvolvimento (RAMOS, 2005). Assim, o Império Russo era frágil, a partir do momento que a hegemonia dependeria estritamente da universalização de uma cultura ou ideologia legitimadora do processo de dominação, ou melhor, exigiria o consenso dos dominados para o reforço da ordem vigente.

Nessas sociedades em que a superestrutura se manteve ofuscada, com a esfera da ideologia ligada estritamente aos aparelhos burocráticos da sociedade política, a estratégia mais adequada, segundo Gramsci, seria se aproveitar da base frágil de sustentação do Estado e travar uma luta pela conquista do aparato estatal em seu aspecto mais objetivo (COUTINHO, 2012). O assalto às bases sólidas do Estado visando a sua substituição direta pela classe revisionista foi chamado por Gramsci de “guerra de movimento”, sendo de fato bem-sucedida nas sociedades “orientais”, como exemplificado pelo surgimento da União Soviética (GRAMSCI, 1971; RAMOS; ZHRAN, 2006).

Entretanto, a “guerra de movimento” se mostrou malsucedida se analisadas as sociedades que dispuseram de uma efetiva consolidação hegemônica da classe burguesa. Nessas sociedades, como as do Norte e centro da Europa, o estabelecimento primordial e genuíno do capitalismo contribuiu para a ascensão da burguesia, que, necessariamente, promoveu concessões à classe subordinada em troca da sua tolerância e apoio ideológico e material (COX, 1983). É nesse ponto que surge a definição de “ocidente” para Gramsci, isto é, locais onde a relação coesa entre sociedade política e sociedade civil era consubstanciada por uma base cultural e ideológica universalmente aceita, em que as vozes políticas conferidas aos dominados contribuem para que eles reforcem a ordem vigente (GRAMSCI, 1971).

Como o próprio pensador afirma, “a determinação, que na Rússia foi direta e levou as massas às ruas para uma revolta revolucionária, na Europa Central e Ocidental é complicada por todas essas superestruturas políticas, criadas pelo maior desenvolvimento do capitalismo (GRAMSCI, 2000, p. 131, tradução nossa). A estratégia mais adequada, portanto, seria a transição de uma “guerra de movimento” para uma “guerra de posição” (FORGACS, 2000). Assim, vale ressaltar que as duas estratégias não são excludentes, porém partes de um mesmo processo, em que a aplicação de uma ou de outra dependeria estritamente do contexto histórico e do cenário político tratado em questão (SILVEIRA, M. 2012)

Diferentemente de uma luta pela hegemonia no âmbito da sociedade política, como no “oriente”, a “guerra de posição” implica basicamente a disputa pela hegemonia no seio da sociedade civil, por meio da criação de aparelhos privados de hegemonia (jornais, escolas) contra

hegemônicos que desarticulassem a guerra de posição realizada pela burguesia e cooptassem a sociedade civil em prol de uma ideologia revolucionária (SILVEIRA, M. 2012). Em outras palavras, como afirmam Zahran e Ramos (2006, p. 145).

a partir de uma reflexão sobre a Revolução Bolchevique de 1917, Gramsci tira lições sobre o que poderia ser aplicado ao movimento revolucionário da Europa ocidental [...]. A hegemonia realiza-se no âmbito da sociedade civil e, nesse sentido, uma guerra de movimento – ou seja, uma estratégia insurrecional – não lograria êxito nos Estados da Europa ocidental. A estratégia alternativa seria uma guerra de posições que, vagarosamente, constrói os fundamentos sociais de um novo Estado. Na Europa ocidental a luta deveria ser ganha primeiro no âmbito da sociedade civil, antes que um assalto ao Estado pudesse lograr êxito

Por fim, a necessidade de uma “guerra de posição” do proletariado também estaria relacionada com sociedades que importaram ou adotaram à força elementos de uma nova ordem, sem abdicar de suas culturas e valores primitivos (RAMOS, 2005; ZAHARAN; RAMOS, 2006). Nessas sociedades, a burguesia industrial da época falhou em atingir a hegemonia, e o impasse resultante entre a burguesia e as classes tradicionalmente lá presentes gerou as condições para o que Gramsci chamou de “revolução passiva”⁴, isto é, a implementação de mudanças que não envolveram excitações por parte do povo (COX, 1983).

A “revolução passiva”, portanto, levaria a classe burguesa a ascender ao poder sem que essa ascensão fosse fruto de um genuíno processo de mobilização por parte da sociedade civil. As formas pelas quais isso seria feito poderia se dar tanto a partir da figura de um líder carismático capaz de “acalmar” as tensões oriundas das contradições de classe (cesarismo) quanto pelo desmantelamento de ideias revisionistas potencialmente perigosas à ordem (transformismo), a partir de um efetivo processo de cooptação realizado por uma classe (COX, 1983).

Um exemplo de acontecimento histórico que retrataria aspectos tanto do cesarismo quanto do transformismo seria a própria ascensão do fascismo na Itália de Gramsci. Para o autor, o fascismo representaria um movimento reacionário voltado à implementação de uma ditadura a favor do grande capital. Composto por uma base de massas organizada, sob liderança da pequena burguesia, o fascismo foi marcado sobretudo por um reacionarismo subversivo no processo de

⁴“Quais seriam, segundo Gramsci, os traços essenciais de uma revolução passiva? Podemos resumi-los do seguinte modo: 1) as classes dominantes reagem a pressões que provêm das classes subalternas, ao seu “subversivismo esporádico, elementar”, ou seja, ainda não suficientemente organizado para promover uma revolução “jacobina”, a partir de baixo, mas já capaz de impor um novo comportamento às classes dominantes; 2) esta reação, embora tenha como finalidade principal a conservação dos fundamentos da velha ordem, implica o acolhimento de “uma certa parte” das reivindicações providas de baixo; 3) ao lado da conservação do domínio das velhas classes, introduzem-se assim modificações que abrem o caminho para novas modificações” (COUTINHO, 2012, p. 37).

conquista do poder (COUTINHO, 2012). Assim, a figura do líder carismático com potencial de mobilização das massas, no caso representado por Mussolini, e a cooptação realizada pela burguesia industrial italiana da época aos potenciais perturbadores da ordem, foram marcos de processos de cesarismo e transformismo no âmbito de uma revolução passiva (GRAMSCI, 1971; RAMOS, 2005). Como Forgas aponta

Na Itália, o fascismo foi cada vez mais enraizado e o Partido Comunista foi reduzido para cerca de 4.000 membros. Além disso, seu [Gramsci] próprio diagnóstico do capitalismo italiano após a crise mundial de 1929 não foi de deterioração terminal, mas de reestruturação; uma intensificação da exploração alcançada através de novas formas de gestão e novas estratégias corporativistas, uma expansão da intervenção do Estado na economia e na sociedade. Nesse contexto, um ataque frontal ou guerra de movimento era simplesmente suicida para a esquerda (2000, p. 223, tradução nossa).

1.1.2 Relações Internacionais e materialismo histórico: a teoria crítica neogramsciana de Robert Cox

A partir das considerações já realizadas até aqui, foi possível perceber que o conceito de hegemonia, na verdade, possui significações complexas, tanto no que diz respeito ao objeto de análise quanto à própria fundamentação do conhecimento tratado. Correntes teóricas no campo da ciência política sofreram influências claras da epistemologia objetiva do cientificismo positivista, como ocorreu com o próprio marxismo (CHAGAS, 2015), assim como abordagens na área acadêmica das Relações Internacionais marcadas por preocupações em “fazer ciência” (DONNELLY, 2000). No que diz respeito ao tema da hegemonia, a Teoria realista da Estabilidade Hegemônica de Robert Gilpin (1981) é uma das abordagens tidas como positivistas.

Nessa teoria, o crescimento desigual de capacidades materiais entre Estados, como potencial econômico, recursos bélicos e tecnologias, naturalmente induziria esses atores a desenvolverem interesses distintos quanto à preservação ou alteração das configurações de poder material no sistema internacional (GILPIN, 1981). Assim, à luz de uma abordagem racionalista de maximização de bem-estar, o Estado que mais obtém ganhos com uma mudança nos padrões de funcionamento da ordem vigente – e que adquire potencial econômico e tecnológico suficiente para isso – buscará alterar a ordem vigente em prol de seus interesses (GILPIN, 1981). Em comparação com abordagens gramscianas, nesta teoria a hegemonia possui um significado restrito, visto que é equiparada à figura particular de um Estado-Nação. Portanto, o fator mais impactante na desestabilização do Estado hegemônico e de seu conjunto de regras seria justamente a tendência

de as capacidades dos Estados dessa ordem sofrerem alterações devido aos desenvolvimentos econômicos, políticos e tecnológicos ao nível do sistema (GILPIN, 1981).

Ainda que o positivismo nas Relações Internacionais tenha se tornado convencional e amplamente difundido, o florescimento de perspectivas com viés crítico e questionador desse modelo particular de produção de conhecimento pôde ser observado sobretudo no início da década de 80, como é o caso da Teoria Crítica Neogramsciana. A Teoria Crítica Neogramsciana começa a ganhar corpo a partir dos escritos de Robert Cox, no seu artigo seminal intitulado *Social Forces, States and World Orders* (1981). Ainda que não constitua um campo teórico coeso ao ponto de ser considerada uma escola de pensamento aos moldes do realismo ou do liberalismo, persistimos na referência a esta categorização. A razão se dá ao elemento comum de autores que buscaram se apropriar dos escritos e pensamentos de Gramsci, com vistas a elaborar caminhos de transformação dos processos constitutivos das relações de poder que estabelecem hierarquias na ordem mundial (OLIVEIRA; ARAUJO; BELFI, 2022). De outro modo, a preocupação de Cox (1981) com uma teoria crítica da ordem mundial ecoa o pensamento de Gramsci (1971) de que a crítica é um requisito indispensável para o pensamento científico, criando possibilidades de mudança e de transformação da realidade.

Em vez de discutir puramente a figura do Estado e seus recursos de poder material, como observado no realismo, Cox analisa as formas de Estado e como essas estão submetidas a um processo de mudança histórica, seja no âmbito macro da ordem mundial ou no cenário doméstico da sociedade civil (SINCLAIR, 1996).

Situado dentro de uma problemática materialista histórica de transformação social e empregando muitas abordagens do marxista italiano Antonio Gramsci, uma quebra crucial com as abordagens convencionais das Relações Internacionais (RI) emergiu por volta dos anos 80 no trabalho de Robert Cox. Em contraste com os caminhos tradicionais para a hegemonia nas RI, que desenvolvem uma teoria estática da política, uma concepção abstrata do Estado e um apelo à validade universal, o debate se inclinou para uma teoria crítica da hegemonia, ordem mundial e mudança histórica (BIELER; MORTON, 2004, p. 86, tradução nossa).

Inevitavelmente, essa abordagem implica em uma rejeição profunda do positivismo e do fortalecimento de uma epistemologia crítica e historicista. O que é importante salientar é que, nessa ocasião, o estudo da história apresenta objetivos fundamentalmente distintos de autores realistas, como Robert Gilpin. Para este, a história apenas serviria como um recurso metodológico explicativo para entender as interações dentro um modelo de análise concreto e imutável: Estados

racionais disputando a sobrevivência ou ganhos materiais por meio de recursos de poder militares ou econômicos.

Assim, ainda que Gilpin trate repetidamente que a mudança seja fruto de experiências históricas, seu modelo teórico ainda é intrinsecamente ligado com premissas racionais de custo-benefício e simplificações objetivas (GILPIN, 1981), como a própria associação de hegemonia apenas com a figura analítica do Estado-Nação. Cox (1981), por outro lado, pontua que a mudança histórica não é entendida como um mero produto do sistema interestatal, mas sim uma consequência da ação coletiva humana dentro de “estruturas sociais particulares”.

Vale a pena ressaltar que a noção de “estrutura social”, tratada em questão por Cox, é radicalmente oposta à concepção realista de “estrutura internacional”. Ao lidarmos com a abordagem da Teoria Crítica Neogramsciana, é cabível observar a “estrutura” não como um conjunto de relações de poder material entre Estados, como no neorrealismo. Aqui, “estrutura” diz respeito a uma correlação de forças que seria fruto da ação coletiva humana, que não só influenciam capacidades materiais e ideologias dos agentes (Estados ou não), mas são transformadas por eles em um processo de mudança histórica (GILL, 2008).

Mais precisamente, estrutura pode ser definida como “o aspecto intersubjetivo de ideias, ideologias e teorias, instituições sociais, e um sistema socioeconômico prevaiente com um conjunto de relações de poder” (GILL, 2008, p. 17, tradução nossa). Como será visto posteriormente, essa estrutura seria uma estrutura histórica, no sentido de ela configurar relações de poder em um dado momento no tempo (sincronia) e, simultaneamente, estabelecer os limites e possibilidades dessas relações, na medida em que estão sujeitas a um processo contínuo de transformação no curso do tempo (diacronia) (BITTENCOURT; PASSOS, 2021).

O significado de mudança, bem como a própria configuração do Estado e da ordem mundial, deriva de um conjunto de forças que moldam as relações de poder, tais como as ideias, ideologias, instituições e a própria configuração material socioeconômica do sistema (GILL, 2008). O que se percebe com isso é que Cox retoma diretamente o materialismo histórico de Gramsci ao estudar o cenário internacional. Isso se corrobora a partir do momento em que a mudança e a noção de hegemonia se referem justamente a uma interação mútua entre a superestrutura (ideias, instituições, valores) e a estrutura (fatores materiais, poder militar, recursos econômicos), tudo fruto de um momento histórico específico a ser considerado (GILL, 2008).

1.1.2.1 O propósito da teoria: solução de problemas x crítica

“A teoria é sempre para alguém e por algum propósito. Todas as teorias possuem uma perspectiva. Perspectivas derivam de uma posição no tempo e espaço, especificamente um tempo e espaço social e político” (COX, 1981, p. 128, tradução nossa). A famosa citação de Robert Cox sintetiza a sua principal abordagem metodológica. No caso, a teoria não existiria por si só, como algo desconectado de um ponto de vista específico no tempo e no espaço. Essa afirmativa contesta premissas positivistas, tais como aquelas presentes em abordagens realistas, em que a teoria apenas explicaria o comportamento imutável do cálculo racional entre Estados (COX, 1981).

À luz da afirmativa de Cox, percebemos que a racionalidade e a própria existência do Estado não simplesmente “existem” ou se reproduzem naturalmente, mas apenas são frutos de um tempo e espaço específico (COX, 1981). Em outras palavras, uma abordagem materialista histórica, tal como a de Cox, observa o Estado não como uma “caixa preta”, mas como um exemplo histórico de “uma entidade constituída intersubjetivamente, criada pela resposta humana coletiva às condições materiais” (SINCLAIR, 1996, p. 9, tradução nossa).

O teórico (analista), portanto, não se encontra divorciado do seu objeto de análise (realidade), mas incorpora no seu estudo um conjunto de valores e percepções intrínsecas a ele (OLIVEIRA, 2014). Em termos práticos, isso significa dizer que o constrangimento da anarquia internacional aos Estados, como em Waltz (1979), não é algo próprio da realidade, onde só caberia ao teórico descrever o que foi observado. Na ótica de Cox (1981), a abordagem de Waltz, na verdade, é um reflexo direto da sua concepção de mundo, assim como das características do momento em que estava inserido, com o acirramento de tensões da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética.

No caso de Gilpin (1981), o autor observa a subjetividade da ação histórica como algo determinado por um processo histórico objetivado, como se a história possuísse “leis” a serem descobertas (COX, 1996a). Na verdade, a teoria de Gilpin de que a hegemonia é intrinsecamente relacionada com o cálculo custo-benefício de um Estado específico também deriva de sua própria observação particular, e trata-se de mais de uma interpretação subjetiva das relações entre Estados no seu tempo, do que de uma análise puramente objetiva. Se, por um lado, a teoria de Gilpin realiza abstrações ao entender os interesses nacionais como algo dado (cálculo racional de maximização de vantagens), o conceito de hegemonia introduzido por Cox gera espaço para questionar quais são

as formas de poder que sustentam o Estado e produzem esse entendimento particular de interesse nacional (COX, 1996a).

Assim, enquanto teorias modernas das relações internacionais assumem a ascensão e o declínio das hegemônias e dos equilíbrios de poder no sistema interestatal, como dados em grande parte, com sua forma anárquica primordial constitutiva das possibilidades de desenvolvimento nas relações internacionais desde pelo menos a época de Tucídides, materialistas históricos argumentam que essa estrutura, na medida em que sua existência pode ser substanciada, é uma configuração particular de Estados e forças sociais, correspondendo a uma época específica e com certas condições de existência corporais e transitórias. Em outras palavras, os marxistas enfatizam a aplicação condicional e histórica do que para Robert Gilpin parece operar como algo semelhante a uma abstração sociológica (GILL, 2008, p. 23, tradução nossa).

Em linhas gerais, o método historicista de Cox compreende a realidade a partir de dois momentos: (1) revelar as estruturas de poder características de certo tempo, onde regularidades se reproduzem e (2) explicar como ocorrem as transformações de uma estrutura para outra (COX, 1996a). De forma correspondente a cada momento, respectivamente, o autor entende que existem duas formas de abordagem para lidar com a dinâmica do poder: (1) teoria de solução de problemas e (2) teoria crítica (COX, 1996a).

Enquanto a primeira estaria voltada a propor ferramentas objetivas de análise e gerar modelos que solucionem controvérsias específicas dentro de uma ordem social, explicando as recorrências dentro dessa ordem, a segunda teria como objetivo questionar a própria ordem em si, preocupando-se em demonstrar que toda estrutura é suscetível à mudança (COX, 1981). O que é importante de se ter em mente é que as duas teorias não são mutuamente excludentes, mas a utilidade de cada abordagem nas relações internacionais apenas varia em relação a outra dependendo das condições históricas (SINCLAIR, 1996).

Em termos concretos, o autor classifica abordagens positivistas, tais como as ligadas ao realismo, como teorias de solução de problemas. Retomemos como exemplo a Teoria da Estabilidade Hegemônica de Gilpin. Cox (1981) afirma que a força da teoria de solução de problemas reside na sua alta aplicabilidade prática de consertar e esclarecer problemas e inconsistências dentro da realidade. O que se entende disso é que a premissa do Estado racional, assim como as abstrações objetivas para observar a queda e ascensão de potências, tal como o diagrama de Gilpin (1981)⁵, serviriam basicamente para propor entendimentos – a forma pela qual

⁵Em linhas gerais, o diagrama ilustra que Estados com alto grau de avanço tecnológico desfrutaram de rápido crescimento econômico, e assim exercem maior influência na ordem mundial (sistema em estado de equilíbrio). Entretanto, a difusão de tecnologia (crescimento diferenciado) e os desgastes econômicos relativos à manutenção da

os Estados crescem economicamente – e soluções – diplomacia ou a guerra hegemônica – às disparidades de recursos entre os atores.

Mais uma vez, teorias como a de Gilpin são úteis pois conseguem captar e explicar padrões de ocorrência no sistema internacional compatíveis com o seu tempo histórico (GILPIN, 1981). De forma mais didática, o acirramento de tensões militares entre EUA e URSS era mais bem “explicado” a partir justamente de ênfases teóricas na preponderância do Estado e na ênfase de seus recursos materiais (tecnologia, armamentos, economia). Como indica Sinclair (1996, p. 8, tradução nossa), este primeiro momento “é o entendimento estático ou sincrônico. Tem a ver com contemplar a coerência de um relacionamento social dentro de seus próprios termos.” Entretanto, a experiência histórica mostrou que o fim da Guerra Fria simbolizou não apenas alterações na dinâmica do poder global, mas também expôs inconsistências teóricas das correntes convencionais da Teoria das Relações Internacionais.

A Guerra Fria foi declarada terminada com o desmantelamento do Muro de Berlim, bem antes da dissolução da União Soviética em 1991. Quase ninguém, nem os acadêmicos dos Estudos de Segurança, viu o fim da Guerra Fria. Eles ficaram chocados com o curso rápido dos eventos e com o fato de que essas mudanças não se encaixavam nas suposições realistas dos Estudos de Segurança. Nem desarmamento, nem revoluções de veludo, nem um Estado que renuncia à sua soberania poderiam ser explicados dentro de uma estrutura que definisse segurança em termos de ameaça e uso da força pelos Estados. A súbita falta de um problema de segurança, além da aparente utilidade declinante da força militar, estimulou a reflexão e a avaliação crítica dentro da academia sobre o significado da segurança (FIERKE, 2010, p. 2-3, tradução nossa).

Ideias, instituições internacionais e atores não-estatais, tradicionalmente desprezados pelas então abordagens convencionais de “solução de problemas”, ganharam uma maior relevância. No campo da teoria, se, por um lado, teorias de solução de problemas eram úteis ao momento de regularidades da Guerra Fria (COX, 1996b), por outro, como lidar com um cenário de instabilidades conceituais e incertezas práticas na dinâmica de poder e segurança internacional do pós Guerra Fria? Em termos coxianos, é útil dizer que tal momento é marcado justamente por transformações de uma estrutura para outra.

Dessa forma, ressaltando que a história diz respeito justamente ao processo de mudança tanto da natureza humana quanto de suas estruturas de interação, Cox (1981) entende que uma “teoria crítica” seria aquela mais adequada a questionar a ordem atual e abrir possibilidades para

liderança internacional (redistribuição de poder no sistema) ocasionam um declínio gradativo do estado hegemônico (desequilíbrio no sistema). Ao absorver os benefícios de inovações tecnológicas e do próprio desgaste e instabilidade da potência mundial, outros estados crescem e possivelmente contestam as normas vigentes (resolução da crise sistêmica) (GILPIN, 1981).

um mundo alternativo. A partir do momento que uma teoria crítica é voltada a analisar o complexo de relações políticas e sociais como um todo, entendimentos sobre inconsistências em uma ordem específica podem ser realizados, no que diz respeito às suas causas e perspectivas de mudança (COX, 1981). Ainda que Cox tenha trazido este conceito para entender a fluidez em certos acontecimentos na década de 70, analisamos o pós-Guerra Fria como ilustração dessa teoria.

Informações tidas como “dadas” por teorias de solução de problemas foram postas em xeque após o fim da bipolaridade, tais como a primazia incontestável do Estado-Nação e seu cálculo racional. Isso implica dizer que eventos, tais como a dissolução da União Soviética ou impactos da globalização no curso da política internacional, não eram precisamente entendidos por teorias que eram enraizadas em abstrações e métodos rígidos voltados a explicar uma realidade que não mais se configurava. A força de uma “teoria crítica” nessa situação reside, portanto, na sua flexibilidade em tornar compreensível as causas e consequências do mundo que, naturalmente, está sujeito à mudança (COX, 1996a).

Por tratar de uma realidade que sempre muda, a teoria crítica é voltada basicamente a “ajustar seus conceitos ao objeto mutável que busca entender e explicar (COX, 1981, p. 129, tradução nossa)”. Como o próprio autor afirma, isso não significa dizer que a teoria crítica é despreocupada com fatores práticos de um momento específico da história, mas ela aborda a prática de uma perspectiva que vai além da ordem existente (COX, 1981). De outro modo, como aponta Sinclair (1996), se teorias de soluções de problemas entendem os fatos como próprios de seu tempo, isto é, acontecimentos isolados no seu período (abordagem sincrônica), a teoria crítica entende os fatos a partir de sua evolução no tempo (abordagem diacrônica), analisando como os “processos produtivos” da história estão conectados com a realidade atual.

Ao tratar de processos produtivos, Cox enfatiza que o termo deve ser analisado em seu sentido mais amplo, da mesma forma como a noção de estrutura já vista anteriormente. Assim a produção “não é confinada à produção de bens físicos utilizados ou consumidos. Abrange a produção e reprodução do conhecimento e das relações sociais, morais e instituições pré-requisitos para a produção de bens físicos” (COX, 1989, p. 39 *apud* BIELER; MORTON, 2004, p. 89, tradução nossa). Ao entender o significado de “produção” e a importância da análise de estruturas sociais interconectadas na história, é possível observar a metodologia da teoria crítica: o materialismo histórico de Gramsci.

Como já vimos, o materialismo histórico gramsciano se baseia na lógica de que as ideias e os fatores materiais devem ser analisados como um conjunto, se influenciando mutuamente com igual peso de importância ao longo da história (COX, 1983). Assim, os relacionamentos recíprocos e a justaposição das esferas políticas, éticas e ideológicas com a esfera econômica e material evita um reducionismo, no sentido de que as relações sociais deixam de ser entendidas exclusivamente no campo econômico ou apenas no campo das ideias (COX, 1983).

A diferença da teoria crítica de Cox para a teoria política de Gramsci diz respeito basicamente ao objeto de estudo. Como vimos, Gramsci focou seu estudo na formação de blocos históricos e na dominação exercida por uma classe hegemônica ao nível nacional (GRAMSCI, 1971). Cox, por sua vez, busca considerar os fatores domésticos tratados por Gramsci ao passo que também expande o seu entendimento para o nível internacional. Assim, a hegemonia no cenário internacional diria respeito ao conjunto de processos produtivos, isto é, ideias, instituições e capacidades materiais que contribuem para a formação de um bloco histórico transnacional (GILL, 2008).

Com base nessa notação experimental, parece que, historicamente, para se tornar hegemônico, um Estado teria que fundar e proteger uma ordem mundial que fosse universal na concepção, ou seja, não uma ordem na qual um Estado explore diretamente outros, mas uma ordem em que a maioria dos outros Estados (ou pelo menos aqueles ao alcance da hegemonia) poderiam achar compatíveis com seus interesses. [...] O conceito hegemônico de ordem mundial baseia-se não apenas na regulação do conflito interestatal, mas também em uma sociedade civil globalmente concebida, isto é, um modo de produção de abrangência global que produz vínculos entre as classes sociais dos países abrangidos por ele (COX, 1983, p. 171, tradução nossa).

1.1.2.2 Hegemonia crítica e o método das estruturas históricas: o caso da ordem mundial neoliberal

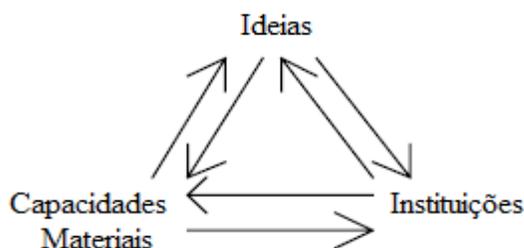
Como foi visto acima, ainda que Cox entenda que os dois tipos de teoria possuem utilidades específicas ao seu momento histórico, o autor demonstra uma preferência normativa a uma teoria crítica pelo seu caráter compreensivo às mudanças e objetivos transformadores com a ordem vigente (COX, 1996b). Por mais que Cox (1981) tenha focado seu estudo sobretudo expansões conceituais dentro do processo de produção de conhecimento, desmistificando as premissas universais e neutras do positivismo, o autor também busca oferecer uma abordagem palpável que fosse condizente com a própria epistemologia da teoria crítica.

Essa abordagem é o seu método de justaposição de estruturas históricas citado anteriormente, isto é, considerar as relações de poder de determinada ordem sob uma visão

diacrônica dos acontecimentos. Nesse ponto, o autor reafirma que “o historicismo assim entendido é o mesmo que o materialismo histórico: [...] encontrar as conexões entre o esquema mental através do qual as pessoas concebem a ação, e o mundo material que restringe o que as pessoas podem fazer e como podem pensar em fazê-lo” (COX, 1996a, p. 52, tradução nossa). Toda estrutura histórica seria marcada, portanto, por processos produtivos que operariam a favor de atores específicos dentro da ordem, processos estes que Cox (1981) entende como materiais (estruturais) e ideacionais/institucionais (superestruturais).

Ainda, essa estrutura apenas seria uma “totalidade limitada” (COX, 1981), isto é, uma representação simplificada da realidade e de suas tendências, ao passo que caberia ao analista apenas especificar as forças (materiais e ideacionais) que interagem dentro dela (SINCLAIR, 1996). Quais seriam exatamente essas forças e em qual direção elas operariam “é sempre uma questão histórica a ser respondida por meio do estudo de um caso particular” (COX, 1981, p. 136, tradução nossa). Ao analisar o cenário internacional, Cox deixa claro quais seriam as suas categorias: **ideias, instituições e capacidades materiais (Figura 1)**.

Figura 1 - A dialética de forças em uma estrutura histórica



Fonte: COX (1981, p. 136, tradução nossa).

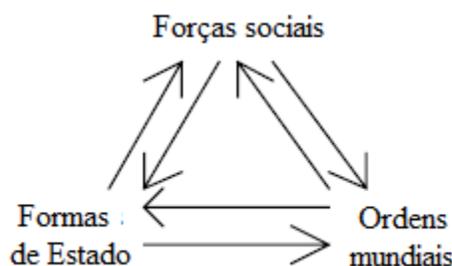
Por capacidades materiais, Cox (1981) se refere às capacidades tecnológicas e recursos produtivos físicos dos atores dentro de determinada ordem, como seus recursos naturais, equipamentos bélicos ou riquezas materiais. No que diz respeito às ideias, estas seriam tanto os significados intersubjetivos construídos pelos atores como as imagens coletivas da ordem específica. Por último, as instituições seriam os elementos responsáveis por instrumentalizar a difusão de um conjunto de ideias, contribuindo ativamente na estabilização e perpetuação da ordem. Como indica o autor, “as instituições são amálgamas particulares de ideias e poder material

que, por sua vez, influenciam o desenvolvimento de ideias e capacidades materiais (COX, 1981, p. 137, tradução nossa).

O método das estruturas históricas (ideias, instituições e capacidades materiais) tem como horizonte a compreensão da hegemonia e de como estas se transformam. A inspiração gramsciana é clara no trabalho de Cox. Como o mesmo Cox afirma em trabalho dedicado aos conceitos de Gramsci: “a tarefa de mudar a ordem mundial começa com o longo, laborioso esforço para construir um novo bloco histórico dentro dos limites nacionais” (COX, s/d, p. 175 *apud* VILLA, 2008, p. 97).

O que é interessante notar é que esses elementos que operam dentro de determinado bloco histórico, em termos gramscianos, não atuam de forma estática e unilateral, mas se complementam de forma mútua. Mais uma vez, a intensidade e papel de cada categoria de força só pode ser compreendida melhor ao analisar uma ordem mundial específica no tempo (COX, 1981). Cox analisa a hegemonia nas relações internacionais sob três esferas de análise (**Figura 2**), buscando entender como os processos produtivos (ilustrados no diagrama anterior) “contribuem para ascensão de certas **forças sociais**, como essas forças sociais podem se tornar as bases do poder em **formas de Estado** e como isso pode moldar a **ordem mundial**” (BIELER; MORTON, 2004, p. 89, tradução nossa).

Figura 2 - Hegemonia sob três esferas de análise



Fonte: COX (1981, p. 138, tradução nossa).

Isso implica analisar formas de Estado e como essas estão submetidas a um processo de mudança histórica, seja no âmbito macro da ordem mundial ou no cenário doméstico da sociedade civil (SINCLAIR, 1996). Representativo deste ponto está a concepção do complexo Estado/sociedade, que ofuscaria a distinção rígida entre Estado e sociedade civil, da mesma forma que Gramsci (1971) havia ofuscado as diferenças entre esta última e a sociedade política. Um complexo Estado/sociedade joga uma luz sobre como uma forma de Estado específica, com um

modo de governo, estrutura macroeconômica e uma política externa particular, pode impactar diretamente no conteúdo da ordem mundial (COX, 1981).

É de se observar como distintas formas de Estado no curso da história estiveram relacionadas com ideias, instituições e capacidades materiais de dadas ordens mundiais, como a forma de Estado liberal (*pax britannica*), a neo-liberal (“neo” *vis-à-vis* a liberal do século XIX), a hiper-liberal (neoliberal dos anos 1980/1990) e o capitalismo de Estado (Alemanha Ocidental a partir dos anos 1980) (THURY, 2021; OLIVEIRA; ARAUJO; BELFI, 2022). Portanto, em vez de lidar com o Estado nesses termos, o foco se localiza em formas de Estado específicas e como suas transformações são possíveis a partir de forças de cima (ordem mundial) e de baixo (sociedade civil) (SINCLAIR, 1996).

Um exemplo claro de ilustração dessa abordagem é a passagem da estrutura histórica consolidada no pós-Segunda Guerra Mundial para a estrutura vigente desde o pós-Guerra Fria. Após 1945, verificou-se que os corolários do conflito e a preponderância dos Estados Unidos conferiram as bases materiais e ideacionais para a internacionalização do Estado americano⁶, com a expansão de empresas estadunidenses que apoiaram a construção da Europa sob o Plano Marshall, da mesma forma que foram estabelecidas organizações internacionais lideradas pelos EUA (OLIVEIRA; ARAUJO; PALERMO, 2022). A ordem liberal passa a operar, com seus mecanismos institucionais e normativos, com vistas a proteger democracias liberais de transtornos econômicos e políticos a partir do apoio à democracia como regime de governo a ser difundido e o capitalismo como modelo socioeconômico a ser adotado, com abertura gradual dos mercados (IKENBERRY, 2018). Na abordagem do autor supracitado, tais processos representam o chamado “liberalismo embutido” (*embedded liberalism*, no inglês).

O que se verificou na década de 1990 foi que a preponderância política e econômica dos Estados Unidos sofreu uma reestruturação de caráter transnacional, alavancada por meio de mecanismos institucionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e contribuindo para a emergência do que Robinson (2005) chama de bloco histórico globalista

⁶Centrando seu estudo no caso da *pax americana* do pós-Segunda Guerra Mundial, Cox (1981) argumenta que essa estrutura hegemônica consolidada teve um caráter mais institucionalizado do que a antiga *pax britannica*, visto que instituições (nacionais e internacionais) desempenhavam um papel central em conciliar pressões sociais domésticas com exigências de uma economia mundial. Tal realidade consistia em um processo progressivo de harmonização consentida de políticas nacionais a um conjunto de normas globais de uma ordem econômica internacional, em que esse movimento de internacionalização pressuporia uma estrutura de poder na qual agências centrais estadunidenses estariam em uma posição dominante (COX, 1981).

(ZAHARAN; RAMOS, 2006). Como visto, a partir de uma abordagem (neo)gramsciana, o que confere ao bloco histórico um caráter hegemônico é a capacidade de certas forças sociais moldarem uma ideologia universal responsável por aglutinar interesses de grupos subordinados, contribuindo para que estes próprios grupos sustentem o bloco (ZAHARAN; RAMOS, 2006; COX, 1983).

Elemento a ser aprofundado adiante, entendemos que essa ideologia é neoliberalismo, emergido em meados dos anos 1970 e enfim consolidado nos anos 1990. Assim, pelo menos desde os anos 1980, um novo conjunto de forças sociais foi capaz de alcançar a hegemonia no âmbito do modo de produção capitalista, suplantando o “liberalismo embutido” pelo que Gill (2008) chama de “neoliberalismo disciplinar” (*disciplinary neo-liberalism*, no inglês). Segundo o autor, o “neoliberalismo disciplinar” promove o mercado mundial como a principal forma de governança, marginalizando e desmobilizando o trabalho organizado de iniciativas de liderança (GILL, 2008). Ainda, tal mudança ocasionou uma nova fase de revoluções passivas em Estados que compunham a antiga União Soviética e em Estados do Terceiro Mundo. Estruturas prévias de governança prevaleceram nesses países, porém foram combinadas com a adoção de medidas impostas por forças sociais hegemônicas, tais como os ajustes estruturais e a terapia de choque neoliberal, a partir das rápidas privatizações e reformas orientadas ao mercado (GILL, 2008).

No que diz respeito ao bloco globalista, ou bloco histórico neoliberal, sua composição engloba um agregado de forças sociais, sendo estas a: (a) fração transnacional da classe capitalista, considerando gerenciadores e proprietários de corporações transnacionais; (b) técnicos e burocratas que administram organizações e fóruns internacionais, junto com governantes de Estados do Norte e do Sul Global; (c) intelectuais orgânicos responsáveis pela legitimação ideológica do bloco e; (d) classes médias e profissionais cosmopolitas, compõem uma camada amortecedora entre elites transnacionais e classes mais pobres (ZAHARAN; RAMOS, 2006, p. 152)

O que é possível absorver da metodologia de Cox é que diferença para uma abordagem convencional sobre hegemonia está no fato de que a perspectiva neogramsciana não reduz a hegemonia apenas à dimensão de dominação material e econômica de Estados específicos. Uma teoria crítica da hegemonia oferece, portanto, uma expansão conceitual, no sentido que observa como o consenso dos atores com as ideias, instituições e capacidades materiais hegemônicas reforça a sua condição de dominado, assim como perpetua a própria sobrevivência da ordem mundial (BIELER; MORTON, 2004).

Nesse ponto se observa, por exemplo, o fato de Estados mais fracos terem se identificado com a ordem hegemônica neoliberal, demonstrando claros interesses em apoiá-la e sustentá-la, e assim conferindo a essa organização política mundial um caráter autossustentável (IKENBERRY, 2014, p. 77). Complementando essa lógica e de forma análoga à teoria de Gramsci, em que instituições domésticas atuavam enquanto aparelhos privados de hegemonia dentro de um Estado, as organizações internacionais

(1) incorporam as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; (2) elas próprias são o produto da ordem mundial hegemônica; (3) elas ideologicamente legitimam as normas da ordem mundial; (4) cooptam as elites dos países periféricos; e (5) elas absorvem ideias contra-hegemônicas. [...] Elas ajudam a definir diretrizes de política para os Estados e legitimar certas instituições e práticas em nível nacional. Elas refletem orientações favoráveis às forças sociais e econômicas dominantes (COX, 1983, p. 172, tradução nossa).

No presente capítulo, verificamos que a Teoria Crítica Neogramsciana busca analisar a forma pela qual um conjunto particular de forças sociais dentro de um Estado alcança um grau de hegemonia doméstica suficientemente relevante ao ponto de se internacionalizar. Aprofundamos, no próximo capítulo, como as transformações na agenda de segurança internacional são entendidas no âmbito do bloco histórico neoliberal.

2 TEORIA CRÍTICA NEOGRAMSCIANA, SEGURANÇA INTERNACIONAL E AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Tendo compreendido o papel da TCN ao formular uma crítica à ordem mundial, neste capítulo, possuímos como objetivo analisar criticamente as transformações políticas e normativas ocorridas no âmbito da segurança internacional, em termos gerais, e no que diz respeito às operações de paz da ONU, em termos específicos. Para tanto, dedicamos uma particular atenção aos acontecimentos em curso dos anos 1990 até o contexto atual. A forma pela qual pretendemos realizar a análise se dá a partir do estabelecimento de pontes entre a Teoria Crítica Neogramsciana, com seus aparatos conceituais voltados ao questionamento das dinâmicas de poder e dominação na ordem mundial, e os Estudos de Segurança Internacional.

As abordagens neogramscianas estão inseridas dentro dos chamados Estudos Críticos de Segurança (VILLA, 2008), e o próprio campo, ao mesmo tempo, carece de estudos que visem refinar e adaptar pressupostos teóricos oriundos do pensamento de Antonio Gramsci e aplicá-los em questões relativas ao campo dos ESI. De acordo com Caixeta e Morasso (2021), ideias como cooperação internacional e desenvolvimento – e, como entendemos aqui, também as ideias de paz, segurança e intervenção humanitária – acompanharam a história do capitalismo e as representações engendradas por esse modo de produção na política global, sendo o neoliberalismo a sua expressão ideológica mais contemporânea. Posto isso, é tarefa de uma teoria crítica questionar o que move esses conceitos, como eles surgiram e a quem mais interessa determinados processos de intervenção (COX, 1981).

Em outras palavras, como também argumentam Caixeta e Morasso (2021, p. 166), “considerando que diferentes ordens promovem diferentes valores e objetivos, a teoria crítica atribui grande importância às discussões que se dedicam à definição dos conceitos, escolhas de ideias-chave e representação do mundo de quem observa”. Assim, entendemos que, a partir dessas lentes, é possível interrogar os processos de dominação por detrás das operações de paz da ONU. O capítulo é estruturado a partir de uma subseção, divididas em subtópicos menores.

Aqui se buscará analisar criticamente a ordem mundial contemporânea, discorrendo acerca da emergência do bloco histórico neoliberal. A partir desse ponto, lidamos com as transformações na agenda de segurança internacional, sobretudo no que concerne ao funcionamento das operações de manutenção da paz da ONU. Considera-se o intervalo que compreende a maturação das

chamadas operações de paz multidimensionais e a lógica da “paz liberal”, na década de 1990, até o contexto do século XXI e da emergência de operações de estabilização, com recursos mais explícitos ao uso da força.

2.1 A ordem mundial pós-vestfaliana e o bloco histórico neoliberal

A derrocada da bipolaridade e as alterações nas configurações de poder no âmbito estrutural das relações internacionais são frequentemente tidos como pontos de partida para compreender as dinâmicas da ordem mundial consolidadas desde o início da década de 1990. Antes, no período compreendido entre 1945 e 1991, observamos a forma em que eventos como a desenvoltura do jogo dissuasório entre Estados Unidos e União Soviética, a fundação das Organização das Nações Unidas e os processos de descolonização na África e na Ásia foram alguns dos diversos símbolos da aceitação de uma ordem “vestfaliana”, já configurada em alguns países europeus (BELLAMY; WILLIAMS, 2010). O termo, que faz referência às consequências de longo prazo da Paz de Vestfália (1648), clássico mito fundador das interações entre Estados dentro da historiografia das Relações Internacionais, é símbolo de elementos norteadores das concepções sobre a ordem mundial e o direito internacional durante a Guerra Fria, tais como as ideias da não-agressão, respeito à integridade e soberania dos Estados e não-intervenção nos assuntos domésticos destes atores (IKENBERRY, 2009; BELLAMY; WILLIAMS, 2010; CAVALCANTE, 2010a).

No entanto, vale ressaltar que tais princípios jamais estiveram desprovidos de conteúdo ideológico ou não serviram ao alcance de determinados propósitos (COX, 1981). No contexto da bipolaridade, as duas superpotências mantinham a predominância de seus interesses nas suas respectivas áreas de influência e instrumentalizavam os princípios vestfalianos de modo a evitar hostilidades e confrontos diretos. Por um lado, a União Soviética possuiu, em termos práticos, autonomia para estabelecer um conjunto de regras e procedimentos padrões em relação à economia, política e segurança dentro do bloco socialista, como ilustram as criações do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON) e do Pacto de Varsóvia. Por outro, os Estados Unidos se aproveitaram das instituições desenhadas a partir dos Acordos de Bretton Woods (1944), como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), assim como da própria ONU, para pôr em prática uma concepção de ordem liberal baseada em regras multilaterais, tais como as

ideias de não-discriminação em acordos, a indivisibilidade da paz e a reciprocidade difusa (RUGGIE, 1992; RODRIK, 2019).

Especificamente sobre esse empreendimento conduzido no mundo ocidental, Ikenberry (2018) pontua que a abertura política e econômica da ordem liberal caminha ao lado da transparência política, isto é, da capacidade de um Estado em possuir acesso à informação e conhecimento de atores e sociedades externos. Em adição a isso, as relações baseadas em regras seriam aquelas cujas interações entre atores são organizadas à luz de princípios e arranjos gerais de funcionamento. Assim dizendo, o caráter normativo da ordem liberal pode ser interpretado segundo uma lógica multilateral, a partir do momento em que esforços são empreendidos para a coordenação de uma pluralidade de atores com interesses e valores comuns (IKENBERRY, 2015).

No entanto, vale considerar que tal empreendimento esteve, desde o princípio, atrelado a uma lógica imperialista que remonta de outras roupagens do internacionalismo liberal no curso da história (TOURINHO, 2015). A aceitação e conviência com uma ordem liberal também reflete a sua implementação hierárquica, posicionando o seu ator mais relevante – os Estados Unidos – no centro e estruturando as relações de produção em torno de uma dinâmica capitalista que confere maior influência a esse ator (ARAUJO; DARIO, 2021). Nos momentos em que resistências pontuais aos elementos dessa ordem foram oferecidas dentro do bloco capitalista, como pelos governos progressistas da América do Sul durante a Guerra Fria, mudanças de regime e o uso da força militar e econômica conduzidas pelos EUA foram uma ferramenta de imposição da ordem prevalecente (TOURINHO, 2015; BANDEIRA, 2009).

A dissolução da União Soviética, a intensificação dos fluxos de comércio, pessoas e informação oriundos da globalização e os impactos negativos desse processo na erosão de autoridade política de certos Estados ocasionaram uma verdadeira quebra de paradigma no que se refere à lógica vestfaliana da ordem mundial (BELLAMY; WILLIAMS, 2010). Se os esforços conduzidos pelos Estados Unidos em moldar um conjunto de ideias e regras favoráveis às forças sociais capitalistas eram restritos ao mundo ocidental, a realidade é que contexto do pós Guerra Fria simbolizou uma expansão da ordem moldada pelos EUA após a II GM. O único ponto a se considerar na diferença entre os dois momentos é que, tratando-se da estrutura de poder e influência no sistema internacional, a então década de 1990 representou uma verdadeira globalização de pressupostos liberais como a democracia, abertura de mercados e defesa de direitos humanos (PARIS, 2004; RICHMOND, 2004; KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016). Diferente do alcance

regional da ordem liberal no período da bipolaridade, se evidenciou uma explosão de movimentos pró-democracia receptivos aos valores, normas e ideias do Ocidente ao redor do mundo (IKENBERRY, 2009)

Segundo Bellamy e Williams (2010), em uma ordem mundial “pós-vestfaliana” marcada pelos impactos políticos e econômicos distintos da globalização nos atores internacionais, as rígidas concepções de soberania passaram a ser relaxadas e ressignificadas por grande parte da comunidade internacional. A narrativa de superioridade da civilização ocidental e da sua principal forma de governo acompanhou os empreendimentos realizados pelos Estados Unidos em cooptar os demais atores do cenário internacional ao promover o avanço de um novo bloco histórico (ARAÚJO; DARIO, 2021).

Em outras palavras, o bloco histórico posto em prática por certas forças sociais, capazes de transcender sua preponderância ao nível nacional (originalmente nos Estados Unidos) e moldar as dinâmicas materiais e institucionais no âmbito da ordem mundial, consolidou um certo senso comum. Dado que o capitalismo engloba o mundo em sua totalidade, tal modo de produção requer uma visão universal sobre a governança da vida e da realidade em todos os seus aspectos. À tal visão compete a busca pela reunião de classes de todo o mundo, para institucionalizar a acumulação global de capital ao alavancar regras gerais de comportamento e disseminar a ideologia neoliberal de desenvolvimento para facilitar esse processo (TAYLOR, 2010, p. 156).

À medida que a globalização capitalista avançava, as elites globais forjaram consenso em torno da agenda transnacional do neoliberalismo e da poliarquia (“democracia”). O neoliberalismo é um modelo de política para estabelecer as condições que permitem a mobilidade transnacional do capital e os circuitos globalizados de produção e distribuição. Por sua vez, as elites globais esperam que os arranjos políticos poliárquicos (“democráticos”) venham a ser uma forma de controle social mais resiliente do que o regime autoritário e ditatorial. À medida que países e regiões se integraram ao capitalismo global, eles viram o surgimento de novas elites de orientação transnacional organizadas em associações empresariais, partidos políticos, grupos cívicos, meios de comunicação de massa e assim por diante, que são apoiados pelos programas de intervenção política dos Estados Unidos e do Ocidente conduzidos sob a rubrica de 'promover a democracia' (ROBINSON, 2013, p. 228-229, tradução nossa).

Assim, o neoliberalismo, enquanto símbolo de uma “visão universal” hegemônica, está alinhado ao que Fisher (2009) argumenta no âmbito do “realismo capitalista”. Isto é, uma posição ideológica não pode ser totalmente bem-sucedida até que se torne naturalizada, e não pode ser naturalizada enquanto é pensada como um valor em vez de um fato (FISHER, 2009). Portanto, o que representa a força hegemônica do neoliberalismo é justamente a sua capacidade em ter sido internalizado por parte não só de formuladores de política, mas sobretudo da sociedade civil. “Nos

últimos trinta anos, o realismo capitalista instalou com sucesso uma ‘ontologia empresarial’ na qual é simplesmente óbvio que tudo na sociedade, incluindo saúde e educação, deve ser administrado como um negócio” (FISHER, 2009, p. 16-17, tradução nossa).

Em linhas gerais, o neoliberalismo representa um corpo programático de “boas” políticas a serem adotadas pelos Estados, tais como a reforma fiscal, taxas de juros determinadas pelo mercado, taxas de câmbio competitivas, liberalização do comércio, privatização de empresas estatais, desregulamentação trabalhista entre outros. A cristalização desse conjunto de medidas foi possibilitada pelo Consenso de Washington, realizado em 1989 por economistas das grandes instituições financeiras internacionais – FMI e Banco Mundial – e pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. O “consenso” reflete o contexto de reforma interna dessas instituições, com suas visões compartilhadas sobre os caminhos mais eficientes para o desenvolvimento econômico e recuperação financeira de países afetados por crises de dívida externa, sobretudo latino-americanos (WILLIAMSON, 1993).

Como destaca Thury (2021), uma das características fundamentais do FMI é a defesa intransigente dos princípios liberalizantes, que se justificavam com promessas de inserção de países periféricos na “globalização” em prol da estabilidade, diminuição da pobreza e crescimento econômico. No entanto, apesar dos resultados terem se mostrado fracassados em pouco tempo, defensores do neoliberalismo permaneceram diagnosticando que problemas econômicos deveriam ser resolvidos com a diminuição da centralidade do Estado, já que o corpo burocrático do FMI sempre foi treinado a se manter fiel a esses princípios.

Da mesma forma, segundo Oliveira, Araujo e Belfi (2022), o Banco Mundial atua, no âmbito do bloco histórico neoliberal, como um importante ator político, intelectual e financeiro. É notável a capacidade do banco em formar tanto “imagens coletivas da ordem social” (COX, 1981) quanto gerar dados no campo da economia internacional, ofertando cursos de treinamento a economistas em todo o mundo e abrindo caminhos para o mercado internacional de consultorias (PEREIRA, 2010a). Igualmente, o banco autorizou empréstimos aos países do Terceiro Mundo sob a condição da adesão “de um programa de estabilização acordado previamente com o FMI e de um pacote de reformas na política macroeconômica, ambos voltados para adequar a economia doméstica ao novo ambiente externo e manter o pagamento do serviço da dívida externa” (PEREIRA, 2010b, p. 271).

Junto ao papel desempenhado pelas instituições financeiras internacionais, chama atenção como a lógica neoliberal ditou o funcionamento de outras organizações internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Segundo Fortes, Pereira e Ramos (2021, p. 248), a OCDE havia sido criada por países europeus, Canadá e Estados Unidos, em 1961, de modo a promover políticas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social, a partir da cooperação em torno dos pilares da democracia e do sistema capitalista. No entanto, no contexto da crise do sistema de Bretton Woods da década de 70, a OCDE progressivamente passaria a ser também uma responsável na propagação de um “pacote” orientado pela lógica da austeridade fiscal, econômica e financeira, gerando as bases para a disseminação e internalização da lógica neoliberal nas estruturas políticas e econômicas de seus membros (FORTES; PEREIRA; RAMOS, 2021).

As situações do FMI, Banco Mundial e OCDE ilustram o argumento de Cox (1981; 1983) de que instituições são amálgamas de ideias e capacidades materiais, sendo um produto da ordem mundial hegemônica e legitimando ideologicamente as normas da ordem mundial. Tal ponto joga uma luz a respeito do papel desempenhado por outros programas e iniciativas de “promoção de democracia”, tais como intervenções humanitárias e operações de paz. Tais programas contribuem diretamente para a ascensão de elites transnacionais com disposição de abrir seus países ao livre-mercado e ao investimento corporativo transnacional. Da mesma forma, contribuem para o isolamento de elites desfavoráveis a esse projeto e para a contenção das capacidades de mobilização organizada das massas e grupos locais, na medida que estes são incorporados de forma “consensual” à ordem política que intervenções buscam estabelecer (ROBINSON, 2013).

2.1.1 A redefinição da agenda de segurança internacional no pós-Guerra Fria

As consequências dessa tendência foram emblemáticas, no que diz respeito à agenda de segurança internacional. A lógica clássica de soberania deixou de possuir a mesma relevância dos tempos da Guerra Fria, em um contexto de emergência de formas contemporâneas de violência, transcendendo limites territoriais. Segundo Kaldor (2012), essas formas de violência seriam caracterizadas por uma ofuscação significativa das distinções entre guerra convencional, crime organizado e violações em grande escala de direitos humanos.

As “novas guerras”, como apresentado pela autora, por mais que assumissem características similares a guerras internas e guerras civis localizadas, envolveriam também uma miríade de conexões transnacionais que dificultariam abordagens simplistas sobre a natureza do conflito (KALDOR, 2012). Assim, não podendo ser compreendidos de forma desconectada da globalização, esses conflitos emergiriam frequentemente a partir da erosão da autonomia estatal, cujo monopólio legítimo do uso da força é deteriorado tanto ao nível internacional quanto doméstico (KALDOR, 2012).

Frente a essa situação, verificou-se impulsos por parte da comunidade internacional em redefinir a agenda global de segurança, de modo a lidar com os desafios desses novos tempos. Uma das consequências mais marcantes desses movimentos foi uma ampliação dessa agenda, passando a se considerar as instabilidades políticas, econômicas e sociais internas de “Estados falidos/frágeis” como potenciais ameaças à segurança internacional, dado justamente o caráter transnacional do conflito em uma era globalizada (VILLA, 2008; JIMÉNEZ, 2010; RODRIGUES, 2012).

Como argumenta Rodrigues (2012, p. 14), tal processo de ampliação remonta de um deslocamento para além da ênfase na segurança do Estado, na medida em que o objeto da segurança passa a ser ameaças internas e transnacionais enquanto o sujeito da segurança passa a ser a população civil. O ponto é que essa redefinição não pode ser entendida de forma desconectada do fato de que a transição de um sistema político vestfaliano para um pós-vestfaliano representa uma dinâmica de transformação de forças sociais e estruturas sociais. O que se verifica é justamente que a relativização da soberania e o cosmopolitismo não operam em um vácuo, mas reforçam processos que disciplinam grupos sociais no Terceiro Mundo, de modo a aprofundar o poder estrutural⁷ do capital transnacional (GILL, 2008). Nesse sentido, como será visto com os casos adiante, analisar a redefinição da agenda de segurança à luz da Teoria Crítica Neogramsciana implica entender

que o pensamento sobre a segurança não reflete um objetivo científico neutro (ou de *solving problems*) como pretendem as análises realistas; 2) que as teorias refletem particulares valores e interesses; 3) teorias priorizam escolhas analíticas na base

⁷A ideia de poder estrutural diz respeito à ideia de que estruturas influenciam na constituição de sujeitos favorecidos e desfavorecidos, isto é, as capacidades relacionais sociais, subjetividades e interesses dos atores são moldados pelas posições sociais que eles ocupam (BARNETT; DUVALL, 2005). No âmbito da Teoria Crítica Neogramsciana, isso é representado pela própria análise da forma pela qual um conjunto particular de forças dentro de um Estado alcança um grau de hegemonia doméstica suficientemente relevante para se internacionalizar e exercer poder no âmbito estrutural.

desses valores e interesses; e que o papel da teoria crítica deve ser de engajamento, isto é, visa à emancipação da humanidade (VILLA, 2008, p. 100).

2.1.1.1 Intervenção e Hegemonia: a Organização do Tratado do Atlântico Norte e o princípio da Responsabilidade de Proteger

Originalmente criada durante o período da Guerra Fria de modo a impedir a expansão da União Soviética e do comunismo ao redor do globo, conforme previsto na antiga política estadunidense de “contenção”, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) se deparou com um dilema existencial em um cenário onde a antiga ameaça clara e objetiva dos soviéticos não mais existia (BERTAZZO, 2010). Nesse sentido verificou-se, na revisão do Conceito Estratégico da OTAN no pós-Guerra Fria, um esforço por parte de seu corpo burocrático em alinhar os objetivos da instituição com as demandas e urgências de um contexto em que a segurança não era mais vista de forma inteiramente tradicional e focada totalmente na geopolítica e na dissuasão bélica (BARROSO, 2006; BERTAZZO, 2010).

Podemos dizer, contudo, que a posição mais importante para sua persistência tenha sido a adaptação. Afirmar que a ameaça do arsenal soviético ainda era preocupante não sustentaria uma aliança daquela magnitude: a OTAN teve que mudar seu comportamento e logo transformou o ex-adversário em aliado, quando forças russas integraram uma missão da OTAN na Bósnia-Herzegovina. [...] Pode-se, então, afirmar que, de certa forma, a OTAN continua mantendo sua missão principal de preservar a segurança de seus membros, ainda que o contexto mundial e, principalmente, as ameaças à segurança de seus membros tenham mudado radicalmente. Aqui está uma abertura para a inclusão de novas missões (BERTAZZO, 2010, p. 102).

No âmbito do emprego de novas missões, “o conceito de segurança deixou de ser uma questão meramente geopolítica e adquiriu uma natureza mais abrangente, cujos parâmetros seriam os valores da democracia liberal e da sociedade de mercado, que atribuem à estabilidade política, econômica e social do continente a condição de garantia da segurança” (BARROSO, 2006, p. 53). Ao analisar a mútua relação entre ideias, instituições e capacidades materiais nesse processo, o que se observa é uma instrumentalização da OTAN por forças sociais hegemônicas, considerando que as metas de cooperação e desenvolvimento na Europa estavam alinhadas com a sustentação política e ideológica do bloco histórico neoliberal.

Tais elementos ficaram claros a partir do programa da Parceria para a Paz (PPF, na sigla em inglês). Em linhas gerais, à luz de princípios liberais, o programa era destinado a aumentar a transparência da aliança a partir da expansão e cooperação em segurança da OTAN com outros

países não-membros da área Euro-Atlântica (OTAN, 2022a). A partir da PFP, os principais líderes europeus da OTAN concordaram em alavancar o processo de expansão do modelo de governança democrática e encará-lo como parte de um processo evolucionário, legitimando o processo de expansão da OTAN a partir da integração de outras regiões do globo à sua esfera de influência (BRINKLEY, 1997; BERTAZZO, 2010)

Assim, as novas missões empregadas pela organização para além do imediato entorno regional europeu passaram a ser cada vez mais intrometidas em assuntos internos de Estados, a partir da realização de tarefas como contenção de conflitos localizados, apoio à proteção de civis em crises humanitárias e, mais recentemente, combate ao terrorismo (BERTAZZO, 2010). Paulatinamente, os discursos dos membros da OTAN passariam a estar alinhados na busca da “estabilidade” internacional em um sentido amplo (BERTAZZO, 2010). Como será visto posteriormente, o emprego de missões de estabilização, no âmbito das percepções de novas ameaças à segurança dos membros da aliança militar (RODRIGUES, 2012), possui um significado controverso na medida em que é feita a equiparação entre “estabilidade” e modelos hegemônicos de governança política e econômica.

Um outro exemplo da influência de forças sociais neoliberais no campo da segurança internacional foi o relatório final da Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês) de 2001. Tal relatório enfatizava que a soberania de um Estado implica na responsabilidade com a proteção dos cidadãos desse país, da mesma forma que abria espaço para que, na incapacidade ou recusa desse Estado em protegê-los, a responsabilidade se estenderia aos atores externos em intervir (KRISHNAN, 2020). Não tardou, no entanto, que a aplicação da ideia da Responsabilidade de Proteger (R2P, na sigla em inglês) trouxesse à tona os interesses de forças sociais hegemônicas por trás dela. O unilateralismo da controversa invasão do Iraque pela coalizão internacional liderada pelos EUA, também sem a aprovação do Conselho, esteve assentado não só nas prerrogativas das supostas Armas de Destruição em Massa em território iraquiano, mas também na “justa causa” humanitária de resgate de uma população oprimida por Saddam Hussein, tendo como resultado último a mudança de regime pelos interventores (MOSES; BAHADOR; WRIGHT, 2011).

O próprio caso da invasão do Iraque é uma situação ilustrativa tanto dos primeiros passos para institucionalização da R2P, como dos interesses hegemônicos de atores por trás da intervenção. Como argumenta Robinson (2005, p. 11), as mudanças estruturais que contribuiriam

para a transnacionalização de capitais nacionais, mercados e finanças, bem como campanhas militares levadas a cabo pelos EUA e organismos internacionais, apontam para novas formas de dominação capitalista, em que a intervenção gera as condições propícias para a penetração do capital transnacional e para a integração de regiões ao sistema capitalista global. Portanto, intervenções humanitárias atuam como facilitadoras de uma mudança no poder em regiões que sofrem a ação externa, favorecendo a ascensão de elites alinhadas ao neoliberalismo enquanto projeto transnacional (ROBINSON, 2005). “Pouco depois de assumir o controle do Iraque em 2003, por exemplo, a força de ocupação dos EUA revelou a “Ordem 39”, que forneceu acesso irrestrito ao Iraque para investidores de qualquer lugar do mundo (DOCENA, 2004 *apud* ROBINSON, 2005, p. 11, tradução nossa).

Ainda assim, a ideia conhecida como Responsabilidade em Proteger (R2P) seria endossada por consenso pelos Estados presentes na Cúpula Mundial da ONU em 2005, com algumas alterações pontuais em relação ao texto original da ICISS, como a aplicação da ideia apenas para crimes de limpeza étnica, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra e, principalmente, que as justificativas para a intervenção fossem aprovadas pelo CSNU (KENKEL; SOUZA NETO; RIBEIRO, 2020). Entretanto, contradições voltariam a surgir na medida em que a Resolução 1973, aplicada no contexto da guerra civil Líbia de 2011 ao instaurar uma zona de exclusão aérea e exigir a cessação de hostilidades das forças de Muammar Gaddafi à população civil, serviu como pano de fundo para que, na prática, potências da OTAN instrumentalizassem a lógica da R2P com vistas a derrubar o regime do ditador líbio (TOURINHO, 2015; ZIEGLER, 2016).

2.1.1.2 As operações de paz da ONU em uma estrutura histórica hegemônica: a consolidação da “paz liberal”

No que se refere à ONU, a dissolução da bipolaridade e o conseqüente descongelamento do Conselho de Segurança, antes bloqueado pelo veto automático de Estados Unidos e União Soviética em assuntos concernentes às suas áreas de influências, garantiu uma autonomia decisória determinante da organização em relação à discussão e ativismo em matéria de segurança internacional (CAVALCANTE, 2010a). Em uma ordem internacional “pós-vestfaliana”, marcada por preocupações cada vez maiores quanto ao humanitarismo em vez da clássica inviolabilidade

da soberania do Estado, encontrar um caminho eficiente para lidar com essas crises se tornou a principal preocupação nos debates onusianos (KENKEL, 2013).

Portanto, transformações profundas passaram a ser realizadas em seu principal mecanismo de resolução de conflitos: as operações de manutenção da paz (CAVALCANTE, 2010a). As alterações na dinâmica de poder global, na natureza dos principais atores da política internacional e das agendas internacionais de segurança providenciaram o espaço necessário para as Nações Unidas adequarem as operações de paz aos cenários complexos nos quais as forças de paz passaram a se engajar (CAVALCANTE, 2010a). Durante a Guerra Fria, a atuação das operações de paz era constrangida pela inquestionabilidade dos princípios vestfalianos de não-intervenção e respeito à soberania, fazendo com que essas operações se limitassem a resolver disputas entre Estados e assumindo funções mínimas de manutenção de cessar-fogo entre partes em conflito (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016). Diferentemente, as décadas que se sucederam após o fim da bipolaridade conferiram a essas missões o espaço político que precisavam para sua diversificação de funções, passando a buscar resolver disputas dentro de Estados (KENKEL, 2013).

Por um lado, essas transformações no modo de atuação da ONU diriam respeito à desenvoltura de uma visão multilateral dos atores envolvidos, passando a incorporar uma gama de agentes como organizações não-governamentais, civis, policiais e os tradicionais militares (KENKEL, 2013). Por outro lado, seriam dados os primeiros passos rumo à implementação de uma visão multidimensional das alternativas aos conflitos, com a inclusão de tarefas para além do espectro militar-estratégico, como o apoio ao desenvolvimento, assistência humanitária, organização de eleições, assistência a refugiados, promoção de direitos humanos, medidas de reconciliação nacional entre outros aspectos (FAGANELLO, 2013).

Como marco normativo central desse modelo multidimensional de operações de paz se encontra o documento "Uma Agenda para a Paz", elaborado pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, em 1992. De acordo com o documento, para além da tradicional manutenção da paz (*peacekeeping*) característica de operações durante a Guerra Fria, as operações de paz passariam a incluir em seu modo de atuação uma gama de táticas de negociação (*peacemaking*), medidas preventivas pré-conflito (*preventive diplomacy*) e sobretudo esforços para a reconstrução de um ambiente pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*), o que inclui as tarefas multidimensionais e multilaterais mencionadas anteriormente (ONU, 1992).

O ponto é que essa diversificação da natureza das operações de paz nos anos 1990 não se deu em um vazio ideológico (KEMER; BLANCO; PEREIRA, 2016). Neste ponto, retomamos a afirmação de Cox (1981, p. 128) de que toda teoria é destinada para alguém e possui algum propósito, da mesma forma que toda teoria possui uma perspectiva que deriva de uma posição específica no tempo e espaço, em termos sociais e políticos. Assim, é conveniente observarmos que o crescimento das operações multidimensionais e das dinâmicas voltadas à assistência humanitária e táticas de construção da paz (*peacebuilding*) acompanharam os empreendimentos realizados pelos atores politicamente, economicamente e ideologicamente mais poderosos em cooptar outros atores para a promoção e aceitação de projetos de governança que refletiam a supremacia da democracia liberal e da abertura de mercados (PUGH, 2004).

Sobre esses atores, a referência é feita novamente às elites transnacionais cujas origens são tanto de Estados centrais, como os Estados Unidos, quanto dos próprios Estados em conflito que recebem operações de paz. A ênfase estadocêntrica, esgotando a identificação dos vínculos nacionais dessas elites, não é determinante quanto seria em momentos passados. A razão para isso se dá ao considerarmos que o processo de globalização econômica estabeleceu as bases para a reorganização de fluxos de capital antes apenas nacionalmente organizados, para hoje estabelecidos no âmbito transnacional, com essas elites operando dentro e através desses Estados (ROBINSON, 2005). No entanto, se levarmos em conta que os principais responsáveis pela elaboração de projetos de governança que emulam a democracia liberal são representantes governamentais e elites dos três Estados ocidentais com poder de veto no Conselho de Segurança da ONU – EUA, Reino Unido e França –, a referência a esses Estados também auxilia na identificação desses atores. Aqui entendemos que

quando o FMI ou o Banco Mundial abrem um país por meio de medidas de liberalização, ele é aberto não exclusivamente ao capital dos EUA, mas a capitalistas de qualquer parte do mundo. As instituições agiram menos para impor as políticas dos “EUA” do que para forçar as políticas orientadas nacionalmente em geral ao alinhamento transnacional. Classes transnacionais e o seu bloco globalista têm contado com os aparatos de Estado nacional existentes para promover seus interesses, e ao fazê-lo descobriu que o Estado nacional dos EUA, por razões históricas evidentes, é o mais poderoso desses aparelhos. [...]. Dados seus interesses globais e a extensão de sua interpenetração, corporações transnacionais devem ter um interesse político e econômico ativo em cada país e região em que operam (ROBINSON, 2005, p. 10, tradução nossa).

A partir de uma lente neogramsciana, se observou em pesquisas passadas que o multilateralismo e humanitarismo das administrações George H. W. Bush e Clinton possuíram uma relação íntima com o protagonismo assumido pelas Nações Unidas em buscar promover a

consolidação de governos democráticos e alinhados com as normatizações do centro liberal do sistema internacional (ARAÚJO; DARIO, 2021). Esse fenômeno que iluminou os desenvolvimentos da ONU nos anos 1990 é comumente conhecido como a “paz liberal” ou “*peacebuilding* liberal”. A ideia da “paz liberal” é utilizada por críticos de diferentes aproximações teóricas para interrogar a suposta naturalidade das receitas para a paz empregadas pelas Nações Unidas a partir dos anos 1990.

Dentro desta lógica, tarefas atribuídas ao *peacebuilding* muito mais eram uma difusão em escala global dos valores hegemônicos daquele contexto histórico do que alternativas neutras e técnicas para a mitigação da violência. Assim, táticas onusianas de construção da paz serviam como uma espécie de engenharia social de produção de sujeitos “normais” e estruturas de governança que emulassem aquelas das potências capitalistas ocidentais. De forma breve, a “paz liberal” ou “*peacebuilding* liberal” implicaria na equivalência da paz com o alcance de uma gama de projetos que incluiriam a democratização, o Estado de Direito, livre-mercado, direitos humanos, desenvolvimento e o apoio normativo e material aos Estados Unidos e seus aliados (RICHMOND, 2004; 2008; CHANDLER, 2008; DUFFIELD, 2010).

Sob um prisma neogramsciano, é possível verificar que os elementos derivados da “paz liberal” operam em favor da manutenção de uma estrutura de produção capitalista e da segurança dos processos de acumulação (PUGH, 2004). Da mesma forma, cabe a ideia de que prevalência dos valores e receituários das abordagens onusianas para consolidação da paz remontou de uma aceitação robusta desses processos pela comunidade internacional e pelos atores comprometidos com as operações de manutenção da paz. Segundo Richmond (2004, p. 92, tradução nossa), “a criação da paz liberal requer um acordo sobre o método, que pode ser encontrado em um ‘consenso de construção da paz’ enquadrado pela noção de paz como governança”. É nesse sentido que o *peacebuilding* buscava restaurar a integridade territorial de um Estado e garantir direitos humanos básicos, ao passo que buscava institucionalizar uma gama de reformas sociais, econômicas e políticas em consonância com os valores da democracia e do livre-mercado, amplamente difundidos no contexto do pós-Guerra Fria e sobretudo na década de 1990 (RICHMOND, 2004).

Contudo, a internalização de pressupostos dessa “paz liberal” implicaria em uma gama de consequências potencialmente dilemáticas, tais como a ideia de que a paz é um objetivo globalmente alcançável, baseado em verdades tidas como universais e aplicável a quaisquer contextos políticos, sociais e culturais (RICHMOND, 2008). Isto, por sua vez, geraria formas de

implementar a paz frequentemente “de cima para baixo”, dada a natureza hegemônica de forças sociais neoliberais (PUGH, 2004). Os dilemas desse processo estão na desconsideração de vozes locais em cenários de conflito, construindo Estados “virtuais”, isto é, com representação no plano externo pela comunidade internacional, porém sem legitimidade no âmbito doméstico (RICHMOND, 2008; 2010).

Nesse sentido, não há a negação da ideia de que a paz liberal funcione como um exercício de poder biopolítico sobre populações em situações de conflito (DUFFIELD, 2010) ou que ela engendre um projeto de “missão civilizadora” a populações “atrasadas” (PARIS, 2002). Ao contrário, um viés neogramsciano, por mais que não concentre a crítica em uma seara semelhante à dos autores acima citados, incorpora esses elementos dentro de uma visão abrangente que observa nos processos de construção da paz em ambientes pós-conflito um caminho de promoção e manutenção de uma visão hegemônica de mundo e de desarticulação de ideias alternativas de paz (TAYLOR, 2010; LUDWIG; BLANCO, 2013).

Portanto, a expansão dessa visão particular de economia política, alinhada com o neoliberalismo e com interesses de elites transnacionais e nacionais, é operacionalizada justamente pela implementação de operações de paz e pela transmissão de valores democráticos e de mercado por *peacekeepers* e *peacebuilders* nesses locais (PUGH, 2004; TAYLOR, 2010; LUDWIG; BLANCO, 2013; GUERRA; BLANCO, 2018). A complementariedade de abordagens também é clara na medida em que Ludwig e Blanco (2013, p. 18) elaboram uma crítica juntando elementos gramscianos e foucaultianos à paz liberal. Eles apontam que a construção da paz, ao mesmo tempo que atua como instrumento de promoção e manutenção da hegemonia ao nível global, é implementada a partir do exercício da biopolítica sobre populações afetadas por conflitos, reestruturando as esferas econômicas, sociais e políticas de um Estado.

É conveniente observar como o modelo multidimensional de operações de paz e o paradigma liberal dessas missões sofreram revezes inesperados, após testes práticos em ambientes cada vez mais complexos e hostis, marcados por níveis elevados de deterioração da autoridade estatal, redes ilegais de comércio, desrespeito a acordos, violações de direitos humanos e indefinição das partes em conflito (UZIEL, 2015; OLIVEIRA, 2020). A ambição das Nações Unidas ao estabelecer operações cada vez mais complexas, de modo a responder adequadamente aos contextos voláteis da década de 1990, sobrecarregou a própria capacidade da instituição em lidar com a situação (FAGANELLO, 2013).

Junto a isso, a organização não dispunha dos meios materiais necessários para a atuação, não gozava de consensos quanto à formulação dos mandatos e nem possuía experiência nesses terrenos. Tais fatores foram corroborados também pela defasagem das regras de engajamento (UZIÉL, 2015), ainda subordinadas totalmente ao Capítulo VI da Carta da ONU⁸ e à aplicação rígida dos três princípios básicos⁹ do *peacekeeping*: o consentimento das partes envolvidas, a imparcialidade de atuação e o uso da força apenas em caso de autodefesa (ONU, 2008).

A partir de uma abordagem historicista (COX, 1996a), pode-se evidenciar como esses acontecimentos ilustrariam e impulsionariam os desenvolvimentos das operações de paz no século XXI. Os fracassos evidenciados em locais como Somália, Ruanda e Bósnia-Herzegovina, estes sendo considerados as “três grandes” falhas da década de 90, materializaram uma frustrante inação e incapacidade material, técnica e normativa das forças de paz em responder ao assassinato em massa de civis e à rápida deterioração das condições de vida (KENKEL, 2013). Em uma lógica semelhante, ao examinar oito casos de aplicação do então “*peacebuilding liberal*” nos anos 90, sendo esses Namíbia, Camboja, El Salvador, Nicarágua, Moçambique, Angola, Ruanda e Bósnia, Paris (1997) constata que, conseqüentemente, apenas o primeiro conseguiu não retornar a um estado de guerra civil ou não passar por problemas capazes de reacender os conflitos, o que sugere certas falhas na eficiência do *peacebuilding*. Assim segundo o autor, o *peacebuilding*

expõe o caráter inerentemente conflitante da democracia e do capitalismo, os quais, paradoxalmente, encorajam a competição social como meio de alcançar estabilidade política e prosperidade econômica. Estados destruídos pela guerra são tipicamente mal equipados para administrar a competição social induzida pela liberalização política e econômica, não apenas porque esses Estados têm um histórico recente de violência, mas porque eles tipicamente carecem de estruturas institucionais capazes de resolver disputas internas pacificamente. Nessas circunstâncias, os esforços para transformar estados destruídos pela guerra em democracias de mercado podem servir para exacerbar, em vez de moderar, os conflitos sociais (PARIS, 1997, p. 57, tradução nossa).

⁸De acordo com a Carta das Nações Unidas, o Capítulo VI, intitulado “solução pacífica de controvérsias”, prevê que as partes em uma controvérsia devem buscar chegar em uma solução a partir de meios que não o uso da força, estes envolvendo táticas como negociação, mediação, conciliação entre outros (ONU, 1945). Assim, missões aprovadas “sob o Capítulo VI” remetem a essas regras de engajamento, à diferença do Capítulo VII da Carta, este voltado a situações de “ruptura da paz e atos de agressão” e, portanto, mais permissivo quanto ao uso de meios não pacíficos para solução de conflitos.

⁹O consentimento da nação anfitriã é um pré-requisito para evitar a violação do direito dos Estados à não intervenção; a imparcialidade é necessária para o bom funcionamento da missão devido à manutenção da credibilidade com todas as partes; e o não uso da força reflete a ideia de que a ONU não é parte de um determinado conflito, mas sim uma presença enviada para auxiliar na sua resolução” (KENKEL, 2013, p. 126, tradução nossa).

2.1.1.3 Os dilemas e reconfigurações da “paz liberal”: a militarização das operações de paz da ONU e a emergência da “estabilização”

Inevitavelmente, as esperanças e otimismo voltados aos objetivos ambiciosos dessas missões deram lugar a reconsiderações sobre o potencial da ONU ao atuar em ambientes de conflito (UZIEL, 2015). A partir desse ponto e, considerada que a força de uma teoria crítica reside no seu potencial em questionar ordenamentos sociais e demonstrar que toda estrutura é suscetível à mudança (COX, 1981), três apontamentos são válidos de se realizar, sobretudo no que concerne à posição hegemônica ocupada por forças sociais neoliberais nos processos para a paz: (1) o afastamento de tropas do Norte Global em operações de paz, o que materializa uma mudança em relação a contribuição ativa desses países nos anos 1990; (2) as transformações normativas sobre operações de paz nos debates de alto nível das Nações Unidas, redefinindo as expressões do *peacebuilding* liberal e garantindo espaço para a emergência de modos de atuação mais robustos e permissivos quanto a uso da força, com o símbolo máximo disso sendo a autorização de “missões de estabilização” e; (3) a ascensão de países do Sul Global¹⁰ no âmbito das operações de manutenção da paz, em termos do aumento expressivo de contribuição de tropas por esses países e das tentativas de remodelar modos de atuação.

Países desenvolvidos como Estados Unidos, França, Reino Unido, Noruega e Suécia, antes considerados os principais contribuintes e apoiadores das operações de paz, observaram na ONU uma incapacidade em responder adequadamente a essas situações. As razões remontam sobretudo das restrições ao engajamento dessas tropas, fruto dos mandatos constantemente aprovados sob o Capítulo VI e da rígida interpretação dos tradicionais princípios do consentimento da nação anfitriã, imparcialidade do interventor e uso da força apenas em autodefesa (BELLAMY; WILLIAMS, 2009; 2010; UZIEL, 2015). A consequência disso foi um progressivo desinteresse desses países em enviar tropas sob o guarda-chuva da ONU, substituindo-a por organismos cujas normas quanto

¹⁰De acordo com Santos e Menezes (2010 *apud* CAIXETA; MORASSO, 2021, p. 164), “ao evocar as ideias que formam parte da sua constituição, o pós- e o anticolonialismo, o Sul global é integrado por todos aqueles sujeitos, para além dos Estados, que posicionam-se do lado do Sul metafórico, ou seja, do lado dos oprimidos pelas diferentes formas de dominação colonial e capitalista”. Portanto, o Sul Global atua como uma identidade assumida na política global.

ao uso da força são mais flexíveis, como a própria OTAN, que passou a empregar missões nomeadas como “missões de estabilização” (UZIEL, 2015; OLIVEIRA, 2020).

É válido ressaltar que as referências ao termo “estabilização” começam a aparecer no vocabulário da OTAN no contexto da guerra da Bósnia nos anos 90, que, por meio da *Stabilisation Force* (SFOR), de 1996, buscou estabelecer um ambiente seguro e “estável” para a reconstrução civil e política do país (OTAN, 2022b). Anos mais tarde, em 1999, no âmbito da guerra do Kosovo, a OTAN estabeleceria outra missão, a Kosovo *Protection Force* (KFOR), cuja referência à “estabilização” remonta dos objetivos da missão em construir um ambiente seguro e “estável” a partir da reconstrução das capacidades estatais e medidas de aplicação da lei (*law-enforcement*) (OTAN, 2022c). Nos anos 2000, no auge da chamada Guerra Global ao Terror anunciada pela administração George W. Bush, os termos seriam palavras-chave das operações militares empreendidas pelos EUA e pela OTAN nos contextos do Afeganistão e Iraque, assim como pela coalizão internacional liderada pela Austrália no Timor Leste (BELLAMY; WILLIAMS, 2009; OLIVEIRA, 2020). Talvez o ponto diferencial seja que, em todas as ocasiões, as operações atuaram sob o Capítulo VII da Carta da ONU e possuíram um caráter coercitivo de imposição da paz (*peace-enforcement*).

No entanto, entende-se que o decréscimo de tropas de países do Ocidente para as operações de paz da ONU não necessariamente significou, por si só, alguma mudança de paradigma no que diz respeito à segurança internacional (BELLAMY; WILLIAMS, 2009). Na realidade, com o passar do tempo, as operações de paz da ONU passariam a ser visualizadas como um artifício menos custoso e mais legítimo para o engajamento em conflitos de baixa intensidade e “estabilização” de “Estados-falidos”, com o Ocidente terceirizando certas tarefas a outros países (UZIEL, 2015; KARLSRUD, 2018a).

Assim, surgiria uma tendência de relações cada vez mais híbridas entre contingentes à serviço da ONU e outros atuando pela OTAN, fenômeno observado inicialmente no conflito da Bósnia na metade dos anos 90, onde forças do Atlântico Norte foram requisitadas pelas forças da ONU em solo para bombardear posições de combatentes sérvios-bósnios (BERTAZZO, 2010; FAGANELLO, 2013). Esse caráter híbrido, também referido a uma incipiente “quinta geração de paz”, seria marcado por uma complexificação da divisão do trabalho nas missões, estas empregando “tropas e policiais sob comando misto, com as Nações Unidas e várias organizações

regionais direcionando tropas para as mesmas missões sob cadeias de comando separadas e formas distintas de mandato” (KENKEL, 2013, p. 135, tradução nossa).

Apesar dessa diferenciação de funções e da tentativa das forças da ONU em não romper os três princípios do *peacekeeping*, naquele contexto, tal movimento não impediu com que as forças de paz fossem entendidas enquanto partes do conflito e, conseqüentemente, com que a situação no terreno se deteriorasse ainda mais (UZIEL, 2015). Inevitavelmente, o caminho tomado pela ONU a partir do final dos anos 90 se direcionaria a uma relativa flexibilização do seu modo de atuação, no que tange aos princípios do consentimento, imparcialidade e não uso da força, ainda que visando manter o compromisso com a preservação do tradicional engajamento em operações de paz, símbolo da legitimidade adquirida pela instituição nas décadas passadas (CAVALCANTE, 2010a). Desses princípios, o não uso da força seria o princípio submetido a um maior relaxamento, em um contexto em que a defesa dos direitos humanos e proteção de civis adquiriram um maior campo normativo, ao passo que a tradicional prevalência do direito dos Estados sobre o dos indivíduos foi posta sob contestações (KENKEL, 2013).

Essas mudanças, marco da chamada “virada robusta” (KENKEL; FOLEY, 2021) nas operações de paz, foram introduzidas pelo Relatório Brahimi (2000), documento final de um grupo de trabalho organizado pela ONU e voltado a discutir as lições aprendidas das desilusões da década de 90. O relatório, encorpando uma série de recomendações em relação à capacidade de emprego das tropas, planejamento e suporte, política de informações, doutrina e estratégia e entre outras áreas relativas às operações de paz, possuiu como ponto forte a referência ao “uso robusto da força”, visando a proteção de civis, a defesa dos mandatos e o resguardo da integridade dos contingentes militares e atores civis das missões frente a grupos ilegais (*spoilers*) que representassem ameaças claras a esses elementos (KENKEL, 2013; FAGANELLO, 2013; ONU, 2000).

Entretanto, apesar da ideia geral sobre maior permissividade quanto ao uso da força, é cabível pontuar que a conceitualização precisa de “robustez” permaneceu ausente até o final dos anos 2000 (OLIVEIRA, 2020), o que não é trivial, dada a necessidade das Nações Unidas em preservar a legitimidade de suas operações. A tentativa de esclarecimento do termo pela ONU seria realizada apenas em 2008, no documento *UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, também chamado de Doutrina Capstone, marcando as diferenças entre o já conhecido *peace enforcement* e o então *peacekeeping* robusto (ONU, 2008). Enquanto o primeiro teria um

caráter ofensivo e empregaria o uso da força ao **nível estratégico** (grifo nosso), sendo legalmente condenado pelos Estados-membros salvo em situações excepcionais com aprovação do CSNU, o segundo teria um caráter defensivo e empregaria o uso da força ao **nível tático** (grifo nosso), geralmente com o consentimento das partes em conflito e sem sobrecarregar esse recurso nas operações (ONU, 2008).

Porém, a aplicação do uso da força em contextos violentos do século XXI têm ofuscado quaisquer tentativas de distinções normativas entre ações coercitivas que põem em xeque o consentimento e imparcialidade das forças de paz e aqueles que não, por mais interessante que tenha sido o esforço doutrinário das Nações Unidas em buscar estabelecer essas diferenças. Essa ofuscação é intensificada se considerarmos a crescente similaridade conceitual e prática de operações de paz contemporâneas com as operações de estabilização das potências ocidentais e da OTAN (KARLSRUD, 2019; KENKEL; FOLEY, 2021).

Esse fenômeno tardou a ganhar relevância nos meios institucionais da ONU até que, em 2015, por meio do Painel Independente de Alto Nível sobre as Operações de Paz (HIPPO, na sigla em inglês) da ONU de 2015, emergiram demandas de formuladores de políticas e burocracias institucionais da própria ONU para uma maior clarificação do termo “estabilização” (ONU, 2015; OLIVEIRA, 2020). O Painel, encomendado pelo então Secretário-Geral da ONU Ban Ki-Moon e presidido ex-presidente do Timor Leste, José Ramos-Horta, possuiu como objetivo geral realizar uma discussão ampla sobre como o *peacekeeping* onusiano deveria se adaptar a novas demandas e realidades, problematizando pela primeira vez a utilização excessiva da “estabilização” nas missões da ONU (ONU, 2015; ANDERSEN, 2018; OLIVEIRA, 2020). Como o relatório originado do Painel bem indica, “na década passada, o Conselho de Segurança e o Secretariado usaram o termo “estabilização” para diversas missões de apoio à extensão ou restauração da autoridade do Estado e, em pelo menos um caso, durante conflito armado ainda em curso” (ONU, 2015, p. 30, tradução nossa).

No período entre 2001 e 2014, com pouco mais de 200 encontros abertos do CSNU tendo sido realizados, aproximadamente 700 vezes o termo estabilização foi empregado durante essas reuniões, da mesma forma que em aproximadamente metade destes encontros o termo foi mencionado em algum momento, conforme dados compilados por Karlsrud (2018b). Junto a isso, é de se observar que todas as operações de paz da ONU no século XXI com maior grau de complexidade e sofisticação em termos de atividades realizadas, atores empregados e métodos

utilizados possuem o termo “estabilização” em seus principais nomes, como foi o caso da já finalizada Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e continua sendo nos casos da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA), Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) e da Missão de Estabilização Multidimensional Integrada das Nações Unidas no Mali (MINUSMA).

Existe um certo alinhamento por parte da comunidade acadêmica na questão de que o termo carece de definições claras e precisas (DE CONING, 2015; KARLSRUD, 2019; OLIVEIRA, 2020). Assim, direcionar a atenção para a natureza contestada da estabilização no seio das Nações Unidas possui uma relevância visto que as atividades empregadas em nome desse processo frequentemente têm sido apontadas como um dos múltiplos fatores responsáveis pela crise de legitimidade em que as operações de paz atravessam na contemporaneidade (OLIVEIRA, 2020; CURRAN; HUNT, 2020; KENKEL; FOLEY, 2021). Em termos práticos, ainda que assuma características particulares a depender do contexto, pesquisas sugerem que a estabilização tem ecoado as práticas de contra insurgência empreendidas pela OTAN e pelas principais grandes potências ocidentais (Estados Unidos, França e Reino Unido) em contextos voláteis como o Iraque e o Afeganistão (ARDANAZ, 2018; KARLSRUD, 2018a).

Entretanto, à diferença das Nações Unidas, que ainda não possui uma doutrina oficial que defina o termo, os Estados acima mencionados possuem em suas principais doutrinas militares referências diretas sobre os componentes da estabilização (OLIVEIRA, 2020). Ademais, são justamente esses Estados os principais responsáveis pela inclusão do conceito nos documentos e mandatos de operações de paz da ONU, visto que tais tarefas cabem em grande parte aos membros permanentes do CSNU, em que EUA, França e Reino Unido fazem parte.

Na ausência de uma definição oficial da ONU e com base nas experiências práticas de potências ocidentais em suas intervenções conduzidas fora da organização, é possível verificar que as missões de estabilização convergem nos seguintes elementos: (1) elas atuam em conflitos em duração; (2) os mandatos das missões orientam que as atividades estejam voltadas à manutenção da ordem, defendendo um governo e sua população contra grupos identificados como inimigos; (3) operam em apoio às autoridades locais e; (4) são instruídas a realizar operações robustas e recentemente também operações ofensivas (DE CONING, 2015).

Ainda que a afirmação do antigo Secretário-Geral Dag Hammarskjöld de que a ONU “não deve impor nenhuma solução política de problemas pendentes ou influenciar o equilíbrio político decisivo para tal solução” (ONU, 1958; ANDERSEN, 2018) tenha orientado a mentalidade das forças de paz ao longo das décadas, a estabilização deixa claro a natureza política e parcial da ONU. Chama atenção como documentos de alto nível da própria ONU já não observam mais as dinâmicas associadas à estabilização como sendo tão problemáticas, mas até mesmo necessárias, ainda que as burocracias institucionais da Organização estejam longe de assumir um consenso sobre o assunto (ANDERSEN, 2018). O caso em questão é o Relatório solicitado ao General brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz pelo atual Secretário-Geral da ONU, António Guterres, de modo a analisar o aumento expressivo de ataques e mortes de *peacekeepers* em missões de estabilização no continente africano (SANTOS CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017). De acordo com o documento, forças de paz sofrem de uma “síndrome do Capítulo VI”, se restringindo demasiadamente em utilizar a força quando necessário. Dessa forma, a atenção é feita ao fato de que as “forças hostis não entendem **outra língua que não a força**”, e que *peacekeepers* devem “utilizar todas as táticas para **neutralizar ou eliminar ameaças**”, uma vez que “as **Nações Unidas precisam vencer**, ou tropas, polícias e civis vão morrer” (SANTOS CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017, p. 5, tradução nossa, grifo nosso).

Os termos grifados indicam que o vocabulário da instituição se alinha paulatinamente ao de uma parte de um conflito que almeja uma vitória militar, da mesma forma que a própria escalada de mortes de *peacekeepers* sugerem que a ONU não desfruta de qualquer imparcialidade ou aceitação enquanto árbitro do conflito pelas outras partes (SANTOS CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO; OLIVEIRA, 2020). Partindo da hipótese destacada por Oliveira (2020) de que as missões de estabilização da ONU refletem a dinâmica das doutrinas de estabilização de potências da OTAN e de suas intervenções militares conduzidas, é evidente que os cuidados em manter a consistência dos três princípios das operações de paz progressivamente se diluem.

Peter (2015) dá o nome a esta tendência de *enforcement peacekeeping*, apontando que o fenômeno se manifesta tanto na imposição de soluções políticas por meio do apoio das ambições de um governo, com suas tentativas de expandir sua autoridade em um conflito em curso, e na busca de vitórias militares a partir do uso ofensivo da força contra atores não estatais violentos, estes deslegitimados e categorizados como *spoilers* devido às suas transgressões contra os direitos humanos e crimes de guerra (BOUTELLIS, 2015; GAUTHIER VELA, 2021). Considerando as

largas experiências das Nações Unidas em cenários de conflito e seus objetivos declarados de promoção da paz, as missões de estabilização apresentam uma contradição para a Organização quando, na prática, a ideia de paz deixa de ser considerada como motor para a intervenção (OLIVEIRA, 2020). A própria ideia de paz para as Nações Unidas tradicionalmente foi posta sob questionamentos devido as controvérsias que a então chamada “paz liberal” gerou em situações reais de conflito. À diferença das empreitadas realizadas em nome dessa paz, tendo como símbolo máximo as operações de paz multidimensionais dos anos 1990, as missões de estabilização parecem ser realizadas não em nome dessa paz, mas sim em nome da estabilidade e da ordem (ANDERSEN, 2018).

Conforme posto por Oliveira (2020, p. 210), “as operações de paz deixam de ser articuladas a partir do seu núcleo definidor central – a ideia de paz – e passam a ser condicionadas por preocupações mais próximas dos cálculos estratégico-militares, relacionados aos objetivos da estabilização”. Analisar essa mudança de paradigma de “paz” para “ordem”, assim como compreender quais os significados dessa “ordem”, se torna central para a captura dos significados da estabilização. Karlsrud (2018b) indica que o *peacebuilding* liberal pode estar a caminho do ferro-velho da história, dando lugar a uma ênfase crescente na promoção da ordem e contenção de “instabilidades” a partir de missões de estabilização e seus métodos de contra insurgência e contraterrorismo.

Por um lado, as razões para isso derivam de desilusões com a aura otimista da “paz liberal”, que se mostrou incapaz de compreender os desafios de locais em conflito e de considerar as dinâmicas da esfera local nesses contextos (KARLSRUD, 2018a; KARLSRUD, 2019; CURRAN; HUNT, 2020). Por outro, a crise do *peacebuilding* liberal possui raízes que remontam da tendência do pós-Guerra Global ao Terror (GGT) e da pressão de alguns Estados por mandatos mais intrusivos e ofensivos para as missões da ONU. Tal realidade está inserida em um contexto global de deslocamento de prioridade de intervenções humanitárias e disseminação da governança democrática para a elaboração de estratégias antiterrorismo e intervenções autorizadas a perseguir *spoilers*, sob o ponto de vista das grandes potências (KARLSRUD, 2017).

No entanto, os ingredientes que compõem o projeto liberal tradicionalmente levado a cabo pelas Nações Unidas de forma alguma foram marginalizados com o avanço da GGT e da agenda da estabilização, mas apenas reordenados em prol de um objetivo mais pragmático, porém não necessariamente desejável: a tendência entre os Estados membros em militarizar o *peacekeeping*

da ONU. Segundo a doutrina de estabilização mais recente dos Estados Unidos, intitulada *Joint Publication 3-07*, a receita para a estabilidade é entendida como a transformação de um “Estado frágil” em um Estado com autoridade central fortalecida e inspirada nos modelos ocidentais de governança, com regime democrático e economia de mercado (EUA, 2016; OLIVEIRA, 2020).

Emblemático é o próprio caso da MINUSTAH. Análises apontam que, meses após o estabelecimento da missão, a escalada de hostilidades no país induziu tropas da MINUSTAH a responderem de formas progressivamente mais violentas e controversas quanto aos grupos realmente envolvidos nas tensões (LEMAY-HÉRBERT, 2015). Outros casos ilustram essa realidade, como a situação da MONUSCO. Se, em um primeiro momento, a missão havia sido estabelecida com um mandato “robusto” visando a proteção de civis, não tardou até que tropas da ONU estivessem atuando sob regras que previam explicitamente a neutralização de grupos armados de modo a assegurar o bom funcionamento das atividades de estabilização (ONU, 2013).

Ainda, no que diz respeito à MINUSCA, o seu mandato robusto voltado à proteção de civis e centrado na ideia de segurança humana convive com uma realidade marcada por níveis cada vez mais crescentes de militarização das atividades no terreno, gerando empecilhos à legitimidade da operação (GILDER, 2020). Até junho do presente ano, dados disponibilizados pela ONU apontam que cerca de 173 capacetes azuis já foram mortos por grupos armados locais (ONU, 2022), sendo a escalada de mortes de *peacekeepers* uma trágica tendência no que se refere a missões de estabilização.

Por fim, uma típica missão de “quinta geração” (KENKEL, 2013), a MINUSMA foi a primeira missão da ONU instaurada com uma unidade de inteligência, composta por tropas européias que teriam traduzido experiências desenvolvidas no âmbito de operações de inteligência no Afeganistão. Assim, inclui uma ampla participação de países da região e de tropas de países ocidentais, e possui, por desenho do mandato, atividades variadas de contrainsurgência e contraterrorismo (CHALLENGER, 2021). Como pontua o autor supracitado, a operação no Mali é um marco claro de missões instauradas em regiões de conflitos assimétricos, cujos “mandatos de estabilização” prevêm o uso ofensivo da força a partir da utilização de aparatos militares sofisticados, sem grandes constrangimentos sobre a intensidade da ação o do tempo a ser realizada (CHALLENGER, 2021).

O que se verifica nas operações de estabilização da ONU é uma subsunção de elementos característicos da paz liberal, como o livre-mercado, apoio à democracia e recentemente proteção

de civis, assim como de abordagens críticas do campo acadêmico dos Estudos para a Paz, dentro do panorama amplo de alcance da “estabilidade” e da “ordem” (OLIVEIRA, 2020). Sobre essas últimas abordagens, é notório que as noções de combate às “raízes da violência” (pobreza, desigualdades socioeconômicas) e transformação de conflitos são progressivamente afastadas de seu tradicional propósito emancipatório de consolidação de uma paz autossustentável, e aproximadas a um propósito instrumental e imediatista de “conserto” de Estados “frágeis/instáveis” que funcionam como porto seguro para *spoilers* e “terroristas” (OLIVEIRA, 2020; CHALLENGER, 2021).

Curran e Hunt afirmam que “nessas grandes missões de estabilização, os apelos normativos para o reconhecimento da agência local e foco em formas inclusivas de baixo para cima de construção da paz continuam a ser relegados em favor de uma agenda de securitização mais conservadora e convencional” (2020, p. 60, tradução nossa). A partir dos significados oficiais da estabilização para as principais potências ocidentais a partir de suas doutrinas, é possível enfim definir o termo como

uma combinação de abordagens civis e militares com foco no restabelecimento da autoridade estatal em ‘Estados falidos’; isso inclui a provisão de autoridade estatal ‘legítima’, fortalecimento institucional e prestação de serviços estatais essenciais. É apoiado pelo uso da força militar, beirando a contra insurgência, e voltado predominantemente contra atores não estatais que desafiam o monopólio estatal da violência (CURRAN; HOLTOM, 2015, p. 4, tradução nossa).

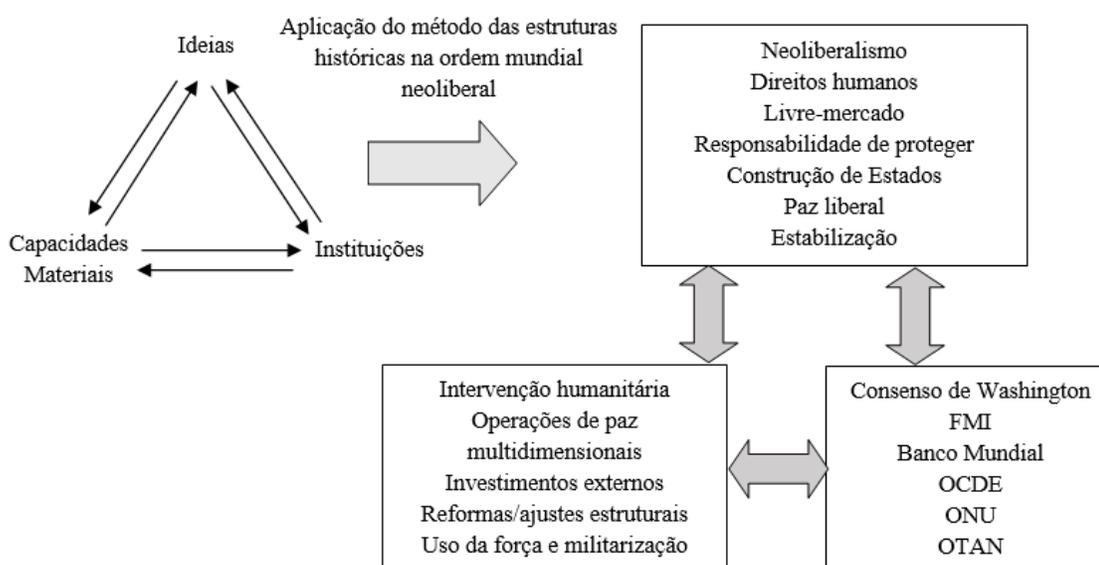
Portanto, junto aos recursos explícitos ao uso da força, é conveniente reafirmar que, assim como nas intervenções militares de potências ocidentais, as missões de estabilização das Nações Unidas intensificam o caráter multidimensional da operação ao combinar uma gama de medidas brandas e violentas, subordinando tarefas dos espectros militar, humanitário, desenvolvimentista, econômico e político ao alcance da “estabilidade” (OLIVEIRA, 2020). Assim, percebe-se que a estabilização acaba se apresentando como uma forma securitizada de *peacebuilding* (NAPOLEÃO; KALIL, 2015). Esses fatores são particularmente interessantes, visto que informam que a estabilização não é dissociada do convencional projeto do Ocidente em construir e desenvolver um modelo liberal de governança em regiões de crise (CHANDLER, 2008; PETER, 2015).

À luz da Teoria Crítica Neogramsciana, é possível observar a “paz liberal” e a “estabilização” enquanto partes de uma mesma estrutura hegemônica de poder (PUGH, 2004). Ambas as agendas renegociam as normas de não-intervenção em prol de uma concepção supostamente universal de governança (RICHMOND, 2004; 2008), empoderando atores

internacionais e nacionais responsáveis por alavancar esses processos e subordinando politicamente e economicamente aqueles sujeitos à intervenção que não apoiam o projeto. Em consonância com a abordagem de Cox (1981), argumenta-se que a força desses processos reside em uma conjugação mútua de capacidades materiais (presença de tropas de combate, dependência de financiamentos externos), ideias (paz liberal, estabilidade, democracia) e instituições (ONU, organizações não-governamentais, organizações regionais).

A partir dessa base teórica, observamos que interesses políticos e modelos particulares de governança estatal são difundidos por Estados e pela ONU como se fossem soluções técnicas e neutras, ou como teorias de soluções de problemas, dentro da terminologia de Cox (1981), o que é particularmente problemático em termos da identificação de desigualdades e hierarquias nesse processo. Junto a isso, essa difusão, por meio do projeto da “paz liberal” (CHANDLER, 2008; RICHMOND, 2010) ou da mais recente tendência em “estabilizar” Estados pós-conflito (KARLSRUD, 2018a; OLIVEIRA, 2020), não pode ser entendida sem expormos a natureza imperialista do neoliberalismo enquanto “visão universal” do capitalismo (TAYLOR, 2010). Da mesma forma, não se pode negligenciar o papel desempenhado pela ONU em expandir um conjunto de forças sociais capitalistas, ideias e agências que buscam reafirmar o capitalismo como um projeto global (**Figura 3**).

Figura 3 - A dialética de forças e o bloco histórico neoliberal (1990 - atual)



Fonte: Elaborada pelo autor

No âmbito dessa estrutura hegemônica, concomitante à emergência de modos de atuação mais militarizados, verificou-se uma ascensão da participação de países emergentes em operações de paz, sobretudo após o afastamento inicial de tropas do Norte Global. Vale dizer que a categorização de certas potências enquanto “emergentes” é costumeiramente posta sob questionamentos, em relação ao que diria respeito essa definição. Para isso, é útil entendê-los enquanto Estados que partilham de uma visão comum sobre as hierarquias de prestígio da política mundial, e como essa visão compartilhada pode ser útil em impulsionar políticas e ações capazes de garantir à ordem internacional um padrão de governança mais plural e inclusivo (CARVALHO; DE CONING, 2013).

Nesse sentido, se durante a Guerra Fria ou no período das décadas de 1990 a maior parte dos contribuintes de tropas era proveniente de países do Norte Global, o conjunto de falhas e desilusões da atuação desses atores naqueles contextos ocasionou uma inversão de papéis em direção aos países em desenvolvimento (KENKEL, 2013). Tal realidade é também uma marca das chamadas operações de “quinta geração”, de acordo com o autor supracitado, que aqui equiparamos às então incipientes missões de estabilização. Como indicam Weiss e Kuele (2019, p. 1, tradução nossa), “os países da África, Ásia e América Latina fornecem cerca de 92 por cento de todo o pessoal militar e policial para as operações de paz da Organização das Nações Unidas, enquanto contribuem com cerca de 15 por cento do orçamento”.

Enquanto o Norte Global começou a se dirigir a outras operações fora do escopo da ONU, sejam elas intervenções unilaterais ou operações da OTAN, o Sul Global passou a observar nas operações de manutenção da paz uma oportunidade para operacionalizar uma série de objetivos (CUNLIFFE, 2014). Esses objetivos vão desde âmbitos mais limitados aos interesses nacionais, o que inclui treinamento e adestramento de contingentes militares e atores civis; qualificação do país enquanto internacionalmente comprometido com a paz; atração de investimentos estrangeiros e; construção de uma imagem positiva de militares no cenário doméstico, até âmbitos mais ligados à própria arquitetura institucional das Nações Unidas, incluindo o fortalecimento da ONU enquanto mecanismo multilateral de segurança coletiva e a busca por capital político com vistas a organizar manobras para influenciar órgãos decisórios (UZIEL, 2015).

Uma atenção especial nesse ponto merece ser dada ao Brasil, sobretudo com seu programa de política externa iniciado pela administração Lula da Silva, com elementos que continuariam presentes nas gestões de Dilma Rousseff. O ativismo da diplomacia brasileira no século XXI, em

solidariedade e em apoio explícito aos movimentos de potências emergentes na redefinição de hierarquias de prestígio no ordenamento internacional, gerou reflexos no aumento expressivo da contribuição material do país com organismos multilaterais, com a ONU e as operações de paz sendo exemplos centrais (HAMANN, 2016).

No presente capítulo, foi possível perceber como as transformações ocorridas a partir dos anos 1990 abriram espaço para a emergência de um bloco histórico neoliberal e de sua consolidação hegemônica. Este ditou a base ideológica das configurações políticas e econômicas da ordem pós-vestfaliana, sobretudo no que diz respeito à agenda de segurança internacional e ao funcionamento das operações de manutenção da paz da ONU. Apesar disso, como trataremos no próximo capítulo, a ideia da não-indiferença à pobreza e à miséria, tida como um dos vetores conceituais da política externa brasileira, seria uma forma de tentar legitimar a ingerência de forças de paz brasileiras com base na solidariedade com populações abandonadas pela comunidade internacional. No entanto, como também será visto, é questionável se a política externa brasileira dos governos de Lula e Dilma e o modo de atuação pretendido pelo Brasil em operações de paz realmente sugeriram a consolidação de uma postura crítica ao bloco histórico neoliberal.

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A TEORIA CRÍTICA: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA A MUDANÇA

Tendo compreendido como as transformações ocorridas a partir dos anos 1990 abriram espaço para a emergência de um bloco histórico neoliberal e de sua consolidação hegemônica, neste capítulo, pretendemos abordar criticamente os movimentos de resistência e reforma levados a cabo pelo Brasil durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de Lula da Silva e Dilma Rousseff, no intervalo de 2003 a 2016. A razão para tanto se dá pelo objetivo de demonstrar o ímpeto reformista da política externa brasileira contemporânea, característica destes dois governos. Por mais que tenha se pretendido a elevar a posição do Brasil na ordem mundial e promover transformações às estruturas multilaterais de governança desta ordem, este ímpeto não sucedeu ao estabelecer mudanças e inovações que se sustentassem no longo prazo, sobretudo no que tange à segurança internacional e às operações de paz.

Sob a ótica da Teoria Crítica Neogramsciana, analisar e interrogar estes processos nos direciona a tratar o ímpeto reformista da Política Externa Brasileira (PEB) do período em questão como símbolo de um potencial novo projeto hegemônico impulsionado pelo Brasil, que representaria uma alternativa às configurações hegemônicas de forças sociais alinhadas ao neoliberalismo. No entanto, por entendermos que os movimentos diplomáticos não foram capazes de gerar alternativas ao bloco histórico neoliberal, isso implica dizer que o projeto hegemônico brasileiro possuiu vida curta. De modo a realizar a presente argumentação, o capítulo se estrutura por alguns subtópicos, porém sintetizados em duas grandes etapas.

Em primeiro lugar, busca-se contextualizar o ímpeto reformista da PEB dos anos 2003-2016, para em seguida interpretar suas ideias e características à luz da TCN, vislumbrando a possibilidade da correlação de ideias e fatores materiais domésticos e internacionais ter favorecido o sucesso do seu projeto hegemônico. Em segundo lugar, a partir do conceito de complexo Estado/sociedade, se observa como os dilemas entre fatores de ordem doméstica e o projeto reformista assumido pela política externa abriram espaço para as falhas do projeto em concretizar propostas alternativas, bem como de cooptar atores regionais a elas. Visto que o projeto hegemônico não alcançou sucesso, entendemos que a mesma situação se aplica para ideias ancoradas neste projeto, como a “responsabilidade ao proteger”, a “não-indiferença” e a “via brasileira” de construção da paz.

3.1 O ímpeto reformista da PEB nos governos Lula e Dilma (2003-2016): alternativas para a ordem mundial

As transformações oriundas da reconfiguração da ordem liberal sob uma roupagem pós-vestfaliana, seja no que diz respeito ao comércio, diplomacia, direitos humanos, segurança internacional e regimes de intervenção, foram endossadas com um relativo consenso pela comunidade internacional nos anos 1990, até que as primeiras contradições dos princípios desse ordenamento começassem a surgir e assim estimular alguns atores a questionar a maneira pela qual estes são aplicados (BADIE, 2019). Sob a perspectiva neogramsciana, tal realidade diria respeito à perda de autoridade e legitimidade do bloco histórico neoliberal que havia emergido, o que sugere que sua sustentação mais se deu pela desmobilização de ideias contrárias ao projeto do que pela internalização de classes populares a essa visão de mundo particular (ROBINSON, 2005; GILL, 2008).

Os caminhos a uma paulatina multipolarização e transformação das relações de poder e influência no contexto internacional passaram a ser construídos não só por atores historicamente derrotados após o suposto “fim da história” (BADIE, 2019), mas também por Estados e classes da periferia global que almejavam voz e representatividade em um cenário internacional altamente hierarquizado e alinhado aos interesses das grandes potências capitalistas ocidentais (TOURINHO, 2015; STUENKEL, 2016). Um dos principais exemplos foi o Brasil, durante o período iniciado no primeiro mandato de Lula da Silva em 2003 e encerrado após a deposição da presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Na maior parte desse período, em uma conjuntura internacional altamente favorável a partir do *boom* dos preços internacionais das *commodities* e da consolidação de governos progressistas e de orientação à esquerda no Brasil – e na América do Sul –, buscou-se implementar uma política externa voltada à reforma de um ordenamento internacional marcado por assimetrias e hierarquias que mais favoreciam atores localizados no chamado Norte Global (LIMA, 2010a; HIRST, 2015). O período temporal tratado em questão é extenso, com as mudanças do tempo podendo sugerir que não houve uma linearidade do ímpeto reformista aqui tratado. Mesmo assim, partimos da premissa de que as diferenças de enfoque na política externa não foram um obstáculo ao fato de que os governos Lula e Dilma estiveram alinhados em um objetivo geral de reposicionar o Brasil no mundo. Este objetivo visou democratizar as relações internacionais a partir da Cooperação Sul-Sul

e da construção de laços de solidariedade e cooperação com países emergentes e subdesenvolvidos, sem marginalizar tradicionais parcerias com países desenvolvidos.

Autores como Flemes (2010) entendem esse estilo de política externa como representativo de uma estratégia de “*soft balancing*”. De acordo com Pape (2005, p. 10 apud FLEMES, 2010, p. 145), o *soft balancing* “não desafia diretamente a preponderância militar dos Estados Unidos, mas sim utiliza instrumentos não militares para retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência”. Complementando a ideia, vale ressaltar que tal estratégia seria empregada a partir da formação de alianças regionais e globais de médio e longo prazo, assim como o reforço de relações bilaterais Sul-Sul e criação de arranjos *ad hoc* para lidar com questões transnacionais diversas, nas áreas da diplomacia, comércio, meio ambiente, segurança entre outras (FLEMES, 2010).

Tais alianças também são referidas por Lima (2010a) como “coalizões de geometria variável”, pois a maioria desses alinhamentos seriam realizados com base em questões e interesses específicos em determinado contexto, estando sujeitos a modificações. Essas coalizões denotariam, portanto, um certo pragmatismo por parte do Brasil em comparação às ideias-força terceiro-mundistas que guiavam a lógica das antigas alianças realizadas pelo país durante o século XX. Elas deixaram claro que os interesses gerais de reformar a ordem mundial no século XXI não estavam desconectados de iniciativas que buscassem acomodar múltiplos interesses e evitar confrontações excessivas com o Norte Global (LIMA, 2010a, VELASCO JR, 2011).

A lógica por trás dessa construção de alianças pela política externa brasileira conferiu, portanto, legitimidade e coesão a essa estratégia. A razão para tanto se dá pela imagem construída pelo Brasil enquanto um país maduro e pragmático, considerando que a sua agenda externa se caracterizou por uma mescla equilibrada das dimensões horizontais (cooperação Sul-Sul com potências emergentes e subdesenvolvidas) e verticais (cooperação Norte-Sul e baixo enfrentamento ao Norte capitalista desenvolvido) das parcerias estratégicas, o que Pecequilo (2008) chama de “política externa de eixos combinados”.

Entre os principais exemplos dessa postura, se destacam: a) a formação do G20 comercial em 2003 no âmbito da OMC, reunindo potências emergentes interessadas em pressionar potências ocidentais para encerrar suas políticas protecionistas em relação a produtos agrícolas; b) a articulação do G-4 (Brasil, Japão, Alemanha e Índia) com vistas a impulsionar a reforma do Conselho de Segurança; c) o aprofundamento da institucionalização de organismos e iniciativas

regionais com base na ideia de uma região unida em torno de valores e objetivos comuns, como nos casos da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA); d) o protagonismo assumido nas discussões do G20 financeiro de modo a lidar com os efeitos negativos da crise econômica de 2008 e; e) a formação dos fóruns intergovernamentais IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que apesar de terem surgido com aspirações tímidas e compromissos gerais de reforma da ordem mundial, avançaram substantivamente em termos de cooperação mútua em áreas como saúde, comércio e meio-ambiente nos anos que se seguiram (ÁLVAREZ, 2007; LIMA, 2010b; FLEMES, 2010; VELASCO JR, 2015; SARAIVA, 2013; STUENKEL, 2016).

É notável a ideia levantada por Celso Amorim, ex-chanceler de Lula e ex-Ministro da Defesa de Dilma, de “colocar em marcha uma política externa não somente “ativa e ativa”, mas também “criativa”. Esta refletiu o alinhamento do corpo burocrático do Ministério das Relações Exteriores, presidência da República e atores civis e partidários em torno de um objetivo comum de elevação do prestígio internacional do Brasil e democratização dos principais mecanismos institucionais e normas globais (AMORIM, 2010). Em complemento a isso, o conceito de “graduação”, segundo Milani, Pinheiro e Lima (2017), se torna útil para a compreensão do ímpeto reformista característico dos governos do Partido dos Trabalhadores, na medida em que simboliza uma “ambição de subir na hierarquia internacional, mas também vontade política de mudar as regras de governança global sem fazer uso do poder militar e sem ser um poder antissistêmico” (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 591). Por mais que não seja de nosso objetivo adentrar nas especificidades, limites e implicações metodológicas do conceito dos autores supracitados, ressalta-se aqui sua relevância em corroborar o fato de que tanto os governos de Lula quanto os de Dilma almejavam “graduar” o Brasil. Buscou-se, portanto, uma maior proeminência internacional, papéis elevados na formulação de regras, desenvoltura de uma visão geopolítica e um compromisso com a integração regional (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017).

Apesar da magnitude desse objetivo geral, o Brasil sempre se encontrou seu leque de opções constrangido por limitações domésticas. Exemplo disto é a ausência de uma economia sofisticada ao nível das grandes potências e defasagem de suas capacidades militares, considerado o histórico descasamento entre sua política externa e política de defesa, e o mito de que brasileiros seriam pacíficos por natureza (ALSINA JR, 2009; BERTONHA, 2010; LIMA, 2010b). A questão central

aqui é a compreensão do ímpeto reformista como um movimento empreendido em um contexto de instabilidades do bloco histórico neoliberal, cuja hegemonia foi questionada sob múltiplas frentes (ROBINSON, 2005; CLEMENTE, 2021). Como mencionado anteriormente, as crises de legitimidade e autoridade do bloco vigente, bem como as polarizações oriundas das desigualdades socioeconômicas impulsionadas pela “hiper globalização” (RODRIK, 2019), estimularam respostas variadas com relação a esse projeto, sobretudo a partir de propostas alternativas de organização política, econômica e social. Na nossa visão, a política externa do Brasil sob os governos Lula e Dilma, por mais que não tenha se mostrado antissistêmica ou revolucionária, pôde ser observada como um movimento de potencial transformativo na ordem mundial.

Tal visão possui suporte no argumento de Robinson (2005), a respeito das prospecções de resistências ao bloco vigente, na medida em que o autor vislumbra que forças alternativas poderiam emergir de elites progressistas e grupos nacionalistas em países do “Terceiro Mundo”, baseando-se nas inseguranças de setores vulneráveis, mas articulando visões progressistas distintas da extrema direita. Da mesma forma, um bloco alternativo pode coexistir com práticas hegemônicas ligadas à estrutura histórica predominante, uma vez que haja espaço para a participação de novos atores, narrativas e práticas. O potencial de transformação do Sul Global, que reside na Cooperação Sul-Sul, viria à tona na medida em que países dessa categoria fossem capazes de “falar” a partir da periferia, seja no caso de Estados quanto de grupos alheios aos benefícios proporcionados por certas configurações de forças da ordem mundial (CAIXETA; MORASSO, 2021). Nesse sentido, se torna necessário pensar a política externa de forma conectada à emergência (ou não) de um projeto que pudesse amparar um bloco histórico alternativo.

3.1.1 Um novo projeto hegemônico em ascensão?

Em uma abordagem neogramsciana, é a partir da própria dimensão da integração regional e dos projetos coordenados que facilitam uma harmonização de políticas na região (regionalismo) que remontaria a gênese de um possível projeto alternativo de ordem mundial e se verificaria indícios concretos da consolidação de um bloco de atores reformistas, sendo o Brasil um pivô nesse processo. De acordo com Gill (2001), um dos principais herdeiros da tradição neogramsciana de pensamento, o regionalismo poderia ser visto como um processo de confrontação de forças sociais e da conformação de classes numa escala transnacional, representando, portanto, a expressão

internacional de interesses de atores que teriam consolidado uma situação de hegemonia em formas de Estado específicas (CLEMENTE. 2021).

Assim, a partir século XXI, com elevação das capacidades materiais dos países da América do Sul e do surgimento de contestações aos projetos convencionais de integração regional ligados ao neoliberalismo, houve o florescimento de uma concepção de região como uma arena política, social e cultural compartilhada, com crenças na existência de uma identidade característica da região, de cunho reformista da ordem mundial. É de se considerar, por exemplo, como as iniciativas do país em expandir as dimensões do Mercosul para além da esfera comercial, buscando fomentar visões comuns sobre governança democrática e caminhos para o desenvolvimento, representaram passos importantes do Brasil na constituição de uma postura crítica aos imperativos do Norte Global (SARAIVA, 2013).

A essa dinâmica, que Lima (2010a) chama de regionalismo pós-liberal, autores como Tussie e Riggiorzi (2012) definem como regionalismo pós-hegemônico, ressaltando o ímpeto pela construção de estruturas regionais críticas às formas dominantes de governança neoliberal, reconhecendo e fomentando outros caminhos de organização política e gestão econômica dos bens regionais. Por mais que muitos neogramscianos – e o próprio Cox (1983) – trabalhem em termos de contra hegemonia¹¹, aqui preferimos lidar com a ideia de um “projeto hegemônico”¹² alternativo e reformista, visto que outras configurações de forças materiais e ideacionais não necessariamente implicam numa rejeição ou inversão literal dos processos vigentes (como o termo contra hegemonia pode sugerir, no senso comum), mas sim uma reforma. Em termos mais específicos, países do Sul que alavancassem um projeto específico não necessariamente seriam hostis à governança multilateral, à democracia como forma de governo e à abertura de mercados, mas trabalhariam para formas mais inclusivas e respeitosas às experiências locais para a implementação desses processos.

¹¹Como indicam Bittencourt e Passos (2021, p. 152), “a leitura dualista de Cox sobre hegemonia (hegemonia e contra hegemonia ou hegemonia e ausência de hegemonia) não encontra par na obra de Gramsci, para quem todo conflito e processo histórico encerram uma disputa entre projetos hegemônicos. Sejam eles plenos em escopo ou alcance ou não, ocupantes da posição hegemônica ou não.”

¹²A ideia de “projeto hegemônico” se refere a um **projeto que se pretende a alcançar a situação de hegemonia** (grifo nosso), porém não necessariamente tendo alcançado. A razão pela escolha do termo se dá ao fato de que, por mais que ainda possa não ter se desenvolvido de forma plena, um projeto hegemônico aponta para à redefinição das relações de poder a partir de um plano inicialmente de alcance regional, que busca posicionar os países promotores como núcleo articulador e base de uma nova hegemonia (CLEMENTE, 2021).

No âmbito do chamado regionalismo pós-hegemônico, teria sido de interesse do Brasil a construção de um projeto sustentado de forma consentida por outros atores da região, que renunciariam a interesses individuais específicos em prol de uma ordem estável com regras e normas de conduta compartilhadas (BURGES, 2008; 2009). O intento de construção de uma estrutura histórica que compreendesse um conjunto de capacidades materiais, ideias e instituições “universais”, valorizaria necessariamente a dimensão do consenso dos demais atores a esse projeto, assim como principalmente a necessidade de provisão de bens públicos e da atuação do Brasil como *paymaster*, cobrindo a maior parte dos custos financeiros da integração (SARAIVA, 2013).

Tal dinâmica ilustra o conceito de “hegemonia consensual” do autor supracitado, com clara inspiração do pensamento de Gramsci, visto que “a força da hegemonia consensual repousa não apenas na capacidade de criar e manter a ordem, mas também na capacidade do projeto de agregar e promover os interesses dos Estados participantes” (BURGES, 2008, p. 74, tradução nossa). Apesar disso, aqui partimos do mesmo argumento de Burges (2015) quando evitamos afirmar que os diplomatas brasileiros perseguiram conscientemente uma estratégia de hegemonia consensual em torno de um projeto reformista e alternativo. Na realidade, o motivo do enquadramento nestes termos se dá por razões explicativas à luz de uma visão neogramsciana.

A compreensão do conteúdo desse projeto hegemônico reformista nos direciona diretamente à lógica do complexo Estado/sociedade. Ideias e iniciativas institucionais empreendidas no âmbito desse projeto não seriam um mero reflexo dos “interesses nacionais” e das capacidades materiais de um ator (Estado) mais poderoso, no caso o Brasil, mas seriam produto de um jogo complexo de forças sociais domésticas e transnacionais, atravessando o Estado brasileiro, que apenas desempenharia um papel intermediário entre essas configurações de forças (COX, 1981). Cox (1999) entende que a sociedade civil é o espaço de desenvoltura de estratégias hegemônicas alternativas, no qual grupos deslocados pela globalização da economia mundial podem desenvolver protestos e buscar formas mais democráticas de governança política e econômica. Dito isto, assumir a estabilidade de um projeto hegemônico sustentado pelo Brasil envolveria assumir que um conjunto de forças teria primeiro alcançado uma situação de hegemonia no plano doméstico, ao ponto de se internacionalizar e se expandir ao plano regional e mundial.

Interrogar o projeto reformista tratado em questão à luz do método das estruturas históricas envolveria entender o Brasil como ponto de condensação de um conjunto de ideias, capacidades materiais e instituições. Em alinhamento com o parágrafo anterior, isso também implicaria dizer

que a possível hegemonia dessas três categorias de força na esfera da ordem mundial seria um reflexo da hegemonia dessas forças também dentro do Estado brasileiro.

Nessa lógica, uma forma de Estado condizente com essa organização particular de forças seria o que Cox havia chamado de “capitalismo de Estado”, isto é, a aceitação de que o mercado mundial seria o determinante final do desenvolvimento, mas reconhecendo o papel do Estado em intervir para aumentar a competitividade de suas indústrias e empresas nacionais e para coordenar vantagens e benefícios para seus produtores (THURY, 2021). Associado a isso, está a realidade de que não foi de interesse do Brasil subverter o modo de produção capitalista, o que confere ao projeto um caráter reformista, e não revolucionário. Tal interesse foi em atuar com vistas a criar as condições para um desenvolvimento capitalista de caráter nacional, a partir da elaboração de políticas voltadas ao aumento do espaço de manobra de elites nacionais dentro da estrutura hegemônica neoliberal (SPEKTOR, 2014, p. 17).

Em outras palavras, trata-se de uma proposta de realização de reformas dentro de um modo de produção e de uma ideologia hegemônica – o capitalismo e o neoliberalismo, respectivamente – sendo então uma marca distintiva de um possível novo projeto hegemônico. Caixeta e Morasso (2021) analisaram a Cooperação Sul-Sul (CSS) como um caminho alternativo dentro da tradicional Cooperação Internacional do Desenvolvimento (CID), esta guiada por normativas hegemônicas das instituições financeiras internacionais. A partir disto, argumentam que a CSS é tanto uma modalidade da CID quanto uma oportunidade de mudança da ordem. Apesar dos dilemas que essa realidade gera no que tange a possível cooptação das ideias reformistas por forças sociais hegemônicas, o ponto positivo remonta da legitimidade que propostas de refinamento da ordem mundial possuem com relação a posturas mais revolucionárias e extremas.

A ponte entre a categoria de “capitalismo de Estado” de Cox e a configuração de forças no âmbito do projeto hegemônico brasileiro é direta, na medida em que Clemente (2021, p. 130) ressalta que foi de interesse do Brasil oferecer para a região um “pacote de ideias” que compreendesse a formação de um mercado regional favorável às empresas locais. Isto serviu de base para negociações com potências do Norte de formas mais equitativas, assim como um plano robusto de infraestrutura regional financiado na maior parte pelo Brasil via IIRSA. A ideia do “capitalismo de Estado” coxiano poderia ser equiparada ao que Fábio Erber define como

convenção¹³ neodesenvolvimentista (DINIZ, 2011). De acordo com Diniz (2011, p. 520), interpretando os significados do conceito de desenvolvimento nos governos Lula – mas que também se aplicam aos governos Dilma – a convenção neodesenvolvimentista, por mais que aceite uma política macroeconômica ortodoxa, teria uma visão de sociedade cooperativa. Ela prioriza as necessidades de promoção de políticas de inclusão social, combate à pobreza e redistribuição de renda, ao passo que busca reestabelecer a coalizão entre governo e empreiteiras da construção pesada e leve, fornecedores de insumos e equipamento e empregados destes segmentos.

Nesse sentido, por trás dos movimentos empreendidos em prol do projeto hegemônico, estariam interesses não apenas de atores ligados às estruturas formais de governo do Estado brasileiro, como o corpo burocrático da política externa, mas também de setores da sociedade civil, como o empresariado e outras frações da burguesia nacional. Não à toa um dos principais caminhos da internacionalização do Estado brasileiro se deu justamente a partir do financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às obras de infraestrutura em países regionais e do chamado Sul Global, assim como dos projetos conduzidos por empreiteiras privadas brasileiras. Estas medidas corroboraram a ideia da cooperação para o desenvolvimento como plataforma de inserção legítima do Brasil no mundo, bem como da legitimidade e consenso doméstico e regional em torno de seu projeto hegemônico (SARAIVA, 2013; VELASCO, 2015; BURGESS, 2009).

É nessa lógica que uma perspectiva neogramsciana, baseada no complexo Estado/sociedade, não só nos permite identificar a agência desses atores na promoção de um determinado projeto hegemônico, mas identifica as possíveis bases desse projeto no âmbito doméstico. Nas perspectivas de Garcia (2012) e Clemente (2021), a internacionalização dos capitais brasileiros ao âmbito regional é marca do entrelaçamento de interesses privados e públicos, e da convergência entre capital e Estado que posiciona os interesses de produtores e empresas domésticas como “interesse nacional”. Assim, seria válido considerar que caminhos para o desenvolvimento promovidos pelo Brasil no âmbito externo conquistaram uma situação de hegemonia no âmbito interno, podendo ser compreendidos pela categoria do complexo

¹³A ideia de convenção, trazida por Fábio Erber, materializa uma perspectiva que vai além da ideia de estratégias de desenvolvimento, já que tem por fundamento o princípio epistemológico de que a Economia é ontologicamente Política. O propósito do autor, ao utilizar o termo, é contribuir para a discussão dos interesses econômicos que estão subjacentes às teorias e procedimentos recomendados para o desenvolvimento, buscando-se politizar o debate, já que os conflitos não são apenas considerados como fenômenos de ordem técnica (DINIZ, 2011, p. 517).

Estado/sociedade. Desta maneira, caberia a afirmativa de que o governo brasileiro teria sucedido em estruturar uma articulação política doméstica estável, favorável à disposição do país em arcar com os custos da integração regional e do papel de reformista da ordem mundial como um todo (SARAIVA, 2013).

3.1.1.1 O projeto hegemônico e a segurança internacional

Uma manifestação clara da possível predominância de forças sociais alinhadas ao projeto hegemônico brasileiro teria se dado no campo da segurança internacional. Segundo Stuenkel e Taylor (2015, p. 1), o Brasil demonstra que potências médias, mesmo que democráticas, são capazes de oferecer visões independentes sobre os significados da democracia no cenário global, assim como da forma em que as relações internacionais devem ser conduzidas entre nações soberanas. Não é de se estranhar, por exemplo, o histórico compromisso normativo e constitucional do Brasil com a defesa da paz, solução pacífica de controvérsias e não-intervenção (BRASIL, 1988). Assim, ainda que não se oponha à raiz das lógicas de abertura, multilateralismo, segurança cooperativa e apreço à democracia que norteiam a ordem mundial neoliberal, o Brasil tradicionalmente interpretou o internacionalismo liberal como uma forma de imperialismo. Isto nos permite observar alguns elementos de resistência pela política externa brasileira no que diz respeito às dinâmicas hegemônicas de intervenção (STUENKEL; TAYLOR, 2015; TOURINHO, 2015; ESTEVES; HERZ, 2020).

3.1.1.1.1 Os casos do CDS-UNASUL e a “responsabilidade ao proteger”

Os avanços concernentes à UNASUL representam uma manifestação dessa resistência, já que organização intergovernamental foi um marco de expressão de um novo multilateralismo destinado a formar, institucionalmente, um espaço sul-americano com visões compartilhadas sobre as dimensões cultural, social, política e econômica, contribuindo para uma integração regional inclusiva e fortalecendo a independência dos Estados frente ao Norte Global (MEDEIROS FILHO, 2014; DE MAIO, 2015). As dimensões da defesa e da segurança não seguiram por outro caminho, se considerarmos que a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), no âmbito da UNASUL, foi um passo relevante no que diz respeito tanto ao estabelecimento de pontes entre a

política externa e a política de defesa do Brasil (LIMA, 2010b), e, sobretudo, para a coordenação de preferências e interesses estratégicos dos países sul-americanos.

Vale considerar que o CDS jamais se pretendeu a emular a OTAN e sua estrutura organizacional, se opondo militarmente à Aliança do Norte. Ao contrário, pretendeu construir medidas de confiança mútua, cooperação e integração dos sistemas de defesa, tendo como principais objetivos a consolidação da América do Sul com uma Zona de Paz, a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e geração de consensos para fortalecer a cooperação regional em defesa (DE MAIO, 2015). Se entendermos essa iniciativa no âmbito do projeto hegemônico levado a cabo pelo Brasil, percebemos novamente sua postura reformista em matéria de segurança, em vez de posturas revolucionárias à ordem mundial, conferindo dada legitimidade ao projeto e corroborando as tentativas de construção de liderança no entorno regional (BRAGANÇA, 2016). Como afirma Ana de Maio (2015, p. 63, tradução nossa), “o fundamento do CDS se sustenta na convicção da existência de um verdadeiro interesse regional, concebido como a resultante de fatores comuns ao interesse nacional de todos os Estados sul-americanos”, envolvendo processos de intercâmbio científico e tecnológico e de compartilhamento de inteligência acerca das capacidades materiais de cada Estado.

Já no governo Dilma, a proposição do conceito de Responsabilidade ao Proteger (RWP, na sigla em inglês) no âmbito das Nações Unidas foi também marco do posicionamento independente e reformista do Brasil em matéria de segurança na ordem pós-vestfaliana. Frente à instrumentalização do princípio da Responsabilidade de Proteger para fins estratégicos pelas potências ocidentais no contexto líbio, os círculos próximos do então chanceler Antônio Patriota elaboraram um relatório que seria apresentado ao Secretário Geral da ONU e em seguida discutido entre os Estados da organização, intitulado “Responsabilidade ao Proteger: Elementos para o Desenvolvimento e Promoção de um Conceito” (TOURINHO, 2015, p. 91).

Em linhas gerais, o conceito não buscou negar o conteúdo da R2P, mas sim propor uma abordagem mais responsável à sua aplicação (HIRST, 2015). Neste sentido, a RWP indicaria que a permissividade do uso da força em proteger civis deveria respeitar três elementos: (1) a primazia de medidas preventivas e não coercitivas; (2) o estabelecimento de critérios de proporcionalidade do uso da força com a situação exigida e; (3) a implementação de medidas de transparência e prestação de contas (*accountability*), de modo a monitorar as atividades daqueles que utilizam a força (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016; ZIEGLER, 2016). O que é interessante

de se notar é que, por mais inovador que a conceito parecesse ser, as ideias da RWP já estavam inseridas em diversas convenções internacionais, como a Carta da ONU, e estavam ancoradas na tradição conciliadora e mediadora da política externa brasileira (HAMANN; JUMBERT, 2020). Assim, em um contexto de desvirtuamento do relaxamento do uso da força ao proteger civis para atingir interesses particulares de grandes potências, a introdução da RWP pelo Brasil pôde ser vista como uma tentativa de desenhar uma agenda de segurança menos excludente e mais democrática.

O que se observa com isso é que foi de interesse do Brasil a utilização de instituições multilaterais como plataformas de resistência aos interesses dos EUA e de outras potências ocidentais em abusar do uso da força nas relações internacionais, adotando posições céticas sobre guerra preventiva, soberania condicional ou mudanças de regimes (FLEMES, 2010). De outro modo, tais atitudes empreendidas pelo Norte abriram espaços para atores como o Brasil se posicionarem criticamente, não à natureza das ideias de proteção de direitos humanos e apoio à democracia, mas sim à forma como estas ideias foram utilizadas pelo Norte global como pretexto para atingir interesses hegemônicos (TOURINHO, 2015). À medida que o país não negou por completo tendências contemporâneas como intervenções humanitárias, reconstrução de governança estatal e operações de paz multidimensionais, o Brasil se viu obrigado a atualizar sua postura conservadora de não-intervenção e relaxar suas concepções vestfalianas de soberania (LIMA, 2010b; ESTEVES; HERZ, 2020).

Portanto, o apoio à governança multilateral conferido pelo Brasil, cuja marca contemporânea foram justamente seus movimentos em instituições regionais e globais com vistas a alavancar reformas, como os exemplos do CDS-UNASUL e da ideia da RWP na ONU sugerem, seriam marcas do projeto hegemônico brasileiro. Em uma perspectiva histórica e dialética, preocupada com os processos que criam e transformam formas de Estado e as próprias configurações da ordem mundial, o próprio multilateralismo, ainda que seja um símbolo de regulação da ordem existente, seria também um caminho de luta entre forças conservadoras e transformativas (COX, 1996b). Segundo Cox e Jacobson (1996), um projeto alternativo resultaria da combinação de um aumento nos recursos materiais de um grupo, junto com uma articulação coerente das demandas desse grupo que desafiam a legitimidade de consensos prevalecentes. Sob um olhar neogramsciano, considerada uma suposta consistência do projeto hegemônico brasileiro em cooptar atores regionais do Sul global em torno desse projeto, as posturas críticas e esforços diplomáticos empreendidos pelo Brasil no âmbito dessas instituições seriam representativos de um

processo de internacionalização das ideias e capacidades materiais dos grupos alinhados com o ímpeto reformista. Por exemplo, as burocracias da política externa, atores políticos ligados ao Partido dos Trabalhadores, empresas e investidores privados alinhados com o neodesenvolvimentismo.

3.1.1.1.2 A emergência da “não indiferença” e as operações de paz: caminhos para uma “via brasileira”

Junto às articulações do Brasil rumo a uma arquitetura regional de segurança independente e crítica, assim como os esforços em se apresentar como fazedor de regras em intervenções humanitárias com a ideia da RWP, é útil levarmos em consideração a ênfase no conceito da “não-indiferença”, tido tanto pelos governos Lula e Dilma como motor para um engajamento ativo de contingentes militares e atores civis brasileiros em regiões de conflito, sobretudo no âmbito de operações de paz (LIMA, 2005). A relevância atribuída a essa ideia se relaciona com os movimentos realizados pela política externa brasileira em conferir legitimidade às intervenções do Brasil em outros Estados, tanto no âmbito nacional, devido às resistências domésticas ao aparente desvirtuamento do princípio constitucional da não-intervenção, quanto no cenário global, dada a relutância de parte da comunidade internacional após os dilemas oriundos do “direito à ingerência” (ALLES, 2011).

O conceito da “não-indiferença” já havia ressoado em discursos proferidos pelo Papa João Paulo II no início dos anos 1990, assim como nas discussões da União Africana frente às situações de crise humanitária no continente (HERMANN, 2011; BRUSSI, 2016). A apropriação do conceito pelo governo brasileiro se deu de um modo particular, conferindo um certo grau de inovação. No caso brasileiro, o conceito se popularizou após discurso proferido por Celso Amorim em 2005, na XXXV Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. Ao reconhecer que países da região passavam por graves problemas econômicos e sociais, o ex-ministro chamou a atenção para a necessidade do apoio ao fortalecimento institucional, estímulo ao diálogo e que fossem encontradas soluções no plano nacional para tais crises. O Brasil teria um papel fundamental nesses processos, na medida em que a associação do princípio da não-intervenção à não-indiferença em relação a essas situações de crise abriria um espaço para que o país pudesse desempenhar um papel em desfechos positivos (AMORIM, 2005).

Se buscarmos entender os significados da não-indiferença a partir do discurso de Amorim, e a partir dos movimentos amplos empreendidos pela política externa brasileira em reformar a ordem mundial e atuar de forma crítica e independente no seio de um mundo pós-vestfaliano, observamos que o princípio chama atenção para um engajamento solidário e norteado por objetivos de erradicação das raízes de conflitos, como a pobreza e a miséria (LIMA, 2005; HERMANN, 2011). A diferença dessa ideia com relação aos modos hegemônicos de intervenção seria clara, ao menos no plano retórico. Isto porque noções como o “direito à ingerência”, proteção de civis, exportação da governança democrática, combate ao terrorismo global e estabilização de Estados “falidos” foram e continuam sendo nuances das justificativas do Norte Global para atingir um grande objetivo comum: assegurar seus interesses políticos, econômicos e militares mundo afora (RICHMOND, 2010; TOURINHO, 2015; KARLSRUD, 2018b).

Em contraposição a isso, a não-indiferença buscaria conferir legitimidade e credibilidade à intervenção, articulando as justificativas em torno da promoção da justiça social, com privilégio às populações marginalizadas pela comunidade internacional (LIMA, 2005). Ao complementar esta ideia, Esteves e Herz (2020) indicam que o princípio mitigou interpretações literais e rígidas da não-intervenção, permitindo que questões de desenvolvimento e desigualdade fossem articuladas no que tange à responsabilidade internacional, em contraposição ao discurso convencional da intervenção humanitária que privilegia a dimensão da segurança. Novamente, considerando uma suposta hegemonia alcançada por forças sociais ligadas à “convenção neodesenvolvimentista” (ERBER, 2011) no plano doméstico, ela implicaria sugerir que essas mesmas forças estariam projetando para o plano internacional ideias de uma sociedade cooperativa e de políticas voltadas à mitigação da pobreza e da inclusão social, justamente sob o conceito da “não-indiferença”.

Nesse sentido, é útil destacarmos que as preocupações do Brasil, no que diz respeito à legitimidade do uso da força nas relações internacionais e a necessidade de buscar soluções que alinhem a paz, solidarismo, desenvolvimento sustentável e soberania, estariam posicionando o país enquanto formulador de uma visão crítica e transformativa do Sul Global com relação às normatizações oriundas da paz liberal desde o pós-Guerra Fria (HIRST, 2015). De outro modo, de acordo com Kenkel (2010), o Brasil estaria atuando como um modelo, na medida em que estaria surgindo a gênese de uma abordagem promissora e original à construção da paz, que um dia poderia vir a se tornar uma alternativa aos processos convencionais de intervenção ligados à “paz liberal”. Foi justamente no âmbito das operações de paz e do engajamento do Brasil na Missão das Nações

Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), entre 2004 e 2017, o caso em que a não-indiferença se refletiu com maior clareza.

Por ter fundamentado práticas políticas que reagem a princípios teóricos/políticos/ideológicos que naturalizam a exploração e a opressão, a noção de não indiferença aplicada pelo Estado brasileiro afigura-se oportuna por pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar, por pretender fazê-la substituta, em várias situações, daqueles princípios de aplicação irrestrita e universal como soberania, não intervenção e autodeterminação, importantes reguladores das relações entre os Estados no sistema interestatal. Em segundo lugar, pelo conteúdo promissor da noção de não indiferença, especialmente por permitir inovar as relações desenvolvidas no âmbito do Sul Global, espaço que se afigura cada vez mais importante como núcleo gerador de reações antissistêmicas no atual quadro de crise do sistema-mundo capitalista (BRUSSI, 2016, p. 291-292).

A não-indiferença foi crucial enquanto instrumento utilizado pelo governo brasileiro de modo a construir consenso a nível doméstico, sobretudo ao nível do Congresso e com a opinião pública, para o envio de contingentes brasileiros ao Haiti, considerando o bloqueio constitucional do princípio de não-intervenção e a tradição de engajamento tímido e superficial do Brasil em termos de funções desempenhadas em operações de paz da ONU (ALLES, 2011; LIMA, 2005; KENKEL; SOUZA NETO; RIBEIRO, 2020). O caso em questão era diferente de outras experiências de participação brasileira, dado que a natureza multidimensional e robusta da missão de estabilização no Haiti induzia a realização de tarefas que claramente poderiam ser entendidas como violações de soberania, como a maior permissividade ao uso da força, ainda que a missão tenha sido requisitada por autoridades haitianas (ESTEVEVES; HERZ, 2020). Contudo, em um contexto pós-vestfaliano, o Brasil soube atualizar sua postura e observar que a pobreza era um elemento central da crise haitiana, sendo o conceito da não-indiferença uma forma de fortalecer o senso de responsabilidade da comunidade internacional em lidar com a situação (HERMANN, 2011; HAMANN; JUMBERT, 2020).

Assim, a crise no Haiti em 2004 foi símbolo de uma oportunidade para o Brasil articular duas de suas grandes preocupações no que diz respeito à paz nas relações internacionais: a intervenção e a cooperação em desenvolvimento (VELASCO, 2011; ESTEVEVES; HERZ, 2020). O objetivo em garantir que o desenvolvimento sustentável fosse uma prioridade dentro de intervenções da ONU esteve relacionado com a tentativa do Brasil em mesclar a defesa de soluções multilaterais ao conflito com uma abordagem prudente no que se refere ao intervencionismo, buscando limitar a aplicação excessiva de métodos de coerção (HIRST, 2015).

Em termos de ganhos individuais para o Brasil, essa abordagem seria tida como relevante em termos de uma trajetória mais cooperativa entre as políticas externa e de defesa. As limitações

de recursos materiais e bélicos e o reforço da tradição pacifista construída pelo país, impeliram as Forças Armadas a compartilhar posições comuns com o Itamaraty a respeito dos modos de inserção internacional do país (LIMA, 2010b). No âmbito de debates se o fortalecimento das capacidades materiais brasileiras (desenvoltura da Indústria de Defesa, investimentos robustos em capacidades militares das Forças Armadas) seria benéfico ou não à simbologia do Brasil enquanto um país pacifista e solidário (ALSINA JR, 2009; BERTONHA, 2010), é instrutiva a afirmação de Bertonha (2010, p. 112, tradução nossa) de que “a falta de poder efetivo para lidar com qualquer conflito interestatal é um elemento importante para fazer com que as Forças Armadas se concentrem mais em outras tarefas (incluindo missões de paz e assistência social da ONU) do que aquelas que historicamente as definiram”.

Esse argumento é retomado por Hirst (2015), na medida em que a autora afirma que, por mais que pareça paradoxal, a presença ativa das Forças Armadas em decisões concernentes à política externa as direcionou em rejeitar soluções securitizadas dentro das relações internacionais. A autora aponta que a correlação entre a diplomacia e a presença militar está diretamente associada à posição de cautela e resistência do Brasil ao enfatizar o uso da força em cenários de conflito. Ainda assim, o Brasil teve que lidar com natureza impositiva da MINUSTAH, assim como das suas atualizações de mandato realizadas nos anos que se seguiram, que chamavam cada vez mais a atenção para questões de segurança e abriam espaço para a utilização da força contra grupos armados potencialmente danosos à condução das atividades da missão (ONU, 2004). Os caminhos buscados pelo Brasil, de modo a evitar contradições entre a participação em uma missão de paz impositiva e o seu intento de atuar de forma crítica e transformativa desses processos (BRUSSI, 2016), se deram tanto no âmbito dos antecedentes da missão quanto no seu decorrer.

Nos momentos que antecederam o emprego da missão, ainda durante os processos de desenho e definição do mandato da MINUSTAH, vale considerar que o Brasil era membro rotativo do CSNU (biênio 2004-2005) Isto, por si só, já era um símbolo do protagonismo assumido pelo país em matéria de segurança internacional, como visto na sua participação para a criação da Comissão para Consolidação da Paz em 2005, chamando atenção para a importância de incluir questões relativas ao desenvolvimento em mandatos de operações de paz (LIMA, 2010a; 2010b). Junto a isso, enquanto membro do CSNU, o país pôde participar ativamente das discussões acerca dos objetivos da MINUSTAH.

No âmbito desse processo, por um lado, foi de interesse dos Estados Unidos subordinar o mandato da MINUSTAH inteiramente à dimensão da segurança com autorização para o uso da força, com claras referências ao Capítulo VII da Carta da ONU (FONTOURA; UZIEL, 2017). Por outro lado, interessou ao Brasil a inclusão desses aspectos apenas em uma dimensão da missão (construção de um ambiente seguro e estável), abrindo caminho para que o resto do texto do mandato fizesse referência ao apoio à reconstrução e desenvolvimento do Haiti. Tal atitude, apesar de resistências iniciais no Conselho, adquiriu maior aceitação com o passar do tempo (FONTOURA; UZIEL, 2017). Assim, a multidimensionalidade do mandato da missão, calcada no tripé “segurança, reconciliação política e desenvolvimento”, não só possuiu influência direta de autoridades brasileiras como também refletiu o entendimento do país de que ações de promoção do desenvolvimento não poderiam ser encaradas sob um prisma limitado, mas sim representativas de esforços de construção da paz voltados à erradicação da miséria, pobreza e fome (ESTEVES; HERZ, 2020).

A prática dos objetivos de apoio ao desenvolvimento se deu nos anos que se seguiram durante todo o mandato da missão (2004-2017), por mais que a profundidade dessas tarefas tenha variado a depender do momento específico da operação. O compromisso de contingentes brasileiros em conciliar ações mais ostensivas de combate a grupos armados com tarefas de apoio à reconciliação política e promoção do desenvolvimento não foi uma tarefa trivial devido às inevitáveis nuances do comportamento brasileiro. Vale dizer, por exemplo, como nos primeiros anos da missão, dentro do intervalo de 2004 a 2007, o país se engajou mais diretamente em atividades de “estabilização e pacificação” recorrendo ao uso da força, assim como em atividades de apoio à realização de eleições, em detrimento de tarefas do espectro do desenvolvimento, que seriam melhor enfatizadas principalmente após o terremoto de 2010 (CARVALHO; ROSA, 2011; LEMAY-HÉBERT, 2015; HIRST, 2015; HAMANN; JUMBERT, 2020).

Apesar disso, as tarefas ligadas à promoção do desenvolvimento estiveram presentes em todo o tempo, visto que foi de interesse das autoridades brasileiras a apresentação da ideia geral de que o Brasil estaria atuando de uma forma diferente. Como indica Valler Filho (2007), a política externa brasileira viu na cooperação técnica um caminho de contribuição com o esforço internacional de reconstrução do Haiti. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) realizou entre 2004 e 2006, por exemplo, cerca de catorze projetos para áreas da agricultura, meio ambiente,

saúde, esportes, combate à violência de gênero, defesa civil, educação, combate a incêndios em aeródromos e merenda escolar.

Esse tipo de atuação estaria associado a um suposto excepcionalismo do país com as operações de paz, que chamaria atenção para a existência de uma forma nativa de *peacekeeping*, baseada na solidariedade, cooperação e generosidade, considerando a ideia de uma natureza inerentemente pacífica dos contingentes brasileiros e dos vínculos sociais e culturais com populações haitianas (ALSINA JR, 2017). Apesar da relação íntima e indissociável entre decisões de política externa, como os projetos de cooperação técnica da ABC, e a caracterização das atividades militares na conformação de um modelo inovador de atuação em operações de paz, uma ressalva é bem realizada por Paula (2020, p. 119).

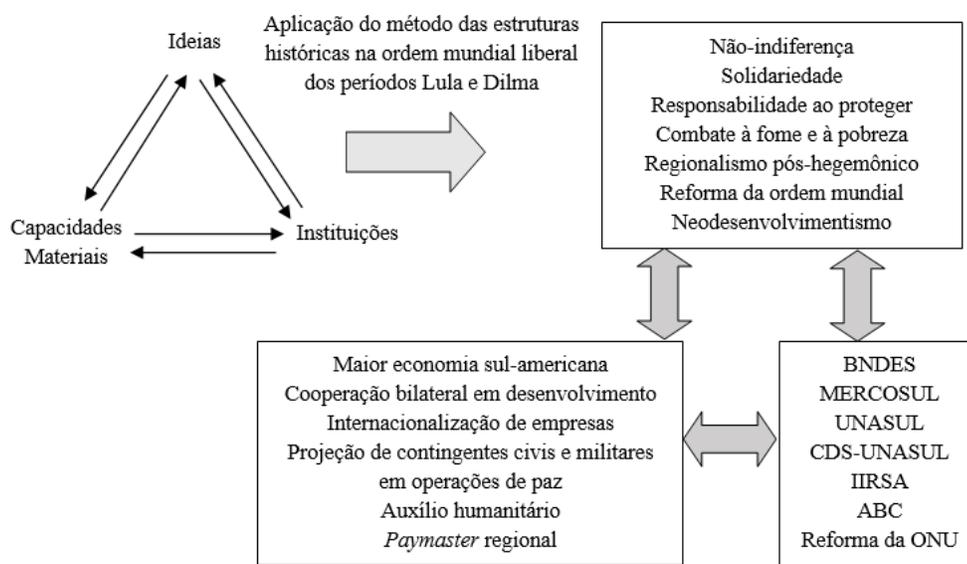
Muito embora existam elos entre ambas as esferas de atuação, é preciso salientar que nem todos os projetos desenvolvidos por atores brasileiros em território haitiano foram realizados no âmbito da missão de paz. Acordos multilaterais e bilaterais de cooperação envolvendo outras instâncias do Estado brasileiro, e mesmo projetos desenvolvidos por organizações não governamentais brasileiras, por vezes, só apresentaram vínculo marginal ou informal com os contingentes militares nacionais enviados à porção ocidental da Ilha Hispaniola. A atuação de outros atores não-estatais, como as Organizações Não Governamentais e a sociedade civil organizada, também foi integrada a essa designação de um modo distinto de pacificação.

Portanto, no âmbito do projeto hegemônico brasileiro, a operacionalização da não-indiferença e da “diplomacia solidária” (SEITENFUS, 2008) no Haiti levou alguns a entender que teria sido construída uma “via brasileira” para a construção da paz em termos gerais (ABDENUR; CALL, 2017), representativa de uma abordagem menos militarizada e com esforços de *peacebuilding* que se afastariam da dinâmica hegemônica neoliberal de países do Ocidente (BRUSSI, 2016). Abdenur e Call (2017), ao discorrerem sobre o suposto conteúdo desta “via brasileira”, apontam que ela incluiria uma gama de ações, indo da mediação de partes em conflito e esforços de reconciliação nacional até cooperação técnica bilateral, investimentos em infraestrutura, assistência em saúde, atividades de apoio à cultura e ao esporte, promoção de programas de auxílio econômico e criação de empregos (HERMANN, 2011; BRUSSI, 2016). Ademais, como sintetizam Richmond e Tellidis (2013), a “via brasileira” compreenderia justamente táticas de construção de paz ligadas com suas próprias experiências de colonialismo, pobreza, desigualdade e justiça social.

Por mais que o Haiti não faça parte do escopo regional mais próximo, em que o projeto hegemônico do Brasil possuiria suas bases mais imediatas, assumir que essa forma de atuar teria materializado um “caso de sucesso” (MENDONÇA, 2017) nos permite inferir novamente que as

forças sociais alinhadas ao projeto teriam se expandido para o âmbito externo, e até mesmo além da América do Sul, como os esforços no Haiti apontam. Uma perspectiva neogramsciana apontaria que o suposto sucesso de uma “via brasileira” de construção da paz seria apenas um elemento derivado de um projeto mais amplo, marcado pela internacionalização de um modelo de desenvolvimento em teoria hegemônico ao nível doméstico (neodesenvolvimentismo), exercendo influência globalmente ao alavancar uma nova estrutura histórica composta por um pacote de ideias, capacidades materiais e instituições (**Figura 4**).

Figura 4 - A dialética de forças e o projeto hegemônico reformista da PEB



Fonte: Elaborada pelo autor

3.1.2 As desilusões da PEB e o fracasso do projeto hegemônico

Como já afirmado anteriormente, supor que o Brasil teria sucedido em construir uma arquitetura ideacional e material que compreendesse formas de governança compartilhadas no plano regional, e assim passíveis de expansão plano global, significa supor que essas alternativas também adquiriram consenso e legitimidade no plano interno. A seção anterior buscou ilustrar como o ímpeto reformista da PEB poderia ser compreendido à luz da Teoria Crítica Neogramsciana, com a categoria de análise do complexo Estado/sociedade ilustrando uma suposta internacionalização do Estado brasileiro pela expansão de forças sociais que adquiriram hegemonia ao nível doméstico. Contudo, as deficiências do ímpeto reformista brasileiro dos governos Lula e

Dilma, que puderam ser observadas pela experiência histórica, nos direcionam, também sob a perspectiva do complexo Estado/sociedade, a interrogar os descompassos deste projeto. Portanto, podemos questionar se uma situação de hegemonia sequer chegou a ser alcançada, e logicamente se as ideias promovidas no âmbito do projeto materializaram alternativas à estrutura histórica hegemônica neoliberal.

As características e os empreendimentos do projeto hegemônico poderiam sugerir que houve uma compatibilização de interesses no plano doméstico para que ideias fossem promovidas, organismos regionais fossem mais institucionalizados e projetos de infraestrutura fossem promovidos em países do Sul Global. Mas, o que se verifica, é que o dissenso sempre foi uma marca durante os governos Lula e Dilma, natural para um contexto de politização e debate sobre políticas públicas, como principalmente a externa (MILANI; PINHEIRO, 2013). Aqui se insere a própria questão da “convenção neodesenvolvimentista”, citada anteriormente como a ideia de desenvolvimento que embasaria o projeto brasileiro e que teria alcançado uma hegemonia.

Contudo, o neodesenvolvimentismo, com bases de apoio em atores como a Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e parte considerável das empresas públicas e privadas, não foi capaz de se sobressair frente ao que Erber (2011) havia chamado de convenção institucionalista restrita. Esta convenção, ancorada no Ministério da Fazenda, Banco Central e setores da sociedade civil, como o agronegócio e investidores institucionais, sempre seguiu exercendo maior influência e barrando tentativas de reformas estruturais, muito por conta da força da coalizão conservadora que a sustenta e do fato de políticas desenvolvimentistas não ameaçarem interesse dessa coalizão (DINIZ, 2011). À diferença do neodesenvolvimentismo, a convenção institucionalista restrita prevê, segundo Diniz (2011, p. 519), o “estabelecimento de normas e organizações que garantam o funcionamento adequado dos mercados, de forma que estes cumpram suas funções de alocar recursos do modo mais produtivo, gerando poupanças, investimento e, em consequência, crescimento econômico”.

Diniz (2011) indica que não se concretizou em nenhum momento do período analisado uma visão claramente hegemônica de desenvolvimento, fora a realidade de que grandes parcelas da sociedade civil permaneceram alheias a essa discussão. Em uma perspectiva assentada no complexo Estado/sociedade, entende-se que dissensos ao nível doméstico impactam diretamente na postura do país ao âmbito externo. Sob esse prisma, a natureza contestada dos caminhos de organização da estrutura produtiva doméstica, bem como a insuficiente participação da sociedade

na elaboração de estratégias de desenvolvimento, contribuiu para que o projeto reformista não desfrutasse de uma base hegemônica ao ponto de se internacionalizar sem passar por contradições.

Em termos neogramscianos, não teria ocorrido uma ascensão de forças sociais específicas, capazes de alcançar a hegemonia em uma forma de Estado coesa, ao ponto de moldar alternativas palpáveis no plano da ordem mundial. É nesse sentido que o complexo Estado/sociedade também auxilia na identificação do descasamento entre a configuração de forças políticas na sociedade civil e as ações empreendidas externamente pelas burocracias estatais. Uma confirmação deste descompasso pode ser vista no trabalho de Spektor (2014) que, por mais que não seja guiado por uma perspectiva neogramsciana e parta de influências teóricas fundamentalmente distintas, aponta que a sociedade civil organizada compreendeu o principal foco de resistência às ideias do projeto da política externa, sendo o elo mais fraco entre atores que moldam o comportamento externo do Brasil. Paralelo ao fato da política externa não ter sido instrumentalizada para mobilizar o apoio da população – o que sustentaria a visualização do processo como uma ascensão de forças sociais hegemônicas, sob a ótica do complexo Estado/sociedade –, tradicionalmente ela continuou servindo a propósitos supostamente apartidários ou apolíticos. Ela apresentou propostas em termos “técnicos” ou em nome do “interesse nacional” de modernização do capital industrial, enfatizando a agência quase que única dos diplomas profissionalizados (SPEKTOR, 2014).

Dessa realidade podemos realizar duas considerações concernentes ao propósito do projeto reformista e suas lacunas. No que diz respeito à primeira, Cox (1981) já havia destacado que toda teoria é destinada para alguém e possui algum propósito historicamente e espacialmente localizado, sendo a teoria que apresenta um conteúdo em termos universais um instrumento voltado à normalização de relações de poder específicas. Nesse ponto, o projeto reformista de política externa estaria servindo a interesses individuais específicos, considerado o baixo respaldo de seu conteúdo na sociedade civil, seu caráter não-hegemônico e sua tentativa de representar certos processos numa linguagem universal. A segunda consideração decorre diretamente da primeira, que é basicamente analisar ações discursivas e práticas do projeto reformista brasileiro não como uma expansão de forças hegemônicas, mas como uma possível expressão de “revolução passiva”.

Este termo é trazido por Gramsci (1971) e utilizado por autores como Cox (1983) e Gill (2008), simbolizando uma contraparte à hegemonia, quando se refere à condição de uma sociedade não-hegemônica, onde nenhuma classe foi capaz de estabelecer uma hegemonia. Dito isso, a revolução passiva, ao ser representativa de medidas voltadas à cooptação de grupos subalternos e

ao apaziguamento de ideias potencialmente perigosas a um projeto, poderia ser equiparada ao caráter das ações empreendidas dentro do projeto hegemônico brasileiro. Schenoni et al. (2022), ao discorrerem sobre as fontes da “superexpansão” e esgotamento material política externa brasileira durante os governos Lula e Dilma, associam estas deficiências a um conjunto de “mitos” que teriam sido construídos e difundidos pelos grupos no poder. Eles foram apresentados como objetivos compartilhados e desejáveis a todos, ainda que tais mitos estivessem relacionados com seus interesses individuais e não com caminhos a serem inevitavelmente percorridos pelo país. O mito da expansão do país e da reforma da ordem mundial são pontos em questão. Por mais que Schenoni et al. (2022) não partilhem de uma inspiração neogramsciana e se valham de métodos distintos para a análise do objeto estudado, chama atenção, no âmbito da discussão sobre revolução passiva, a ideia pontual da política externa sendo capturada por grupos específicos que sucedem ao cooptar outros atores por meio de “mitos”.

Visto que nenhuma hegemonia foi alcançada, a alternativa restante é que a definição dos processos de internacionalização de empresas em termos de “interesse nacional” (GARCIA, 2012; CLEMENTE, 2021), ou a definição da necessidade de o Brasil intervir com numerosos contingentes militares na MINUSTAH em termos da “não-indiferença” à pobreza e à miséria, apenas foram tentativas de legitimar ações realizadas em nome do projeto amplo de reforma da ordem mundial. Desde o início, estas ações sempre foram contestadas pela sociedade civil, nunca desfrutando de um consenso em termos neogramscianos. Especificamente sobre os processos levados a cabo em nome da “não-indiferença”, como a própria ideia da “via brasileira” de construção da paz, a compreensão destes como “mitos” criados por elites ligadas à PEB corrobora a visão crítica de Alsina Jr (2017) de que o excepcionalismo da atuação brasileira nada mais foi do que uma mera pretensão, em vez de um fato. Na realidade, na nossa interpretação, a própria sacralidade da ideia “não indiferença” possui até mesmo um reflexo negativo no que diz respeito à desenvoltura das capacidades materiais e bélicas do Brasil, elemento de relevância ao projeto hegemônico. A razão para tanto remonta da própria visão do autor supracitado de que “a adesão ao “excepcionalismo carioca” mina a grande estratégia brasileira em um de seus principais pilares, na medida em que minimiza o valor do fortalecimento do poder militar do país” (ALSINA JR, 2017, p. 16, tradução nossa).

Sobre o descompasso entre elementos domésticos com as propostas e ações do projeto hegemônico brasileiro, estudos ligados às fontes de apoio doméstico às estratégias de política

externa indicam que a imprensa e especialistas do assunto fizeram de tudo para criticar o conjunto de ações empregadas pela política externa de Lula de formas incomuns em comparação a antes (SPEKTOR, 2021). Vale considerar, por exemplo, a forte presença de críticos que se referiam à política externa do governo Lula como uma “diplomacia companheira” (ALMEIDA, 2017), onde o Itamaraty, supostamente capturado pelas preferências partidárias e ideológicas do PT, se posicionava de forma subserviente e acrítica aos desejos de regimes autoritários e de esquerda. Da mesma forma, a incapacidade por parte dos governos de Dilma em mobilizar ideias força capazes de movimentar sociedade e Estado em torno de estratégias coerentes para ação externa, bem como a perda material e simbólica da eficiência da função gestora do Estado, com quebra das parcerias público-privadas (CERVO; LESSA, 2014), simbolizam as dificuldades inerentes ao projeto brasileiro em alcançar uma hegemonia.

A perda maior das bases de sustentação do projeto veio no próprio governo Dilma, após a revelação dos escândalos de corrupção por trás de algumas das iniciativas tocadas por atores públicos e privados ligados ao governo, tais como as obras de infraestrutura conduzidas em países regionais e africanos. A partir desse ponto, o alinhamento prévio entre esses próprios atores em torno de certas ideias, como a reforma do Conselho de Segurança da ONU e o regionalismo pós-hegemônico, caiu por terra (SPEKTOR, 2021). Iniciativas diversas, como a internacionalização das empresas brasileiras e o direcionamento de contingentes e ajuda humanitária para a MINUSTAH, passaram a ser encaradas pela sociedade civil de forma mais enfática como perda de tempo e de recursos financeiros, frente a um cenário doméstico turbulento e cada vez mais fragmentado politicamente.

Outros aspectos ilustram o fato de o descompasso entre nível interno e externo estar associado com a incapacidade do projeto hegemônico de ter se sustentado no âmbito internacional. O elemento central foi justamente a postura ambígua tomada pelo Brasil de, ao mesmo tempo, buscar manter a estabilidade de seu projeto hegemônico assumindo os custos políticos e materiais para tanto, e se abster de assumir maiores responsabilidades com receio de sobrecarregar recursos domésticos e de subverter posturas soberanistas tradicionais (CLEMENTE, 2021).

Uma vez que é a partir da dimensão da integração regional que um possível projeto hegemônico poderia surgir, como já argumentado anteriormente, não se pode negligenciar certas nuances no que se refere até que ponto o aprofundamento da integração seria de fato um objetivo. Frente ao Mercosul, por exemplo, o posicionamento do governo Lula e dos autonomistas

pragmáticos (corrente de pensamento dominante no Itamaraty à época) era de certa relutância ao aprofundamento da integração política, com receios de que um caráter de supranacionalidade do bloco pudesse constringer a margem de manobra do Brasil em negociações com outros países (SARAIVA, 2010). Assim como no caso da UNASUL, as preferências da diplomacia brasileira estiveram centradas na manutenção de um baixo perfil institucional (SARAIVA, 2010).

As ambiguidades em um processo de institucionalização podem pôr em xeque a manutenção da liderança, na medida em que, ao subordinar a visão coletiva da região aos interesses nacionais individuais, contratempos de legitimidade e credibilidade do projeto de liderança podem surgir (LUDWIG; SPOSITO, 2020). De outro modo, se uma ordem hegemônica é marcada pela estabilidade e ausência de questionamentos ao conjunto de capacidades materiais, ideias e instituições (COX, 1983), o que se verifica a partir de uma institucionalização limitada são, na verdade, contestações à suposta universalidade dessa estrutura material e ideacional.

As consequências dessa ambivalência acirraram disputas políticas com vizinhos regionais, que haviam buscado desenvolver outros projetos hegemônicos alternativos, ocasionando a falta de apoio desses países aos objetivos estratégicos da política externa brasileira devido às rivalidades geopolíticas e sentimentos de desconfiança (CLEMENTE, 2021). Foram alguns dos indicativos de uma falta de consistência de uma “hegemonia consensual” centrada na liderança brasileira, ainda no governo Lula, os contenciosos com a Bolívia após a nacionalização das instalações de Petrobras no seu território, os protecionismos da Argentina de Néstor e Cristina Kirchner frente aos movimentos de internacionalização da economia brasileira, os questionamentos do presidente paraguaio Fernando Lugo sobre a distribuição de energia gerada pela Usina de Itaipu e as rivalidades políticas e ideológicas com a Venezuela de Chávez (MALAMUD, 2011; SARAIVA, 2013; CLEMENTE, 2021).

Da mesma forma, a progressiva perda de importância da UNASUL e do CDS, conforme os anos se passaram durante os governos Dilma, considerando cortes de orçamento do Ministério das Relações Exteriores e conseqüentemente as dívidas com diversos compromissos brasileiros em organismos internacionais (BRAGANÇA, 2016; SCHENONI et al., 2022), também colocaram em xeque a sustentabilidade do projeto hegemônico brasileiro. Junto a isso, o privilégio cada vez maior conferido pelo Brasil às coalizões globais, em detrimento do aprofundamento da integração no espaço regional, foi símbolo de desconfiança de vizinhos e perda de legitimidade do projeto hegemônico. O aprofundamento das relações do Brasil com os BRICS e com potências

industrializadas, desconsiderando interesses de parceiros regionais e ainda assim se apresentando como porta voz da região, ajudou a fomentar uma realidade de “dominação sem hegemonia” (CLEMENTE, 2021), com o Brasil materializando um caso de “líder sem seguidores” (MALAMUD, 2011).

Tentativas do Brasil de promover reformas no campo da segurança internacional, como o caso da ideia da RWP mencionado anteriormente, também tiveram vida curta, considerando que, na realidade, nunca havia sido a intenção do Brasil ser um árduo militante da ideia. Como indicam Hamann e Jumbert (2020), ao entrevistarem diplomatas brasileiros de modo a compreender o porquê de a RWP não ter se sustentado, a ambição era levar a ideia adiante com a esperança de que outros Estados a endossassem e trabalhassem nela, em colaboração com o Brasil. Com o pano de fundo de falhas do projeto hegemônico brasileiro e o seu desgaste com o passar do tempo, não é surpreendente o fato de que outros atores não tenham mobilizado a ideia posteriormente, bem como a falta de apoio de países da América do Sul quanto ao tema.

Por fim, se havia sido do interesse do Brasil a mobilização de ideias como a não-indiferença com vistas a obter o apoio de terceiros quanto aos seus interesses estratégicos, chama atenção, por exemplo, a oposição da Argentina à candidatura brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança (SARAIVA, 2013). Este caso apenas foi um dos diversos exemplos de barreiras aos intentos hegemônicos do Brasil de promover reformas institucionais, assim também como de gerar consensos em torno de ideias alternativas. Sob um olhar neogramsciano, tendo em vista que o projeto hegemônico brasileiro, impulsionado pelo ímpeto reformista da PEB, não sucedeu em alcançar uma situação de hegemonia (seja no âmbito interno ou no âmbito externo), logicamente o Brasil não teve capacidade de alcançar reformas na ordem mundial que se sustentassem no longo prazo.

Sobre a “via brasileira” de construção da paz anteriormente mencionada, por mais que os esforços empreendidos pela política externa pudessem sugerir que o Brasil soube traduzir seu compromisso com formas mais solidárias de intervenção e construção da paz em ações práticas (projetos de cooperação empreendidos pelo Brasil, assistência humanitária conferida por atores civis e contingentes militares brasileiros no Haiti), é coerente assumirmos a insustentabilidade da ideia do Brasil enquanto ator crítico e inovador, justamente por conta do fracasso do projeto hegemônico brasileiro como um todo. Ao passo em que o Brasil não sucedeu em consolidar um amplo projeto hegemônico que materializasse transformações ao bloco histórico vigente, a sua

atuação reformista no âmbito de instituições compostas por forças hegemônicas foi apaziguada. Como argumentavam Cox e Jacobson (1996), a primeira resposta do grupo hegemônico ao observar que uma força “contra hegemônica” deve ser combatida é tentar cooptá-la, dando aos seus elementos um lugar no sistema, sem realmente materializar mudanças a esse sistema, visto que a cooptação restabelece a legitimidade hegemônica.

Sobre a lógica neogramsciana de cooptação, foram explícitos os movimentos diplomáticos do Brasil com vistas a consolidar um mandato tripartite que incluísse a dimensão do desenvolvimento, nos momentos que antecederam a MINUSTAH. Porém, por mais que estes movimentos tivessem se pretendido a materializar uma resposta crítica à intervenção e que valorizasse a “não-indiferença”, na realidade a própria articulação combinada de atividades relacionadas ao auxílio humanitário e desenvolvimento socioeconômico com atividades de “estabilização” e promoção da segurança passou a servir justamente ao propósito central de consolidar um ambiente favorável aos interesses de potências ocidentais (OLIVEIRA, 2020), bem como de elites locais que se favorecem dos processos levados a cabo pela operação de paz (TAYLOR, 2010).

Em uma leitura neogramsciana, a desenvoltura e aplicação de um mandato complexo e multidimensional como o da MINUSTAH, em vez de favorecer qualquer intento inovador por parte do Brasil, permaneceu alinhado aos interesses de forças sociais hegemônicas na medida em que a “construção da paz” não deixou de simbolizar um experimento de engenharia social. Tal mandato aponta, na realidade, para um transplante de modelos ocidentais de organização política, econômica e social em um ambiente conflituoso, de modo a assegurar o controle e a ordem (TAYLOR, 2010). Além disso, tomando como caso central a missão no país caribenho, análises e evidências empíricas do cenário pós-conflito indicam que não houve um saldo favorável para o Brasil no que diz respeito a se diferenciar de modelos hegemônicos de construção da paz e intervenção, tendo até mesmo reforçado essas dinâmicas (CAVALCANTE, 2010b; CARVALHO; ROSA, 2011; BLANCO, 2017; CORREA, 2017).

No presente capítulo, realizamos um balanço da política externa brasileira e do protagonismo assumido pelo país com vistas a propor reformas à ordem mundial, entendendo de que forma essa postura pôde ser compreendida também a partir de uma visão neogramsciana. Os descompassos do projeto levado a cabo pelo país levantam questionamentos se uma situação de hegemonia chegou a ser alcançada, e logicamente se a ideias promovidas no âmbito do projeto

sequer materializaram alternativas à estrutura histórica hegemônica neoliberal. É por meio deste ponto de partida que entendemos que o modo “inovador” de atuação do Brasil, codificado pelo princípio da não-indiferença à pobreza e à miséria, foi ofuscado pela realidade concreta de uma missão originalmente projetada à utilização do explícito uso da força pela ONU. Sua agenda vinculada à “paz liberal” e à “estabilização” muito mais se referiu aos movimentos de securitização dos problemas haitianos, em vez de abordagens voltadas à transformação do conflito e erradicação das raízes da violência local (OLIVEIRA, 2020). Antes que analisemos os desdobramentos práticos da “via brasileira” no contexto da MINUSTAH, entendemos que é necessária uma contextualização histórica da crise política e econômica no Haiti, tarefa a ser realizada no próximo capítulo.

4 HAITI: UM LEGADO DE INTERVENÇÕES

Tendo verificado as relações entre a política externa brasileira e a “via brasileira” de construção da paz pretendida pelo país no âmbito das operações de paz, neste capítulo, contextualizamos a trajetória de crises perpassada pelo Haiti, de modo a compreender as razões de o país caribenho ser marcado por um legado de intervenções. O Haiti é um país localizado no Caribe, ocupando uma pequena porção da metade ocidental da Ilha de Hispaniola e fazendo fronteira com a República Dominicana ao leste. O país possui uma área de 27,750 km², compreende uma população de pouco mais de 11.500.000 pessoas e ocupa a 82^a posição no ranking populacional com 196 países, possuindo uma alta densidade populacional, com 416 pessoas por km² (COUNTRY ECONOMY, 2023). Os anos que se passaram até o momento presente e os desdobramentos do histórico de crises políticas e econômicas indicam que os níveis de desigualdade e concentração de renda se intensificaram. É notório, por exemplo, o fato de o Haiti ocupar a posição 163 de 191 no mais recente ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), categorizando um baixo desenvolvimento humano (PNUD, 2022).

Como indica o relatório de desenvolvimento humano das Nações Unidas de 2021/2022, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Haiti é o país de renda mais baixa das Américas, e testemunha várias décadas de instabilidade políticas, desastres naturais e desmatamentos (PNUD, 2022). Uma vez que possui uma alta vulnerabilidade externa devido à baixa robustez de sua estrutura macroeconômica, calcada basicamente pela exportação de bens primários, bem como é um país marcado por uma grande desigualdade socioeconômica, o país sofreu danos ainda maiores no contexto da pandemia de COVID-19. “Com três quintos da população já abaixo da linha da pobreza e o sentimento antigovernamental crescendo, as pessoas se recusaram a cumprir os regulamentos, aumentando a taxa de infecção. A produção agrícola caiu e os preços dos alimentos subiram mais de 25 por cento” (PNUD, 2022, p. 65, tradução nossa).

Aqui buscamos chamar a atenção de que essa vulnerabilidade remonta de séculos de ingerência externa no Haiti, contribuindo com um histórico de subordinação política e econômica do país aos interesses capitalistas de distintos contextos. A isso, está associado um passado turbulento de desastres naturais, com diversos furacões e terremotos tendo assolado as já debilitadas estruturas de governança do país, sendo o terremoto de 2010 o mais famoso. A incapacidade do governo haitiano em responder a esses desafios gera uma situação de milhões de

pessoas sendo deixadas sem emprego, acesso à saúde, comida e as demais condições básicas de vida suficientes (PNUD, 2022). Reflexo mais recente dessa realidade foi o assassinato do presidente Jovenel Moïse em 2021, desencadeando mais um período de turbulência política.

Portanto, antes de explorarmos e analisarmos criticamente as formas como o Brasil se engajou no país caribenho, no contexto da MINUSTAH, entendemos que uma contextualização histórica da crise haitiana é um passo necessário para a compreensão de processos que influenciaram não só os rumos da operação de estabilização contemporânea, mas também os reflexos da atuação brasileira. Isso porque uma perspectiva diacrônica, assentada na Teoria Crítica Neogramsciana, nos direciona a compreender essas turbulências no âmbito de um processo de transformações históricas. É com esse propósito que o presente capítulo apresenta uma revisão historiográfica sobre as origens e desdobramentos da crise no Haiti, dos tempos coloniais até o momento da MINUSTAH.

4.1 Das resistências coloniais ao século XIX: uma independência limitada

Nos tempos coloniais, o Haiti havia sido ocupado inicialmente por espanhóis e posteriormente por franceses. O legado de opressão colonial contribuiu para a eliminação completa das populações nativas do país caribenho e suas culturas até o final do século XVI, época em que a extração de ouro havia sido substituída pelo cultivo da cana-de-açúcar, contribuindo para um intenso fluxo de escravos trazidos do continente africano para trabalharem nas lavouras (AGUILAR, 2014). No século XVIII, já sob ocupação francesa, o regime colonial se caracterizou pela alta violência com relação aos escravos e intensa exploração da mão de obra no cultivo da cana, garantindo à colônia a alcunha de “Pérola das Antilhas” (PAULA, 2020). O histórico de desigualdade do Haiti remonta desses tempos, na medida em que a riqueza gerada era concentrada nas mãos de uma pequena elite europeia branca (MATISJASCIC, 2010). Assim, os níveis elevados de desigualdades geradas pelo regime escravista mobilizaram a população negra e escrava a organizar os primeiros movimentos de luta pela independência no final do século, motivados pelos ideais libertários e revolucionários da Revolução Americana de 1776 e da Revolução Francesa de 1789 (GUERRA, 2017).

O levante contra os senhores da ilha teve seu início em 1791 e a resistência oferecida pela população ocasionou um processo de luta independentista que se estendeu até o início do século

XIX (VALLER FILHO, 2007). O processo foi liderado pelos ex-escravos Toussaint l’Ouverture, Jean Jacques Dessalines e Henri Cristophe, cujas ações foram fundamentais na unificação de diferentes estratos sociais na luta pela emancipação, conquistando a abolição da escravidão em 1794 (VALLER FILHO, 2007). No entanto, a tomada do poder por Napoleão Bonaparte na França contribuiu para um renovado interesse da metrópole na ilha, que organizou uma expedição de 50 mil homens para sufocar as mobilizações. Apesar do fracasso da expedição, o general L’Ouverture, principal liderança das lutas pela independência, foi capturado e morto em 1803, e Dessalines viria a continuar o processo até 1804, quando se declarou imperador da porção da ilha ao torná-la independente, sob o nome de Haiti (ALLES, 2011). O Haiti foi o segundo Estado a conquistar a independência no continente americano, depois apenas dos Estados Unidos, e é considerada a primeira república negra do mundo.

O grande problema foi que o ideário iluminista de liberdade e igualdade que movimentou a Revolução Haitiana¹⁴ tão cedo se mostrou contraditório, em um cenário de autoritarismo consolidado por Dessalines e de manutenção das bases sociais do período colonial, ocasionando maiores crises políticas (AGUILAR, 2014). O assassinato de Dessalines em 1806 pelos seus companheiros de luta potencializou um cenário de conflitos entre grupos rivais, com o país vivendo uma guerra civil que duraria até 1820 (ALLES, 2011). Nesse período, o qual Valler Filho (2007) se refere como “fase fundacional” da história haitiana, a ordem colonial se desestruturou, com a substituição da produção agroexportadora pela agricultura de subsistência. Nesse mesmo período, o Haiti esteve dividido em dois Estados rivais, uma monarquia de negros ao Norte e uma república de mulatos aos Sul (AGUILAR, 2014).

O fator racial foi ilustrativo da divisão entre os diferentes estratos sociais, considerada a quebra da antiga união entre mulatos descendentes de europeus e negros no combate aos colonizadores europeus, com os primeiros tendo assumido o poder no Haiti e controlando latifúndios, e os segundos continuando a exercer o trabalho na lavoura (AGUILAR, 2014). No período entre 1820 e 1915, apesar da destruição da base agrícola por conta da guerra de independência, os mulatos compreenderam uma nova elite que “optou pela continuidade do modelo

¹⁴A revolução que inspiraria e marcaria a história do Haiti também teria, como consequência, a fragmentação da Ilha de São Domingos em duas unidades políticas distintas. A parte leste, habitada por uma população hispânica, foi reincorporada ao Haiti em 1820. Em 1843, nova separação deu origem à República Dominicana como país independente e que conviveria ao longo da história com uma série de conflitos decorrentes, principalmente das instabilidades do vizinho.

de inserção econômica internacional pautado na exportação massiva de açúcar e algodão, o que resultou na continuidade da exploração dos negros libertos nas lavouras do país” (GUERRA, 2017, p. 80; VALLER FILHO, 2007).

Proprietários das terras e líderes da revolta que levaram à independência do país, os mulatos foram os que assumiram o poder no Haiti. Todavia, não mudaram a estrutura social do país: constituíram-se como elite e mantiveram os negros (ex-escravos) no trabalho das lavouras de produtos primários. Isso frustrou muito os ex-escravos que lutaram pela emancipação do país e acreditaram que este seria o primeiro passo para libertarem-se da condição na qual se encontravam durante o período colonial. A ausência de convergência dos interesses desses segmentos sociais resultou em disputas internas pelo poder do país (MATIJASCIC, 2010, p. 6).

Como indicam Martins, Lewis e Morain Martin (2012 *apud* AGUILAR, 2014, p. 53), em retaliação às repercussões negativas da revolução ao capital estrangeiro, a França exigiu o pagamento de 150 milhões de francos pelo reconhecimento do Haiti, reduzida em 1838 para 60 milhões, esvaziando o tesouro e hipotecando o futuro do país aos bancos franceses. Ainda, de forma alguma os constrangimentos impostos à economia haitiana ficariam restritos à antiga metrópole, visto que entre 1801 e 1809 o presidente estadunidense Thomas Jefferson já havia imposto um embargo à ilha, decisão que foi seguida por diversas outras potências e que duraria cerca de sessenta anos, inviabilizando o Haiti de estabelecer relações comerciais e de adquirir bens (DUNKEL, 2003 *apud* ALLES, 2011).

Nesse contexto, o papel desempenhado pelas elites mulatas no poder não residiu apenas na abertura e liberalização do país, mas também do progressivo uso da força com vistas a conter rebeliões da maioria da população. Tal realidade é um indicativo de que, historicamente, o Haiti perpassou por uma cisão entre o Estado e o povo, marca da centralização do poder nas mãos de elites que construíram regimes autoritários e dependentes de práticas militarizadas de governo contra manifestantes e opositores políticos (PAULA, 2020). O elemento coercitivo esteve presente também no fato de que os interesses geopolíticos e econômicos das potências ocidentais, como Inglaterra, França, Estados Unidos e Alemanha, foram assegurados pela solicitação de constantes intervenções externas pelas elites no poder (MATIJASCIC, 2010; GUERRA, 2017). Em decorrência desse legado, a instabilidade política é uma constante na história haitiana, visto que o país passou por sessenta e nove revoltas entre 1806-1879, possuiu vinte e três chefes de Estado entre 1843-1915 e os Estados Unidos enviaram sua marinha ao país caribenho em quinze oportunidades de modo a proteger cidadãos e ativos americanos na ilha (ALLES, 2011).

[...] logo de início o país [Haiti] teve que 81 tomar empréstimos de bancos franceses para arcar com essa dívida, estabelecendo desde então um ciclo vicioso de dependência e

endividamento da economia haitiana com relação à francesa e, progressivamente, a outras potências ocidentais (SEGUY, 2014, p. 159). Como consequência, a presença imperialista dos EUA, França e Alemanha é constante no primeiro século de vida da República haitiana, cobrando multas e indenizações por supostos “danos” a seus cidadãos viventes no Haiti e frequentemente enviando navios de guerra ao porto do país, como forma de pressão para o cumprimento de suas exigências por parte do Governo Haitiano (ibidem, 167-168). A constante presença de forças militares estrangeiras em seu território e o incessante esvaziamento de seus cofres públicos devido às dívidas e indenizações cobradas pelas potências imperiais levaram à inviabilização da afirmação política e econômica do Haiti (idem) (GUERRA, 2017, p. 80-81).

4.2 As ingerências externas no Haiti durante o século XX

4.2.1 A intervenção dos Estados Unidos no Haiti e seus reflexos (1915-1934)

Um dos casos mais marcantes dentro dos ciclos de instabilidade política da história haitiana foi justamente a intervenção, sob pretensões humanitárias, dos Estados Unidos em 1915. Como destacam Aguilar (2014) e Guerra (2017), em um contexto de vulnerabilidades por problemas econômicos e sociais e da anarquia política consolidada no território haitiano, a convite das elites mulatas, os Estados Unidos intervieram para garantir a estabilidade de seus interesses econômicos e geoestratégicos, assegurando o pagamento dos débitos adquiridos na época da independência. A ocupação perduraria até 1934 e foi um reflexo direto da política do *big stick* realizada pelos EUA naquele contexto (VALLER FILHO, 2007).

A relevância histórica do acontecimento para a conjuntura política do Haiti remonta da influência direta exercida pelos EUA nas decisões do Estado haitiano, seja explorando economicamente o país como ditando os direcionamentos do governo local. Logo no primeiro ano de intervenção se estabeleceu o controle estadunidense das casas alfandegárias, estas sendo fontes centrais de receita para o Haiti (PAULA, 2020). Além disso, “foi aprovado um acordo legislativo que atribuiu poderes extensos à ocupação estadunidense, entre eles: a coordenação dos serviços públicos, a supervisão da rotina de assuntos do governo e a criação de uma força militar com funções policiais, denominada *Gendarmerie d’Haiti* (MATIJASCIC, 2014, p. 49-50 *apud* PAULA, 2020, p. 86).

Ademais, a redação de uma nova Constituição em 1917 pelo então Secretário da Marinha estadunidense que viria a se tornar presidente anos mais tarde, Franklin Roosevelt, conferiu permissão à aquisição de propriedades rurais no país, o que era proibido (ALLES, 2011). Tal

elemento não apenas favoreceu interesses econômicos dos interventores como também das elites mulatas haitianas, à diferença da maioria da população negra, cujas insatisfações, como a revolta dos Cacos (1919-20), foram duramente reprimidas a partir do recurso ao uso da força e da violência (VALLER FILHO, 2007). O legado da intervenção foi de volumosas dívidas devidos aos investimentos realizados pelos EUA, a instabilidade política, o crescimento de polarizações entre a elite mulata e maioria da população negra e o aumento dos sentimentos nacionalistas destes últimos (AGUILAR, 2014).

Nos dezenove anos de ocupação norte-americana, o país experimentaria algum tipo de progresso, mas de modo algum a tranquilidade e a paz social que supostamente deveriam ter sido aportadas à sociedade haitiana. Desde o início, medidas como o desarmamento da população camponesa, a dissolução do exército, o estabelecimento da corveia nas obras públicas e a abolição do preceito constitucional que proibia a aquisição de terras pelos estrangeiros, mobilizaram os ânimos autonomistas, anti-servis e antibranços e mulatos. [...] Em todo o processo de resistência manifestou-se a força do voodoo, que reaparece na década de 20 como parte de outra resistência, o movimento da “negritude”, que declarava ser o Haiti, no discurso de Jean Price-Mars, em *Ainsi Parla L’Oncle*, “pátria aberta a todo homem de origem africana”, e denunciava “o bovarismo coletivo” da elite de mulatos ocidentalizados (VALLER FILHO, 2007, p. 144).

Após o ano de 1934, com a retirada das tropas estadunidenses, prevaleceu a manutenção da ingerência externa nos assuntos domésticos haitianos, de modo a satisfazer os interesses do capital externo. A obtenção do controle das finanças haitianas fez com que o Haiti não mais fosse em maior parte economicamente dependente da França, mas sim dos Estados Unidos, país com o qual contraiu volumosas dívidas a partir do investimento de capital privado na infraestrutura local. A saída das tropas estadunidenses, reflexo da implementação da política da boa vizinhança, deixou como saldo a consolidação dos mulatos como elite política e econômica atrelada à preservação dos interesses dos EUA no país (MATIJASCIC, 2010).

Também se verificou a consolidação da tendência do recurso constante ao uso da força para garantia da ordem, sempre com a atuação latente das Forças Armadas para suprimir movimentações populares, sempre com o apoio dos EUA (VALLER FILHO, 2007; GUERRA, 2017). A vulnerabilidade das estruturas de governança do período é evidente na medida em que, entre os anos 1934 e 1956, as disputas pelo poder entre negros e mulatos se intensificaram, na mesma proporção das interferências dos comandantes da *Gendarmerie d’Haiti* na política (MATIJASCIC, 2010). Nesse período, vários presidentes estiveram na presidência do país em um contexto de instabilidade política aos moldes do final do século XIX e começo do século XX (MATIJASCIC, 2012). Como indica Alles (2011, p. 95-96), o Haiti possuiu “três constituições em um curto espaço

de tempo (1935, 1939, 1947) e passou por três golpes de Estado entre 1941 e 1956. Os excessos cometidos pelo governo do General Paul Magloire levaram a sua deposição em 1956, e após cinco governos provisórios François Duvalier assume o poder”.

4.2.2 A Era Duvalier e o recrudescimento do autoritarismo político (1957-1986)

A deposição de Magloire foi fruto de campanhas violentas contra seu governo, organizadas por François Duvalier, também conhecido como Papa Doc. A candidatura de Papa Doc à presidência se valeu da valorização da “negritude” da nação haitiana, buscando colocar o governo em favor da valorização da tradição e dos costumes da maioria da população negra, assim como da unidade nacional, direitos sindicais, liberdade de imprensa e respeito à Constituição (AGUILAR, 2014). A eleição de Duvalier com 70% dos votos, no primeiro sufrágio universal realizado no Haiti, contou com o apoio das elites locais e do exército, assim como contou com o apoio dos Estados Unidos, que via no anticomunismo do líder político uma oportunidade de conter o avanço da ideologia no hemisfério (GUERRA, 2017; VALLER FILHO, 2007). Vale considerar que Duvalier abraçaria uma política externa com níveis de pragmatismo, visto que reconheceu o governo de Fidel Castro, evitando a eclosão de resistências ao seu governo em Cuba, mas também extinguiu o partido comunista no Haiti e perseguiu insurgentes populares (AGUILAR, 2014).

Ao caminhar para uma direção contrária às promessas de campanha, Papa Doc dissolveu a Assembleia Nacional em 1961 e, em 1964, redigiu uma nova Constituição que criava a possibilidade de o presidente ocupar o cargo de forma vitalícia (AGUILAR, 2014). Tal influência foi diretamente possibilitada pelas alianças construídas com as elites dominantes, tais como as oligarquias, a tecnocracia estatal, a hierarquia eclesiástica e setores centrais da burguesia (VALLER FILHO, 2007)

Nesse contexto, Duvalier deu início a um período de intensa repressão, centralização política e autoritarismo, buscando eliminar qualquer esboço de oposição política (MATIJASCIC, 2010). Foram chamados de duvalieristas os grupos e indivíduos que alavancaram a censura e perseguição de opositores, contribuindo para a manutenção das hierarquias da estrutura social e dos privilégios políticos e econômicos das elites dominantes (MATIJASCIC, 2012).

Ressalva-se, entretanto, que o regime duvalierista não se fiou somente ao recurso à violência indiscriminada como sustentáculo durante as três décadas de sua perpetuação. É possível apontar algumas formas de criação de consenso pelo regime duvalierista entre a população haitiana: no plano discursivo, a intensificação do discurso [...] nacionalista e a

fabricação de uma identificação do chefe de Estado com a Nação; no plano material, a expansão do papel do Estado como mecanismo de redistribuição – centrado na concessão de cargos públicos em troca de apoio ou aquiescência e de formas de patronato – e o ingresso na milícia civil como uma organização provedora de apoio ao governo (PAULA, 2020, p. 88).

Assim, além de alterar a estrutura da Guarda Presidencial e incorporar milícias civis armadas recrutadas para agirem sob seu comando, Papa Doc trocou os altos cargos da *Gendarmerie d’Haiti* de modo a evitar novas atuações golpistas no Haiti (MATISJASCIC, 2010). Entre essas milícias, destacaram-se os Voluntários da Segurança Nacional (VSN), popularmente conhecidos como Tonton Macoutes. Estes foram responsáveis pelo sistema de informação, controle e inteligência, assim como perseguiram, prenderam e eliminaram opositores, com a estimativa do assassinato de cerca de 50 mil pessoas ao longo das três décadas da dinastia Duvalier (MATIJASCIC, 2012; GUERRA, 2017; VALLER FILHO, 2007). Os VSN atuaram em conjunto com a *Gendarmerie d’Haiti* no combate de ameaças internas, apesar dos primeiros possuírem mais recursos e efetivos do que os segundos. Chama atenção que os Tonton Macoutes sequer eram uma instituição do Haiti, mas ainda assim superavam os militares em termos materiais e simbólicos, atuando como uma força paralela diretamente subordinada ao presidente Duvalier, com os recursos econômicos obtidos majoritariamente por meio de atividades ilícitas (MATIJASCIC, 2012).

Antes de morrer, em 1971, Papa Doc forçou o Legislativo a reduzir a idade mínima para a candidatura ao cargo de Presidente, reduzindo de 40 anos para 18 anos, de modo a permitir com que seu filho Jean-Claude Duvalier o substituísse (AGUILAR, 2014). Jean-Claude, popularmente conhecido como Baby Doc, carecia das experiências políticas do pai e tentou seguir um caminho de continuidade com relação ao governo de François. Apesar de se aproximar do governo de Jimmy Carter nos EUA e abraçar a bandeira dos direitos humanos e da liberalização política, o governo foi igualmente marcado pela repressão e perseguição de opositores, com sutis avanços no que se refere à libertação de presos políticos e liberdades condicionadas dos veículos de imprensa (AGUILAR, 2014).

Junto a isso, o governo de Baby Doc foi ainda mais atuante no que tange à manutenção de privilégios e poderes de elites historicamente consolidadas na vida política haitiana. Em um contexto em que o neoliberalismo começava a se institucionalizar na política global, o governo de Baby Doc realizou aberturas ao capital externo, a partir da entrada de investimentos e da atuação mais permissiva das instituições financeiras internacionais no país, como o FMI e o Banco Mundial (ALLES, 2011; GUERRA, 2017). No entanto, como indica Guerra (2017, p. 82), “a abertura

indiscriminada da economia haitiana, somada aos gastos ostensivos da família Duvalier utilizando os recursos do Estado, levaram a uma condição de grave crise econômica e endividamento externo do Haiti na década de 1980”.

A denúncia de violação indiscriminada de direitos humanos no Haiti feita pela comunidade internacional enfraqueceria paulatinamente a sustentabilidade do governo de Baby Doc, apesar de sua tentativa de aproximação com os Estados Unidos. Algumas medidas centrais tomadas pelo presidente no âmbito doméstico potencializaram os descontentamentos populares, tais como a promulgação, em 1983, de uma nova Constituição que garantia a permanência do título de presidente vitalício e a autoridade para nomear o seu sucessor direito, bem como a dissolução da Assembleia Nacional (AGUILAR, 2014).

No âmbito de um cenário de turbulências, houve uma convocação de eleições, em 1984, mas com uma abstenção de 61% dos eleitores por conta dos constrangimentos realizados pelo regime (VALLER FILHO, 2007). Nesse mesmo ano, verificou-se a eclosão de uma onda de violência popular, motivada principalmente por camponeses que exigiam a reforma agrária, e a reação do governo foi o assassinato de cerca de duzentos trabalhadores rurais, bem como foi responsável pelo bombardeio de quatro escolas (ALLES, 2011). Jean-Claude ainda perderia influência junto aos Tontons Macoutes, quando este se casou com a filha de um aristocrata mulato (ALLES, 2011).

A incapacidade do governo em conter as manifestações internas gerou as condições para que pressões internas e externas surgissem para a sua renúncia, advindas de setores do exército e do governo estadunidense de Ronald Reagan, respectivamente (VALLER FILHO, 2007; MATIJASCIC, 2010). Algumas das razões sobre a pressões dos Estados Unidos teriam sido a intolerância com a sobrevivência do regime duvalierista de atividades ilícitas, como o tráfico de drogas, cujo fluxo poderia trazer problemas internos futuros aos Estados Unidos, da mesma forma que o arrefecimento da Guerra Fria gerou as condições para que o apoio a um regime ditatorial anticomunista não fosse mais necessário e cabível (MATIJASCIC, 2012). Baby Doc renunciaria ao governo e se exilaria na França em 1986, e sua saída traria mais consequências negativas para o Haiti, tais como o colapso da economia e desemprego após evasão de empresas para a vizinha República Dominicana, sobretudo as do setor têxtil (ALLES, 2011).

Como afirma Ricardo Seitenfus (2016, p. 94-98), o longo processo de formação política do país – marcado por séculos de golpes militares, assassinatos de políticos, governos autoritários, manifestações violentas e intervenções externas – levou à estruturação de um sistema e de uma cultura política no qual a falta de consenso e respeito às regras do jogo

democrático são uma constante. Como resultado, o autoritarismo e uso da força – não a mediação política e institucional – aparecem como respostas comuns aos conflitos e divergências políticas frequentemente emergentes no país, o que em última instância conduz à intensificação desses conflitos (ibidem, p. 94). O constrangimento estrutural imposto por esses fatores conduziu a um processo de redemocratização intermitente e conturbado no Haiti pós-Duvalier (GUERRA, 2017, p. 83).

4.2.3 Os governos da Junta Militar e os impasses para a redemocratização (1986-1990)

Entre 1986 e 1990, o país possuiu cinco governantes, sendo três militares, e a falta de compromisso com um governo genuinamente voltado à melhoria das condições de vida no Haiti se resumiu no crescimento de hostilidades entre duvalieristas e as forças de oposição que passavam a ganhar proeminência, ansiosas pela cassação política e perseguição de ex-Macoutes (AGUILAR, 2014; PAULA, 2020). No próprio ano de 1986, as primeiras medidas da junta militar que assumiu o país não se restringiram à contenção do caos político e social, mas também estiveram voltadas para a manutenção do poder destes atores, o que estimulou mais revoltas populares (MATIJASCIC, 2010). Isso influenciou diretamente no fato de todas as tentativas para promoção de eleições democráticas nesse intervalo terem fracassado, gerando uma sucessão de golpes realizados por oficiais do exército contra os próprios membros da corporação, escancarando a desunião entre os próprios militares (MATIJASCIC, 2010; 2012).

Os governos provisórios foram incapazes de superar as dificuldades políticas, econômicas e sociais do Estado haitiano, contribuindo para uma deterioração do legado de atraso econômico e repressão política deixado pelos Duvalier (VALLER FILHO, 2007). Para além dos ataques de gangues contra candidatos políticos e eleitores nesse contexto de “redemocratização” conturbada, o Haiti passou por um ajuste fiscal imposto pelo FMI de modo a honrar com as dívidas bilionárias contraídas nos governos Duvalier (GUERRA, 2017).

Como argumentava Harvey (2005, p. 74), a extração de tributos por meio de mecanismos financeiros é uma velha prática imperial, e se mostra útil para a restauração do poder de classes sobretudo nos grandes centros financeiros internacionais. No âmbito da hegemonia do bloco histórico neoliberal, a esperança de que o alívio da dívida provocaria uma recuperação econômica era ilusória, na medida em que o Haiti apenas foi mais um país que passou pela terapia de choque neoliberal com as imposições do FMI para que realizasse reformas institucionais (HARVEY, 2005). “As consequências sociais desse ajuste incluíram a perda da soberania alimentar do país, um massivo e desordenado processo de êxodo rural, aumento da fome, pobreza, criminalidade

urbana, intensificação da instabilidade e eclosão de diversas revoltas populares” (GUERRA, 2017, p. 83).

A nova constituição referendada em 1987, que inclusive vetava mandatos acima de cinco anos e criava as Forças Armadas do Haiti (FADH), chegaria a ser suspensa pelo general Henri Namphy, que decretou estado de sítio, perseguiu e executou opositores (ALLES, 2011; AGUILAR, 2014). Namphy seria deposto em 1988 por integrantes da Guarda Presidencial, que conduziram ao cargo da presidência o general Prosper Avril, no entanto, a crise de representatividade política no Haiti permanecia alarmante (AGUILAR, 2014; MATIJASCIC, 2012). A incapacidade de Avril em combater grupos paramilitares duvalieristas e de reprimir o tráfico de drogas contribuiria para pressões dos EUA para sua renúncia, que aconteceria em 1990, após reunião realizada com o embaixador estadunidense (ALLES, 2011; MATIJASCIC, 2012). Após a saída de Avril houve a consolidação de um governo civil provisório, chefiado pela juíza da Suprema Corte de Justiça, Ertha Pascal-Trouillot, responsável pela condução de novas eleições. Nesse contexto, foi enviada uma missão conjunta da ONU com a Organização dos Estados Americanos (OEA) de modo a monitorar eleições, que tiveram como resultado a eleição do ex-padre católico Jean-Bertrand Aristide em 1991, com 67% dos votos (VALLER FILHO, 2007; MATIJASCIC, 2010; GUERRA, 2017).

4.2.4 A década de 1990: o início das operações de paz da ONU no Haiti

O governo de Aristide seria marcado também por tensões. O plano de reforma administrativa proposto pelo presidente criaria atritos entre o governo e as elites dominantes, tais como a reforma no sistema fiscal, que atingiu as classes mais privilegiadas, incomodando setores mais conservadores (AGUILAR, 2014). No entanto, após oito meses da subida ao poder de Aristide, em setembro de 1992, um novo golpe encabeçado pelo general Raoul Cédras aconteceria, este com o apoio de militares e setores da elite econômica (GUERRA, 2017). O golpe foi seguido pelo exílio de Aristide e por um embargo promovido pela comunidade internacional, colapsando a economia local devido à paralisação das indústrias e às perdas na arrecadação de tributos (ALLES, 2011).

A partir desse ano, não somente os embates políticos e sociais se elevariam, em um contexto de caos econômico, mas sobretudo teria início um período marcado por sucessivas intervenções

externas e missões internacionais com vistas à promoção da democracia no Haiti (VALLER FILHO, 2007). A primeira intervenção foi realizada em coordenação da OEA com a ONU que, após condenarem o golpe encabeçado por Cédras, implementaram a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH, na sigla em francês), missão política com vistas a consolidar um acordo entre Aristide e os militares da FADH (PAULA, 2020). Este foi chamado de Acordo da Ilha dos Governadores, estabelecido em 1993, prevendo a restauração da ordem constitucional, o retorno de Aristide à ilha de Hispaniola, modernização das FADH e o treinamento de uma nova força policial pela ONU, bem como a anistia para os líderes do golpe e reestabelecimento da ajuda internacional (ONU, 1993a; PAULA, 2020; AGUILAR, 2014).

A segunda intervenção seria enviada pela ONU também em 1993, a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH, na sigla em inglês), voltada ao treinamento de policiais e modernização das Forças Armadas, com garantia do respeito às liberdades individuais e aos direitos humanos (ONU, 1993b; GUERRA, 2017). A UNMIH passou por dificuldades na execução de suas atividades por conta das resistências oferecidas por milícias armadas e greves, bem como pelas obstruções realizadas pelos militares haitianos (AGUILAR, 2014). Ilustrativa dessa realidade, no contexto de recorrentes denúncias de violência e abuso do poder dos militares no governo, foi a expulsão por Cédras dos observadores internacionais que eram membros da MICIVIH, em 1994. Soma-se a isso o baixo progresso para a execução do Acordo da Ilha dos Governadores, elevando tensões e contribuindo para a deterioração da questão humanitária, com sequestros e assassinatos de ativistas políticos e integrantes de movimentos populares (AGUILAR, 2014).

A UNMIH passou por uma extensão de mandato no dia 30 de junho de 1994 e, no mês seguinte, o CSNU criou uma Força Multinacional Interina, buscando desfazer o governo e repatriar o presidente Aristide (AGUILAR, 2014; MATIJASCIC, 2012). A maioria do contingente dessa Força era constituído por militares estadunidenses, a considerar que o golpe de Estado materializou um impasse para os EUA no cenário regional, preocupados com o inevitável aumento no fluxo de refugiados em busca de abrigo e local permanente nos EUA, justamente devido à violência no Haiti.

Assim, sob amparo da Resolução 940¹⁵ do CSNU, a *Operation Uphold Democracy* foi o nome dado pelos EUA à intervenção realizada no Haiti. Vale ressaltar que foi uma operação

¹⁵Um fato curioso, se considerarmos o ativismo e proatividade do Brasil que seria marca da suposta atuação solidária e não-indiferente do país uma década depois com a MINUSTAH, foi a abstenção do país, na época membro rotativo

realizada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, utilizando todos os meios necessários para garantir o retorno de Aristide ao poder, assim como restaurar as legítimas autoridades do governo e estabelecer um “ambiente seguro e estável” (ONU, 1994). Foi a primeira vez em que o Capítulo VII, permissivo quanto ao uso da força em situações de quebra da paz, foi aplicado pela primeira vez no hemisfério (VALLER FILHO, 2007). No entanto, pouco antes de tropas estadunidenses desembarcarem, o presidente estadunidense Bill Clinton havia autorizado que o antigo presidente Jimmy Carter, liderando um grupo de negociação, se encarregasse de persuadir e compelir Cédras a entregar o poder, fato que acabou se concretizando (DOBSON; MARSH, 2006).

Cédras foi exilado no Panamá e a intervenção teria como resultado a recondução de Aristide ao poder em 15 de outubro de 1994. Com pouco tempo de mandato restando, o presidente realizou uma das medidas mais sensíveis na história política haitiana e que geraria frutos anos mais tarde: a dissolução das FADH. Naquele cenário, os militares que haviam sido demitidos, ou haviam sido integrados à recém criada Polícia Nacional do Haiti (PNH), ou foram candidatos aos programas de Desarmamento, Desmobilização e Deintegração (DDR) conduzidos pela Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) e a Organização Internacional de Migrações (OIM) (AGUILAR, 2014; PAULA, 2020). Aos poucos, ficaria clara a substituição das extintas FADH como braço armado do governo por um grupo armado chamado *chimères*, leais ao presidente Aristide (ALLES, 2011).

As primeiras consequências dessa ação foram o reestabelecimento de práticas antigas dos militares, agora integrantes da PNH, e a corrupção devido ao tráfico de drogas. Como argumenta Aguilar (2014), a corrupção no Haiti é um problema crônico que potencializa a descrença da população nas autoridades, que, por sua vez, se armam e buscam fazer justiça por si só. Reflexo desse problema também foi a forte politização dos setores de segurança e justiça durante o governo de Aristide, com promoção de juízes e oficiais a partir do grau de lealdade ao presidente (AGUILAR, 2014).

do CSNU (1993-1994), da votação da Resolução 940 e de três resoluções posteriores sobre o tema (VALLER FILHO, 2007). Naquele momento, a decisão de se abster esteve baseada na resistência histórica do Itamaraty com operações impositivas, aprovadas sob o Capítulo VII, e com o compromisso estrito aos princípios da não-intervenção e solução pacífica de controvérsias, previstos na Constituição de 1988 (CAVALCANTE, 2010b). Tal posição deixava claro a relutância de que tais operações pudessem ser utilizadas pelas grandes potências como forma de intervir nos assuntos domésticos de outros países. Na época, Celso Amorim, que ocupava o assento de Ministro das Relações Exteriores, enfatizou que a seriedade da crise haitiana demandava uma atenção especial da comunidade internacional, mas de acordo com a Carta da ONU e da OEA, sobretudo nas questões relativas ao princípio da não-intervenção e da autodeterminação (AMORIM, 1994).

Naquele contexto, tão cedo as relações entre Haiti e Estados Unidos começariam a deteriorar, visto que as ajudas oferecidas pelos EUA e pelo FMI permaneceram condicionadas à contínua implementação de políticas neoliberais, que Aristide se opunha (ALLES, 2011). Durante o governo de Aristide, a MICIVIH seria reimplantada e a transição entre a Força Multinacional para UNMIH seria concretizada, com a realização de eleições em 1995, conduzindo seu aliado René Préval à presidência em 1996 (VALLER FILHO, 2007; MATIJASCIC, 2012).

O mandato da UNMIH foi estendido mais duas vezes. [...] A UNMIH planejou a transferência calma e pacífica de suas responsabilidades para o governo haitiano, por meio da Comissão Trilateral, composta pelo governo do Haiti, ONU e países parceiros (Argentina, EUA, Canadá, França e Venezuela), que realizou reuniões entre novembro de 1995 e janeiro de 1996, em Porto Príncipe, para discutir a transição. Em 15 de fevereiro de 1996, toda a responsabilidade pela segurança estaria a cargo da Polícia Nacional do Haiti. O contingente da Missão foi sendo diminuído até seu encerramento em 30 de junho de 1996 (UN, S/1996/112, 1996). Desde sua implantação, em 1993, a UNMIH auxiliou na construção da ordem no Haiti. Houve a formação da Polícia Nacional, a restauração do governo democrático, a promoção de um ambiente mais seguro e estável para a população. No entanto, os problemas econômico, social e político permaneceram e as autoridades do país ainda enfrentavam uma série de dificuldades para realizar suas obrigações. A PNH ainda não estava em condições de garantir, por si só, um ambiente estável de segurança necessário para a consolidação do regime democrático no país e a retirada completa dos militares das Nações Unidas poderia comprometer o sucesso alcançado até então (AGUILAR, 2014, p. 61).

Após a UNMIH, outras missões, com mandatos e contingentes menores, foram autorizadas pelo CSNU de modo a consolidar os resultados garantidos pela Força Multinacional e da referida missão da ONU, no que tange à assistência ao governo haitiano, promoção do regime democrático, estabilização econômica, manutenção de um ambiente seguro e profissionalização da PNH (PAULA, 2020). Foram essas a Missão de Apoio das Nações Unidas ao Haiti (UNSMIH, na sigla em inglês), a Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH, na sigla em inglês) e a Missão de Policiais Civis das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH, na sigla em inglês). Ainda, esta última seria substituída pela Missão Internacional de Apoio Civil no Haiti (MICAH, na sigla em inglês), missão de *peacebuilding* mandatada para estabelecer os resultados atingidos pelas missões de paz anteriores, tais como a promoção dos direitos humanos, coordenação facilitação do diálogo entre a comunidade internacional e atores políticos e sociais do Haiti e reforço da eficácia institucional da PNH (AGUILAR, 2014). Todas essas missões ocorreram sob o governo do Presidente Préval, que solicitou a permanência da ONU no país durante seu mandato.

A primeira, Missão de Apoio das Nações Unidas ao Haiti (julho/1996-julho/1997) foi aprovada para continuar o trabalho de treinamento da PNH e, principalmente, foi consentida tendo em vista o pedido do presidente eleito em dezembro de 1995, René Garcia Préval, para que tropas da ONU permanecessem para dar estabilidade aos primeiros meses de governo. Posteriormente, de agosto de 1997 a novembro de 1997, a

Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti deu continuidade ao trabalho de profissionalização da PNH: fomentou unidades policiais de reação rápida, além de cuidar da segurança de autoridades do país. Por fim, a Missão de Policiais Cívicos das Nações Unidas no Haiti, que atuou de dezembro de 1997 a março de 2000, também auxiliou na profissionalização da PNH e na criação de unidades policiais especializadas. Ao longo das operações, percebemos que o trabalho da ONU primou por refinar o treinamento da PNH, atuando tecnicamente (MATIJASCIC, 2012, p. 141-142).

Como argumenta Paula (2020), o conteúdo das missões empregadas pela ONU no Haiti nos anos 1990 é diretamente proporcional às transformações doutrinárias e normativas pelas quais passava a instituição, no sentido de que todas as operações estiveram centradas na promoção da democracia como forma de governo, promoção dos direitos humanos e reforma das instituições do Estado, com foco no setor de segurança e no sistema judiciário. Ainda, com base nos capítulos anteriores, partimos da perspectiva do autor supracitado de que esse conteúdo liberal dos projetos de paz não levou em consideração a realização de mudanças estruturais que levariam ao estabelecimento de uma paz autossustentável, visto que problemas históricos como a pobreza e a desigualdade foram apenas superficialmente considerados (PAULA, 2020).

Na realidade, o que é possível afirmar é que tais operações buscaram criar as condições favoráveis, em termos de segurança e estabilidade, para que forças sociais alinhadas ao bloco histórico neoliberal atuassem no Haiti, a ver pela manutenção dos privilégios de elites locais historicamente consolidadas e da atração de investimentos e ajuda externa. Segundo Bezerra (2016), instituições como o FMI, Banco Mundial e organizações não governamentais (ONGs) locais e estrangeiras atuam no Haiti em um contexto em que a ajuda é condicionada pela diminuição do papel do Estado na economia e na propaganda ideológica favorável à liberalização dos mercados.

Entretanto, não se verificou a construção de um ambiente estável, visto que o mandato de cinco anos de René Préval (1995-2001), assim como todos os presidentes anteriores, foi marcado por uma intensa deterioração do quadro político. A razão para tanto se deu ao fato do grupo político favorável à Aristide e o próprio ex-presidente, num cenário de contragolpe, terem rompido com o partido atual no poder, quebrando as alianças que Préval necessitaria para governar, tendo este governado por meio de decretos (VALLER FILHO, 2007). As medidas tomadas por Préval se orientaram para a privatização de empresas públicas de modo a viabilizar as ajudas oferecidas pelas instituições financeiras internacionais e pelos EUA, mas foram barradas pela oposição encabeçada por Aristide (ALLES, 2011). O período de hostilidade entre os dois políticos foi marcado pela

fundação por Aristide do novo partido Fanmi Lavalas em 1997, bem como pela ascensão política dos *chimères* (ALLES, 2011).

4.3 O século XXI e os antecedentes da implementação da MINUSTAH

O cenário de crise seria deteriorado no ano de 2000, quando a Missão de Observação Eleitoral enviada pela OEA, responsável pelo monitoramento das eleições parlamentares que aconteceriam no país, denuncia irregularidades no processo, ocasionando um novo ciclo de violência, mobilizações populares e interrupção do envio de ajuda ao desenvolvimento (VALLER FILHO, 2007; GUERRA, 2017). Novas eleições presidenciais ocorreram nesse cenário de instabilidade que, apesar de ter sido um processo questionado por atores nacionais e internacionais como fraudulento, levaram a um novo mandato de Aristide, com alegados 91% dos votos (GUERRA, 2017).

O governo que se iniciava também foi marcado por fortes pressões da oposição, que não aceitava os resultados que consolidaram sua vitória e propunha a criação de um governo paralelo (VALLER FILHO, 2007). O resultado desse contexto instável seria o aumento da repressão por parte do governo, acobertando crimes perpetrados pela PNH, que havia sido aparelhada pelo presidente, e favorecendo a formação de gangues como os *chimères*, responsáveis pelo assassinato de lideranças dos grupos de oposição, como Amiot Métayer (VALLER FILHO, 2007; ALLES, 2011). Vale considerar que a oposição era constituída por distintos grupos, tais como o movimento Convergência Democrática; o “Grupo dos 184”, constituído por elites e empresários haitianos que exigiam a intervenção externa para a retirada de Aristide do poder; a Frente de Resistência Revolucionária do Artibonite (FRRA), milícia composta por antigos militares que compunham as FADH; e uma gama de movimentos sociais, como organizações estudantis e campesinas (GUERRA, 2017).

A ilegitimidade do governo e a onda de repressão promovida pelos *chimères* e pela PNH, cuja atuação sempre foi contestada por ser o único órgão de segurança após a desativação das FADH por Aristide, potencializou uma gama de manifestações que chegariam a um nível dramático de violência no final de 2003, sobretudo nas cidades de Gonaïves e Cap-Haitien (AGUILAR, 2014). O colapso total do sistema de segurança viria no início de 2004, com as ações de grupos armados compostos por ex-integrantes das FADH que se espalharam por todo o país, deixando

clara a incapacidade material e logística da PNH em conter tais grupos que já controlavam a parte central e o Norte do país, ameaçando tomar a capital do país (VALLER FILHO, 2007; AGUILAR, 2014; PAULA, 2020).

Nesse mesmo contexto o Conselho Permanente da OEA havia aprovado uma resolução que solicitava medidas urgentes ao Conselho de Segurança da ONU para impedir uma deterioração maior da situação no Haiti (MATIJASCIC, 2012). A partir disso, o CSNU adotou a Resolução 1529 no final de fevereiro de 2004, que instaurou a Força Multinacional Interina no Haiti (MIF-H, na sigla em inglês) para atuar durante noventa dias, constituída por contingentes dos EUA, Canadá, França e Chile (ONU, 2004a). A mesma resolução reconheceu o afastamento de Aristide da presidência, acontecimento que até hoje gera controvérsias se ele deixou a presidência voluntariamente ou se foi obrigado a redigir sua carta de resignação após pressão dos Estados Unidos e da França, versão esta que ganhou força pelas alegações de Aristide e do presidente da Assembleia Nacional (ALLES, 2011).

Naquele momento, o presidente da Suprema Corte do Haiti, Boniface Alexandre, assumiu as funções do executivo ao compor o posto de presidente do governo provisório. O cargo de primeiro-ministro foi ocupado por Gerald Latortue, que nomeou tecnocratas para compor o governo e excluiu alas políticas vinculadas ao ex-presidente Aristide, como o partido Fanmi Lavalas, além de realizar programas de aberturas de modo a recuperar a credibilidade do Haiti com doadores externos (ALLES, 2011). Como indica Valler Filho (2007), o governo provisório se incumbiu de promover a reconciliação nacional, a partir do envolvimento de segmentos distintos da sociedade e do fomento ao diálogo político, assim como reestabelecer a estabilidade econômica, comprometendo-se com a organização das eleições presidenciais.

A MIF-H era uma força de emergência, autorizada sob o Capítulo VII da Carta¹⁶, e deixava claro as intenções de longo prazo da ONU em auxiliar no processo político, reconstruir as

¹⁶Convém destacar que, assim como na comparação entre a postura do Brasil em 1994 com 2004, o país também apresentou ambiguidades quanto ao seu posicionamento sobre missões mais permissivas ao uso da força nesse caso. O país votou a favor do estabelecimento da MIF-H, mas se recusou a contribuir com tropas, devido ao fato dela ser sustentada pelo Capítulo VII. No entanto, nas negociações concernentes ao mandato da futura missão de estabilização, a MINUSTAH, o país não só aprovou a operação também baseada no capítulo VII, mas também assumiu a liderança do componente militar da missão até o seu término (CARVALHO; ROSA, 2011). Como mencionado brevemente no capítulo anterior sobre as negociações da MINUSTAH, influenciado pelas ideias da solidariedade ao desenvolvimento econômico haitiano e da não-indiferença à miséria, o governo utilizou a justificativa que esta era supostamente uma missão de manutenção da paz. Na visão das autoridades da política externa brasileira, a referência ao Capítulo VII no parágrafo 7 do mandato da MINUSTAH em vez no preâmbulo, como no caso da MIF-H, faria com que ela não fosse caracterizada como uma operação de imposição da paz (VALLER FILHO, 2007; ALLES, 2011).

instituições democráticas, apoiar a assistência econômica e humanitária, combater a pobreza, promover o desenvolvimento legislativo no Haiti e garantir a proteção dos direitos humanos no país (ONU, 2004a; AGUILAR, 2014; SÁ, 2019). Na resolução, havia onze itens que esclareciam o caráter dessa intervenção provisória, e o documento do CSNU apontava que o presidente Aristide havia renunciado, apesar do mesmo ter afirmado que foi raptado e colocado à força em uma aeronave militar estadunidense (SÁ, 2019). A resolução também previa o estabelecimento de uma nova missão de estabilização dentro do prazo de três meses, que deveria substituir a MIF-H e auxiliar na continuidade do processo político pacífico e constitucional e na garantia de um ambiente seguro e estável (SÁ, 2019). Como afirma Paula (2020, p. 94)

A proposta do SGNU para a missão de estabilização compreendia uma operação robusta, autorizada a recorrer à violência para garantir a execução do mandato, e multidimensional, abarcando objetivos em áreas desde a segurança à promoção da democracia e a garantia da vigência de direitos e liberdades, incluindo aspectos como reformas estatais profundas, o apoio à rede de serviços públicos, o suporte a políticas de criação de emprego, ou ainda a colaboração em iniciativas de cooperação multilateral (ONU, 2004a). A amplitude dos objetivos previstos para a operação de estabilização permite inferir simultaneamente a complexidade da estrutura necessária para seu desdobramento adequado, e a gravidade dos problemas que a intervenção pretendia solucionar.

4.4 A Missão da ONU para a Estabilização do Haiti: características e momentos da operação

Após o consentimento formal de Alexandre Boniface à intervenção internacional, o CSNU aprovou a Resolução 1542 no dia 30 de abril de 2004, autorizando o envio da MINUSTAH, aprovada também sob o Capítulo VII. A transição completa entre a MIF-H e a MINUSTAH se daria apenas no dia 1º de junho, mas o emprego dos contingentes da missão só conseguiria se aproximar da quantidade autorizada pelo CSNU em dezembro de 2004 (BRAGA, 2019; PAULA, 2020). O mandato da MINUSTAH, incluindo suas sucessivas renovações ao longo dos anos até seu encerramento em 2017, esteve centrado em uma estrutura tripartite de atividades: (1) ambiente seguro e estável; (2) processo político; (3) direitos humanos (ONU, 2004b).

Sobre o primeiro pilar, estariam incluídas atividades tais como a reestruturação e treinamento da PNH; assistência ao governo provisório e à PNH para a realização de atividades de DDR; atuação conjunta com a polícia na promoção da lei e da ordem e da segurança pública; garantia da livre circulação dos atores civis e militares da ONU no país; e a proteção de civis sob ameaças iminentes de violência física (ONU, 2004b). Sobre o segundo pilar, a missão esteve projetada para a promoção dos princípios de governança democrática e desenvolvimento

institucional; assistência ao governo provisório nos esforços ao diálogo e reconciliação nacional, bem como na organização, monitoramento e condução de eleições livres e justas na esfera municipal, parlamentar e presidencial; e assistência ao governo provisório para a extensão da autoridade do Estado no Haiti, assim como o apoio às práticas da boa governança nos níveis locais (ONU, 2004b). Por fim, o terceiro pilar previa o apoio ao governo provisório e às instituições haitianas de direitos humanos nos esforços de promoção e proteção dos direitos humanos, especialmente de mulheres e crianças, bem como o monitoramento e informe sobre a situação de direitos humanos, em cooperação com o escritório do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) (ONU, 2004b). De acordo com Muggah (2010, p. S446, tradução nossa), a MINUSTAH

pretendia fundir as atividades de manutenção da paz de forma mais clara com as atividades civis associadas à prestação de serviços essenciais, de modo a facilitar, entre outras coisas, uma transição suave e, finalmente, a saída das forças de manutenção da paz do país. Para apoiar esses esforços, várias agências multilaterais e bilaterais investiram no recrutamento, treinamento e destacamento de policiais, reforma penitenciária e controle das fronteiras terrestres/marítimas e, simultaneamente, na restauração das instituições estatais e na redução da corrupção por meio de programas de estado de direito e investimento na reforma da legislação penal e criminal.

Inicialmente, a MINUSTAH esteve autorizada a empregar cerca de 6.700 militares e 1.622 policiais, junto com um largo componente civil encarregado de tarefas de gestão e coordenação, apoio humanitário e ao desenvolvimento (ONU, 2004b). Tais contingentes seriam progressivamente aumentados com as renovações de mandato que a MINUSTAH possuiu em seu período de operação, de modo a fazer frente aos desafios que o cenário haitiano ofereceu. Ainda, a multidimensionalidade da missão se reflete nas próprias características da atuação do componente militar, o mais robusto em termos de pessoal mobilizado e capacidades materiais.

No Haiti, os militares não se engajaram somente em tarefas incluídas no primeiro pilar do mandato, como o treinamento da PNH e a promoção da segurança a partir da realização de patrulhas, varreduras e operações de ocupação. Estes também protagonizaram ações dos demais pilares, encarregando projetos de infraestrutura, supervisionando eleições, promovendo os direitos humanos e, sobretudo no que tange aos contingentes brasileiros, levando a cabo Ações Cívico-Sociais (ACISO) e projetos relacionados aos objetivos de desenvolvimento e humanitários (BRAGA, 2019; ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2021). A respeito dos contingentes brasileiros, Pinheiro (2015 *apud* PAULA, 2020, p. 132) indica que

As atividades de cunho civil desempenhadas pelos batalhões brasileiros na MINUSTAH foram rotuladas ora como “humanitárias”, ora como “assuntos civis”, “ACISO”, ou ainda

como “Cooperação/Coordenação Civil-militar”. A variedade de atividades é extensa: distribuição de alimentos, itens de vestuário, materiais escolares, brinquedos; reforma de escolas; estabelecimento de centros médicos e odontológicos; atendimento médico e odontológico; plantio de árvores; organização de passeatas pacíficas junto às lideranças locais; aulas de português; projetos de coleta de lixo e zeladoria urbana.

A pluralidade de tarefas desempenhadas acompanhou os desenvolvimentos da missão com o passar dos anos, considerados os diferentes desafios encontrados no contexto haitiano. Devido a isso, são comuns as referências às distintas fases da missão, tendo em vista as mudanças de postura por parte dos contingentes militares e do pessoal civil envolvido na missão (LEMAY-HÉRBERT, 2015; SEITENFUS, 2016; GUERRA, 2017; SÁ, 2019). No entanto, apesar do valor didático da classificação em fases, não devemos associar de forma estática uma fase específica da missão a um tipo de tarefa desempenhada. A volatilidade histórica da conjuntura política, econômica e social do Haiti, as variadas intensidades de uma determinada tarefa em relação a outra em um dado momento da missão, e o próprio mandato complexo da MINUSTAH, nos direciona ao entendimento de que ações de segurança, apoio ao processo político e promoção do desenvolvimento econômico estiveram mescladas por todo o tempo da missão.

Nos primeiros anos da missão, após a chegada da quantidade suficiente de pessoal¹⁷ para a operacionalização da missão ao final de 2004, foram priorizadas as atividades de patrulhamento e repressão tradicionalmente pertinentes à PNH, cuja estrutura era incapaz de sustentar tais tarefas (SEITENFUS, 2016). Nesse sentido, sobretudo entre o final de 2004 e 2007, os contingentes da missão se voltaram à perseguição e desestruturação dos grupos armados ilegais operantes em regiões periféricas da capital. Em linhas gerais, os dois principais grandes grupos eram os ex-militares e rebeldes e as gangues e *chimères*, e a repressão realizada pelas tropas da MINUSTAH em favelas como Cité-Soleil e Bel Air se deu a partir da utilização de helicópteros, tanques de guerra e armamentos pesados na condução das demais tarefas de “pacificação” (AGUILAR, 2014; GUERRA, 2017).

¹⁷“O tempo de desdobramento da MINUSTAH foi muito lento. Tão logo a MINUSTAH começou a chegar, a MIF-H se retirou, deixando apenas o contingente chileno. Assim, durante os primeiros meses do mandato, o efetivo de tropas no Haiti foi reduzido, dos 3.800 da MIF-H, para menos de 1.000. Três meses após o início do mandato, o efetivo da MINUSTAH ainda era inferior a 40% dos 6.700 autorizados pela Resolução 1.542. [...] Quando a situação de segurança começou a deteriorar, o componente militar da MINUSTAH simplesmente não possuía os meios necessários para reverter o quadro. Em setembro de 2004, a situação no Haiti era crítica, com incidentes violentos ocorrendo em diferentes locais e com as consequências da tempestade tropical Jeanne, que inundou a cidade histórica de Gonaïves, demandando enorme esforço humanitário. [...] Em suma, em 2004, a MINUSTAH, prejudicada pela lentidão do desdobramento e pelo baixo efetivo de tropas, teve grandes dificuldades para manter uma presença mínima e patrulhar as áreas mais críticas do país, apoiar o esforço humanitário e reagir aos principais desafios de segurança”. (BRAGA, 2019, p. 121)

Na medida em que as primeiras vitórias eram obtidas pelo componente militar da MINUSTAH, um espaço foi aberto para que os próprios militares e civis passassem a desenvolver outras atividades. A mais notável naquele período foi a promoção do primeiro processo eleitoral sob o âmbito da missão em 2006, que possuiu a participação de 63% da população e resultou em um novo mandato de René Préal, que havia assumido a presidência na segunda metade da década de 1990 (SEITENFUS, 2016). O contexto da redemocratização e da neutralização de certos grupos armados gerou o espaço para que instituições financeiras como o FMI, Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) atuassem de forma mais enfática, a partir de programas de alívio de débito e planejamento da reconstrução econômica (GUERRA, 2017). O governo de René Préal, como afirma Alles (2011, p. 104), “auxiliado pelo FMI e Banco Mundial, deu continuidade às políticas monetária, fiscal e cambial iniciadas durante o governo provisório. Tais políticas incluíam a redução da taxa de juros para facilitar o acesso ao crédito”. Da mesma forma, foi possibilitado o desenvolvimento de uma gama de programas do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), Organização Mundial de Saúde (OMS), Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), elevando progressivamente a quantidade de beneficiários dos seus programas, com a ajuda humanitária nas áreas de saúde, alimentação e educação (AGUILAR, 2014).

Assim, a partir do início de 2007 até o início de 2010, ainda que de forma insuficiente às demandas haitianas, a MINUSTAH intensificou a coordenação de esforços com organizações não governamentais, atores humanitários e agências de cooperação para o desenvolvimento para a condução de projetos variados de apoio ao desenvolvimento (PAULA, 2020). Este foi o período em que foram intensificados os projetos de cooperação técnica entre Brasil e Haiti, com protagonismo da Agência Brasileira de Cooperação, que já vinham sendo realizados desde 2004 como mencionado no capítulo anterior (VALLER FILHO, 2007). Para além do papel desempenhado pelas instituições financeiras internacionais, doadores bilaterais como Canadá, Noruega e Estados Unidos buscaram realizar distintas iniciativas de estabilização e reconstrução em conjunto com a MINUSTAH, direcionando recursos e investimentos ao país caribenho (MUGGAH, 2010; AGUILAR, 2014). O período também foi marcado pela reversão de grande parte dos tímidos avanços da missão por conta de desastres naturais. Dados apontam, por exemplo, que “em 2008, a região norte do país foi atingida por quatro fortes furacões, deixando um saldo de aproximadamente 793 mortos, 310 desaparecidos, 150 mil desalojados e perdas equivalentes a US\$

19 milhões (15% do PIB do país)” (IDA, 2009, p. 3; USAID, 2008, p. 2 *apud* GUERRA, 2017, p. 92).

Tais desastres contribuíram para o abalo das infraestruturas críticas que já eram debilitadas, bem como para a intensificação da miséria e da pobreza, elemento este associado ao retorno das atividades ilícitas de grupos armados que haviam sido desmobilizados por tropas da ONU. O mais significativo desses desastres foi o terremoto de 2010 na região metropolitana de Porto Príncipe. O terremoto alcançou sete pontos na escala Richter e ocasionou a destruição de clínicas, hospitais, escolas, mercados, vias de trânsito, prisões, prédios governamentais e da ONU (PAULA, 2020; AGUILAR, 2014). A magnitude do evento tornou possível a referência ao terremoto como início de uma nova fase da MINUSTAH, visto que o pessoal civil e militar da missão passou a se engajar mais diretamente na busca por desaparecidos e mortos e na distribuição de serviços médicos, alimentos, água potável, itens de vestuário e higiene, assim como no reestabelecimento dos sistemas de comunicação e distribuição de energia (PAULA, 2020).

A fuga de aproximadamente cerca de metade dos detentos do país e o roubo de armamentos da PNH estimulou respostas militarizadas das tropas externas às consequências do terremoto, devido ao medo da reascensão política de grupos armados e da intensificação de fluxos migratórios em direção aos países europeus e aos EUA (SEITENFUS, 2016). Verificou-se a ampliação do componente militar da missão e a mobilização da operação “*Unified Response*” pelos Estados Unidos, empregando a *Joint Task Force Haiti* (JTF-H) com cerca de mais de 22 mil militares, 23 navios e 53 aeronaves para realizar tarefas repressivas aos grupos armados e ações emergenciais de busca, salvamento e distribuição de apoio humanitário (BRAGA, 2019; PAULA, 2020).

Após as ações emergenciais de redução dos danos do terremoto até o encerramento da operação em 2017, a MINUSTAH se voltou à intensificação das tarefas de reconstrução das infraestruturas haitianas, atividades de patrulha e manutenção da ordem, combate ao surto de cólera alastrado por contingentes nepaleses da própria missão e promoção de novas eleições presidenciais em 2010 e 2015 (LÉMAY-HÉRBERT, 2015; GUERRA, 2017; BRAGA, 2019). Com o término da operação, a ingerência externa no Haiti continuaria devido à implementação de duas outras missões consecutivas. Estas foram a Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em francês), direcionada ao fortalecimento do sistema de justiça do país e ao suporte às capacidades e responsabilidades da PNH, e o Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em francês), missão voltada ao suporte do governo local na manutenção

de um ambiente seguro e estável, garantia dos direitos e liberdades fundamentais, e promoção do diálogo político (ONU, 2017; 2019; PAULA, 2020).

Apesar da multidimensionalidade de atores e da pluralidade de tarefas que foram desempenhadas durante seu mandato, o foco central da MINUSTAH sempre esteve na garantia da segurança, a partir do uso da força militar, para em seguida se voltar à reconstrução política, econômica e infra estrutural do país (GUERRA, 2017). De acordo com o general Floriano Peixoto Vieira Neto, comandante do componente militar da missão (*force commander*) entre abril de 2009 e março de 2010, “mesmo com o terremoto, a missão não mudou, a natureza da missão continuou sendo missão de estabilização – o “S” em Minustah entende-se como *stabilization*. Então é uma missão onde a segurança estava sempre em primeira ordem, em primeira grandeza” (VIEIRA NETO, 2019, p. 121). Como previsto no mandato da MINUSTAH e inaugurando uma tendência que permearia as futuras missões de estabilização do continente africano, a missão esteve objetivada ao aumento da capacidade do Estado haitiano de restaurar o monopólio legítimo do uso da força, por meio de suas instituições e aparatos governamentais (MUGGAH, 2010).

No entanto, à diferença das futuras missões de estabilização, a MINUSTAH foi empregada em um contexto que não havia uma paz a ser mantida, visto que o Haiti não era marcado por uma disputa armada entre partes conflitantes aos moldes tradicionais. Como argumenta Paula (2020, p. 100), a intervenção antecedeu uma possível eclosão de um conflito armado e, a despeito das ações violentas empreendidas por grupos armados locais, a descrição mais precisa da situação era de uma “profunda crise de segurança com o envolvimento de grupos políticos e associações criminosas”. Segundo o general Carlos Alberto dos Santos Cruz, *force commander* da missão entre janeiro de 2007 e abril de 2009, tais grupos “não eram grupos terroristas ou grupos políticos utilizando a luta armada como forma de política. Eram gangues criminosas que foram politizadas num certo momento da vida haitiana” (SANTOS CRUZ, 2019, p. 77-78)

Ao definir o objetivo geral relacionado à estabilização da MINUSTAH como o 'apoio do Governo de Transição, para garantir um ambiente seguro e estável dentro do qual o processo constitucional e político no Haiti possa ocorrer', a Resolução 1542 do Conselho de Segurança, que estabeleceu oficialmente a MINUSTAH, ecoa claramente 'modelos' centrais de estabilização, conforme estabelecidos pela doutrina militar atual, como o apoio a 'processos de constituição nacional' e 'governança de transição', ou a representação de eleições como 'um marco significativo para o estabelecimento de uma governança legítima e eficaz'. Além disso, e não surpreendente à luz do exposto, a necessidade de estabilizar o Haiti reflete claramente as preocupações com a ameaça que os “Estados falidos” representam para a paz e a segurança internacionais. A ameaça específica que emergia do Haiti, há muito retratado como o único Estado falido no hemisfério ocidental, não era o terrorismo, no entanto. Tampouco foi o potencial transbordamento da “insurgência criminosa”. Em vez disso, o medo de externalidades negativas na forma de migração em

massa e efeitos de instabilidade relacionados em uma conjuntura geopolítica crítica após o 11 de setembro foi o que transformou o Haiti em uma ameaça à segurança internacional (MÜLLER M.; STEINKE, 2018, p. 7, tradução nossa).

No presente capítulo, foi possível explorar com maior detalhe a trajetória da crise política e econômica do Haiti, país em que ocorreu a implementação da MINUSTAH. Após traçarmos um panorama histórico desde os tempos coloniais, realizamos uma breve contextualização dos antecedentes que levaram à instauração da MINUSTAH, bem como analisamos as distintas fases da missão. No próximo capítulo, aprofundamos o estudo da postura do Brasil na MINUSTAH, justamente por ser o caso concreto no qual o nível expressivo de engajamento político e material do Brasil mais auxilia no entendimento das controvérsias dos esforços empreendidos pelo país em seu suposto modo crítico de atuação.

5 A “VIA BRASILEIRA” EM PERSPECTIVA CRÍTICA: UMA ATUAÇÃO (IN)SOLIDÁRIA

Tendo feito uma contextualização sobre a realidade contemporânea do Haiti, neste capítulo, tratamos da “via brasileira” sob uma perspectiva crítica. Foi possível verificar que a trajetória de vulnerabilidade política e socioeconômica do Haiti possui raízes no legado de intervenções que o país sofreu ao longo da história, fator este que possuiu seus reflexos mais contemporâneos com o estabelecimento da MINUSTAH. Com base na contextualização histórica realizada anteriormente, conseguimos partir do ponto de que as desigualdades socioeconômicas no Haiti e a concentração do poder nas mãos de elites vinculadas ao bloco histórico neoliberal possuem raízes que remontam desde os tempos coloniais. Essas hierarquias historicamente estabelecidas, potencializadas com o advento da globalização e do neoliberalismo, andam ao lado de uma realidade em que as operações de paz contemporâneas promovem os interesses políticos e econômicos das forças sociais hegemônicas, em detrimento da maioria da população haitiana, que permanece à margem dos processos decisórios do Estado haitiano.

Nesse sentido, utilizamos a hipótese de Guerra (2017) como um elemento constituinte da premissa do presente trabalho, visto que partimos do ponto de que a MINUSTAH atuou como um instrumento de promoção de um modelo de governança política e econômica favorável à disseminação material e legitimação ideológica do neoliberalismo globalmente. Outros estudos apoiam essa premissa, como os de Paula (2020) e Sá (2019), quando verificamos que o caráter hegemônico das atividades desempenhadas pela MINUSTAH se traduz pela própria reprodução da agenda da estabilização, com tarefas voltadas à reconstrução do Estado e restauração da autoridade do governo que ecoam as práticas oriundas das doutrinas ocidentais de contra insurgência.

O capítulo se organiza por algumas subseções, sintetizadas da seguinte forma. Primeiramente, aprofundamos o estudo dos elementos que constituem a missão, sob lentes críticas, de modo a compreender os significados da estabilização na MINUSTAH, marcada pelas atividades de “pacificação” e pela construção de um nexos entre segurança e desenvolvimento favorável ao bloco histórico neoliberal. Em seguida, analisamos de que forma a “via brasileira” de construção da paz terminou por reforçar modos hegemônicos de intervenção, vinculados à “paz liberal” e à “estabilização”. Para tanto, levamos em consideração os contingentes militares que participaram na missão e atores civis brasileiros envolvidos na MINUSTAH, com foco para a ONG Viva Rio.

5.1 Os significados da estabilização na MINUSTAH: a pacificação e o nexó entre segurança e desenvolvimento

O objetivo de restaurar a autoridade central do Haiti distinguiu substantivamente a MINUSTAH das intervenções passadas no país caribenho, visto que enfatizou a promoção da segurança e da presença policial envolvendo operações conjuntas entre atores militares, policiais e agências de desenvolvimento para que “limpassem e mantivessem” (*clear and hold*) para que outros pudessem “construir” (*build*) (MUGGAH, 2010, p. S449). Como visto capítulo 2, as operações de estabilização, representativas de um modo hegemônico de atuação no âmbito do bloco histórico neoliberal, são marcadas por ecoarem diretrizes e práticas oriundas dos manuais ocidentais de contra insurgência. Uma delas é justamente a referência feita acima ao processo de *clear, hold and build*, “em que um território capturado deve ser consolidado ‘pela provisão de projetos de impacto rápido e pelo estabelecimento de uma presença mais permanente’ antes da implementação de ‘projetos econômicos baseados nas necessidades da comunidade’” (SCHUBERTH, 2019, p. 8 *apud* PAULA, 2020, p. 138).

É nesse sentido que a MINUSTAH se direcionou a uma estratégia mais compreensiva de contra insurgência desde os seus princípios, identificando que o caminho para derrotar os grupos armados haitianos remontava na abordagem à dimensão política (PAULA, 2020). Verifica-se que a coordenação entre agências militares e civis variadas na missão do Haiti se alinha, por exemplo, com noções de estabilização mobilizadas na mais recente doutrina de estabilidade dos EUA, *Joint Publication 3-07*, mencionada no capítulo 2. Em ambos os casos, a estabilização atua como um conceito organizador do preparo das Forças Armadas com vistas a atuar dentro de uma “abordagem abrangente”, articulando operações de combate, contra insurgência, combate às drogas, combate ao crime organizado, desenvolvimento, reconstrução, fortalecimento institucional do Estado, apoio humanitário e respostas a desastres naturais (OLIVEIRA, 2020; EUA, 2016).

A MINUSTAH, por não ser empregada em um contexto de conflito direto entre partes beligerantes e por ser a primeira experiência de inclusão da agenda da estabilização nos marcos doutrinários das Nações Unidas, não assumiu tarefas explícitas de contraterrorismo como nos casos contemporâneos da República Democrática do Congo, República Centro Africana e Mali. No caso do Haiti, a estabilização foi traduzida pelo conceito da pacificação. Segundo Müller F. e Steinke (2018, p. 6), a pacificação é um processo no qual atores civis e militares buscam estabelecer o

controle coordenado sob um território específico, em que o controle se refere à habilidade de decidir sobre a distribuição e alocação de recursos, levando em consideração a infraestrutura, bens de consumo e segurança. Assim, ela é operacionalizada como uma forma multidirecional de administrar o território “às margens do Estado”, reestabelecendo a soberania e o monopólio da força, mas não é um processo linear, pois envolve a criação de um espaço político em que vários atores interagem conjuntamente (MÜLLER F.; STEINKE, 2018).

Ao analisar os possíveis efeitos das atividades repressivas na ação de agências humanitárias e de desenvolvimento no período que sucedeu a fase mais emblemática de confronto direto com grupos armados (2007-2009), Muggah (2010) constata que, apesar da resistência inicial das últimas, tão logo ficou visível a coordenação de atividades. Em conjunto com a PNH, a MINUSTAH e uma gama de agências de desenvolvimento passaram a realizar atividades conjuntas em áreas que foram “limpas” das gangues pelos militares, da mesma forma que *peacekeepers* da missão fortaleceram a cooperação junto com atores civis e agências humanitárias, como a ONG Viva Rio (MUGGAH, 2010). Tal integração seria ainda mais visível após os desastres que ocorreram no território haitiano, como furacões e o famoso terremoto de 2010.

Em entrevista realizada por Muggah (2010) com o antigo *force commander* Santos Cruz, o general aponta que após *peacekeepers* terem derrotado militarmente as gangues urbanas atuantes no Haiti, o espaço humanitário foi conquistado a partir da cooperação ativa dos militares com atores civis. Da mesma forma, ao final de 2009, Santos Cruz apontou que não havia uma “estratégia de *peacekeeping*” sem os militares, que seriam o coração da missão, mas após certo ponto eles se retirariam para que o desenvolvimento se tornasse a chave central, visto que a “estabilização e o desenvolvimento são dois lados de uma mesma moeda” (MUGGAH, 2010, p. S445).

Em obra coletiva organizada por Hamann (2009), quando perguntado sobre a interação entre os propósitos da ONU e a dicotomia entre segurança e desenvolvimento ao nível estratégico da MINUSTAH, Santos Cruz responde que não existiria tal dicotomia, pois a segurança seria fundamental para a criação das condições para o desenvolvimento (SANTOS CRUZ, 2009). Naquele momento em 2009, segundo o general, a MINUSTAH estava sendo bem-sucedida nos seus esforços de estabilização, sobretudo no pilar da construção do ambiente seguro e estável, já que o desenvolvimento *per se* não seria a tarefa central da missão, dependendo sobretudo das instituições financeiras internacionais (SANTOS CRUZ, 2009).

Fica claro com isso a subordinação de ideias críticas como o próprio desenvolvimento socioeconômico às preocupações mais próximas dos cálculos estratégico-militares, vinculados aos próprios objetivos da estabilização enquanto um processo abrangente (OLIVEIRA, 2020). Como argumentam Gomes e Santos (2019, p. 140), as práticas de emprego da força no contexto da MINUSTAH são marcadas por uma noção particular do nexos entre segurança e desenvolvimento, em que o primeiro termo é pensado em termos de produção da “ordem”, e o segundo termo é postergado para um momento posterior à consolidação de certa “ordem”. Como visto no capítulo 2, isso representa uma característica central das missões de estabilização, que é a mudança do paradigma da “paz” para “ordem”, no âmbito dos processos levados a cabo por contingentes da ONU (ANDERSEN, 2018; KARLSRUD, 2018a; OLIVEIRA, 2020). A essas dinâmicas, Rogers (2021) se refere ao termo *liddism* (lidismo), ou “manter a tampa/contenção”, no sentido de “contenção da dissidência e da instabilidade por meio do controle da ordem pública que, quando necessário, se estenderia ao uso da força militar” (ROGERS, 2021, p. 178, tradução nossa).

Nas palavras de Curran e Hunt (2020, p. 50, tradução nossa), “abordagens que encorajam uma forma de lidismo geralmente prestam pouca atenção às causas do conflito, seguindo o mantra de manter o controle, manter o *status quo* e não abordar as raízes dos problemas”. Se referindo ao termo de Rogers (2021), Pugh, Cooper e Turner (2008) reconhecem a superficialidade e os perigos de “manter a ordem”, no sentido de não questionar estruturas de dominação e ignorar reais possibilidades de transformação dos conflitos. A relação com a agenda da estabilização é direta, no sentido de que, por mais que ela recorra ao emprego de múltiplos atores (civis, militares, organizações humanitárias e não governamentais) e táticas (reestruturação da economia, promoção de bem-estar social, apoio ao Estado de Direito), seus objetivos permanecem limitados à contenção de desordens e solução de problemas (COX, 1981).

Da mesma forma, a articulação do nexos entre segurança e desenvolvimento reforça o paradigma da paz liberal, quando entendemos que os sujeitos da segurança seriam aqueles Estados e forças sociais alinhados com o projeto hegemônico do neoliberalismo, já que o subdesenvolvimento e a pobreza em regiões periféricas, como o Haiti, seriam potenciais desestabilizadores dos processos globais de acumulação capitalista (ROBINSON, 2005; TAYLOR, 2010; DUFFIELD, 2010; GUERRA, 2017). Isso se sustenta na própria declaração de Santos Cruz de que o desenvolvimento no Haiti, possível a partir dos processos de abertura econômica e reformas estruturais recomendados pelas instituições financeiras internacionais, é condicionado às

ações coercitivas levadas a cabo pelo componente militar (SANTOS CRUZ, 2009). O nexos é também é possível de ser observado também na condução das ACISO por militares brasileiros, como será visto adiante.

Valler Filho (2007) discorria, sobre o contexto da recém implementação da MINUSTAH em 2004, a respeito do papel fundamental da presença do FMI na montagem de um orçamento coerente e transparente em seus propósitos, junto ao governo provisório haitiano, de modo a contornar a debilidade econômica do país e o baixo crescimento econômico, reduzindo a pobreza. Previa-se a continuidade do setor privado como maior provedor de empregos do Haiti no meio urbano e a formulação de um programa econômico voltado a elementos como o aumento da eficiência na gestão pública, credibilidade do orçamento e controle financeiro (VALLER FILHO, 2007). A relação não apenas do governo provisório do Haiti com o FMI, mas principalmente dos governos futuros possibilitados a partir da atuação da MINUSTAH, viria a aumentar na medida em que a missão se complexificava e alcançava ganhos militares frente aos grupos armados, conforme visto no parágrafo anterior.

No entanto, considerando a experiência histórica com séculos de ingerência externa no Haiti, a partir de narrativas controversas de apoio humanitário e promoção do desenvolvimento (ALLES, 2011; AGUILAR, 2014; PAULA, 2020), nós direcionamos um olhar crítico sobre as reais intenções da cooperação entre elites haitianas, que detiveram o poder durante a MINUSTAH, com as elites transnacionais atuantes em grandes corporações e instituições financeiras internacionais. Como afirmam Gomes e Santos (2019, p. 141), “não faltam críticas à MINUSTAH, especialmente considerando sua filiação a décadas de intervencionismo internacional no Haiti que, como se sabe hoje, não contribuíram para reduzir as condições de pobreza no país”

Conforme levantado por Guerra (2017), um olhar pode ser direcionado ao primeiro documento publicado pelo FMI sob o âmbito da MINUSTAH, no tocante à reconstrução e revitalização econômica do Haiti, o *Haiti: Poverty Reduction Strategy Paper* de 2008. O documento previa uma série de “boas” práticas a serem tomadas, tais como a substituição da agricultura de subsistência do país por técnicas de mecanização e aumento da produtividade no campo visando à exportação, a privatização do setor de transportes de modo a garantir um escoamento eficiente das mercadorias ao exterior e a industrialização sustentada pelo capital privado, também orientada mais à exportação do que ao consumo interno (FMI, 2008; GUERRA, 2017).

Em linhas gerais, a função central do governo haitiano deveria ser a garantia de um ambiente favorável e das condições propícias para que o investimento privado atue, sempre visando a exportação (GUERRA, 2017). O ponto é que isso ecoa justamente os componentes do *peacebuilding* liberal e reflete as concepções do que seria um Estado “estável”, à diferença da ideia de fragilidade associada aos contextos em que uma missão de estabilização é empregada. Tais concepções diriam respeito à crença no empreendedorismo privado e na inserção indiscriminada na economia internacional, junto com o direcionamento dos recursos públicos para criar o cenário ótimo para a atuação da iniciativa privada (PUGH, 2004; TAYLOR, 2010).

Nesse sentido, aponta-se que as diretrizes propostas pelo FMI (2008, p. 72-73) sob o âmbito da MINUSTAH avançam uma forma de configuração do Estado enquanto “agência da economia global” (COX, 1999, p. 12), isto é, favorável ao ajuste das políticas econômicas nacionais haitianas às demandas da economia mundial. Na esfera da organização da produção, as recomendações do FMI (2008) reforçam um modelo de inserção econômica internacional do Haiti próprio dos países periféricos na ordem mundial atual, baseado – como ressalta Cox (1999, p. 12) – na provisão de mão de obra barata e concessão de condições favoráveis à exploração pelo capital externo (GUERRA, 2017, p. 101).

5.2 O modo de atuação do Brasil na MINUSTAH: a natureza controversa da “via brasileira”

Um outro elemento central das missões de estabilização, como já visto anteriormente, é a tendência dos atores civis e militares serem compostos em sua maior parte por atores do Sul Global. O general Ajax Porto Pinheiro, último *force commander* da MINUSTAH (de 5 de outubro de 2015 a 15 de outubro de 2017), argumenta que viveu a experiência de comandar tropas de 11 países no período referido (PINHEIRO, 2019a). De acordo com o general, havia 20 nacionalidades considerando os oficiais de outros países que compunham seu Estado-maior, incluindo Bolívia, Butão, Equador, Canadá, Jordânia, Estados Unidos, México, Sri Lanka e Nepal (PINHEIRO, 2019a). Ainda as tropas eram constituídas por duas unidades de aviação (Chile e Bangladesh), uma companhia de comando e serviços (Filipinas), um hospital de campanha (Argentina), duas companhias de engenharia (Brasil e Paraguai), uma companhia de polícia (Guatemala) e três batalhões de infantaria (Brasil, Chile e Uruguai/Peru) (PINHEIRO, 2019a). Como afirma Guerra (2017, p. 90)

Quanto à composição das tropas militares, nota-se um protagonismo de países da América do Sul, responsáveis por cerca de 70% do total do contingente da Missão (SEITENFUS, 2016, p. 144). Nesse sentido, destacam-se a Argentina, o Chile, o Uruguai e o Brasil, sendo este último o *force commander* da Missão – isto é, o país responsável pelo comando de seu componente militar (BIATO, 2011, p. 194; HEINE; THOMPSON, 2011, p. 252). De

acordo com dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO) sistematizados por Ricardo Seitenfus (2016, p. 169), em 2013 o Brasil possuía 1670 soldados no Haiti, seguido do Uruguai (936), Argentina (569) e Chile (464). Somados, os demais países latino-americanos com tropas no país⁶⁵ contribuíam com um contingente de 982 soldados.

No caso do Brasil, é notório o fato de que ao longo de treze anos da presença do país no Haiti e na MINUSTAH, houve a contribuição com cerca de 37.000 militares e policiais, o que equivale a cerca de 69% de todo o pessoal enviado para missões externas em toda a sua história, cerca de 57.000 (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2021). Da mesma forma, durante os treze anos da missão, todos os *force commanders* eram de nacionalidade brasileira, sendo a MINUSTAH sendo a única operação de paz cuja todos os comandantes eram de um mesmo país (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2021). Esse ponto é esquematizado por Castro e Marques (2019, p. 15-16) quando os autores elaboram a seguinte divisão cronológica dos *force commanders* da operação.

- 30 de abril de 2004. Resolução nº 1.542 do Conselho de Segurança da ONU estabelece a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah) por um período inicial de seis meses, que será sucessivamente renovado
- Junho de 2004 a agosto de 2005. Comando do general Augusto Heleno Ribeiro Pereira
- Setembro de 2005 a janeiro de 2006. Comando do general Urano Teixeira da Matta Bacellar (não terminou o mandato por ter falecido)
- Janeiro de 2006 a janeiro de 2007. Comando do general José Elito Carvalho Siqueira
- Janeiro de 2007 a abril de 2009. Comando do general Carlos Alberto dos Santos Cruz
- Abril de 2009 a março de 2010. Comando do general Floriano Peixoto Vieira Neto
- 12 de janeiro de 2010. Forte terremoto devasta o Haiti, deixando cerca de 220 mil mortos
- Março de 2010 a março de 2011. Comando do general Luiz Guilherme Paul Cruz
- Março de 2011 a março de 2012. Comando do general Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira
- Março de 2012 a março de 2013. Comando do general Fernando Rodrigues Goulart
- Março de 2013 a março de 2014. Comando do general Edson Leal Pujol
- Março de 2014 a agosto de 2015. Comando do general José Luiz Jaborandy Júnior (não termina o mandato por ter falecido)
- Outubro de 2015 a outubro 2017. Comando do general Ajax Porto Pinheiro

Após o afastamento de países do Norte Global como contribuintes de pessoal com operações da ONU, houve o preenchimento desse vácuo justamente com profissionais do Sul Global, dado o entendimento de muitos desses países de que as missões de paz seriam um espaço de projeção internacional e de promoção de novas ideias. Foi nesse sentido que se verificou um alinhamento entre setores da academia brasileira, organizações não governamentais e autoridades estatais, sendo essas os militares e os diplomatas, em torno da ideia de que o Brasil alavancou a “via brasileira” de praticar operações de paz (SÁ, 2019). Como argumenta Paula (2020, p. 118), “a expressão anglófona ‘*Brazilian way of peacekeeping*’ pode ser compreendida como um arco que

abrange simultaneamente os traços relacionados às ações de política externa, e as ações do contingente militar mobilizado para a MINUSTAH”.

No âmbito do projeto hegemônico reformista da política externa brasileira dos governos de Lula e Dilma (CLEMENTE, 2021), foram configuradas múltiplas justificativas das autoridades para a convergência entre as ideias da solidariedade, não indiferença e da própria “via brasileira”. Segundo Miguel Borba de Sá (2019), houve a proliferação da ideia de que “traços culturais” comuns entre Brasil e Haiti se traduziriam em “capacidades” aumentadas para “estabilizar” o Haiti com maior eficiência, sendo a atuação brasileira mais “humana, progressista e responsável” (KALIL; NAPOLEÃO, 2015). Da mesma forma, devido ao legado comum de opressão colonial, os militares do Brasil demonstrariam uma capacidade inerente de estabelecer relações de confiança e contato direto com a população, demonstrando humildade, sem intimidação e promovendo atividades esportivas e culturais (KENKEL, 2010; ABDERNUR; CALL, 2017; SÁ, 2019). Sob perspectiva pós-estruturalista, explorando a lógica da “similaridade”, Maíra Siman Gomes (2014) argumenta que o princípio da não indiferença reproduz discursivamente uma forma específica de conceber o “outro” haitiano, mas que apesar desse “outro” ser pensado em uma posição inferior ao “eu” brasileiro, o princípio da não indiferença busca legitimar a intervenção com base na concepção de que o “eu” e o “outro” compartilham valores e experiências (GOMES, 2014).

Por fim, a característica central da suposta “via brasileira” pertinente ao presente trabalho é a noção de que a participação do Brasil teria ajudado a aperfeiçoar as intervenções da “paz liberal”, uma vez que sua atuação contrabalançaria a dominação das potências ocidentais, traria conhecimentos novos para as discussões sobre segurança global (como as ideias da responsabilidade ao proteger, não indiferença e diplomacia solidária), assim como reforçaria o elo entre segurança e desenvolvimento (SÁ, 2019). “Chegou-se ao ponto de propor que o chamado modelo brasileiro de atuação poderia ser chamado de “*Pax Brasiliensis*”, dada sua singularidade e capacidade de colocar a “solidariedade” e o “humanismo” como interesses nacionais da política externa brasileira (NASSER, 2012, p. 213 *apud* SÁ, 2019, p. 153).

No entanto, como foi visto no capítulo 3, a natureza não hegemônica do projeto impulsionado pela política externa brasileira dos governos do PT e a sua conseqüente incapacidade de sustentar reformas no longo prazo fizeram com que caminhos alternativos e críticos à temas como intervenção e atuação em operações de paz não se materializassem. Junto a isso, quando retomamos a premissa de que os elementos ligados à lógica da “paz liberal” e da “estabilização”

compõem a estrutura hegemônica que favorece os interesses das forças sociais ligadas ao projeto do neoliberalismo, entendemos que a suposta criticidade do elo entre segurança e desenvolvimento visualizado por diplomatas e militares brasileiros cai por terra, dando lugar a uma concepção bastante restrita desse nexos (GOMES; SANTOS, 2019).

Tal concepção diz respeito a lógica já mencionada anteriormente, de que o conjunto de atividades desempenhadas por contingentes militares brasileiros, reunindo simultaneamente ações repressivas de cunho militar e ações humanitárias e de desenvolvimento de cunho civil, objetiva o alcance das metas de estabilização de um Estado frágil. Isso favorece tanto o interesse de potências ocidentais quanto de elites locais e transnacionais que se beneficiam dos processos alavancados pelas operações de paz (OLIVEIRA, 2020; TAYLOR, 2010). Portanto, a concatenação de distintas atividades realizadas por militares brasileiros no âmbito de uma operação multidimensional não só não configurou uma atuação alternativa e inovadora, mas reforçou as similaridades com as campanhas de pacificação levadas a cabo sob o signo da contra insurgência, marca central das missões de estabilização (MULLER F.; STEINKE, 2018; SIMAN; SANTOS, 2018; PAULA, 2020). Ao considerarmos que a “estabilização” e a “paz liberal” são dois lados de uma mesma moeda, também entendemos que a atuação dos contingentes brasileiros na MINUSTAH logicamente contribuiu para a concretização “de um modelo específico de governança política e econômica favorável à legitimação ideológica e disseminação material do neoliberalismo em escala global: a democracia representativa orientada para o livre mercado avançada de acordo com os princípios normativos da paz liberal” (GUERRA, 2017, p. 7).

5.2.1 A pacificação dos contingentes militares brasileiros: da “paz” à “ordem”

Como sabido, a MINUSTAH é constantemente apresentada como sendo bem-sucedida (MENDONÇA, 2017), narrativa abraçada e alavancada pela mesma conjugação de atores que promoveu a ideia da “via brasileira”, isto é, organizações não governamentais, diplomatas, parte da academia e, sobretudo, os militares. Em entrevista realizada por Celso Castro e Adriana Marques (2019) com o antigo *force commander* Floriano Peixoto em 2018, o general afirma que a missão foi uma das melhores e mais bem-sucedidas missões da ONU (VIEIRA NETO, 2019). Nas palavras do general, “a ONU fez um trabalho espetacular de pacificar e de começar a reerguer o país, com

o conceito de *peacebuilding*, oferecendo à comunidade internacional uma credibilidade suficiente que estimulasse o aporte de recursos para projetar o país” (VIEIRA NETO, 2019, p. 122).

Da fala do general Floriano Peixoto podemos questionar a narrativa do sucesso da missão na mesma medida do suposto potencial da atuação brasileira em materializar uma alternativa às práticas hegemônicas de intervenção. Isso porque, como argumentam Müller M. e Steinke (2018), as ambições geopolíticas do Brasil de aumentar seu protagonismo a partir de uma abordagem alternativa para a paz convergiram com os interesses geopolíticos dos Estados Unidos e demais atores do Norte, que haviam afastado suas tropas da ONU para alavancar a Guerra Global ao Terror. Tais interesses se referem à busca, particularmente dos Estados Unidos, de formas para fazer com que as atividades de *peacekeeping* e estabilização fossem mais “sensíveis às abordagens locais”, menos custosas e mais legítimas (MÜLLER M.; STEINKE, 2018).

A MINUSTAH, à luz do exposto, dificilmente se qualifica como uma missão da ONU movida exclusivamente por objetivos e compromissos de solidariedade latino-americanos. Tampouco deixou de ser afetado pelos objetivos geopolíticos dos Estados Unidos; no entanto, isso não significa que o Brasil estava apenas agindo como uma força substituta dos EUA. Em vez disso, o engajamento do Brasil foi marcado por um grau substancial de autonomia, poder e agência, bem como raciocínio geopolítico. Nesse sentido, os interesses americanos e brasileiros no Haiti convergiram. Essa convergência levou a uma forma de colaboração EUA-Brasil baseada em um entendimento comum dos problemas de instabilidade do Haiti, a maneira como eles poderiam ser resolvidos e os benefícios resultantes obtidos pelas potências intervenientes (MÜLLER M.; STEINKE, 2018, p. 10, tradução nossa).

Portanto, de acordo com os autores, tal convergência de interesses transformou o Haiti em um laboratório para uma miríade de atores dos Estados Unidos e do Brasil interessados em levar a cabo novas formas de intervenção militarizadas sob a bandeira da estabilização (MÜLLER M.; STEINKE, 2018). Aqui se inclui o elemento trazido anteriormente sobre a cooperação entre a PNH, tropas da MINUSTAH e diversas agências governamentais e não governamentais humanitárias e de desenvolvimento, que realizaram tarefas em áreas “limpas” de grupos armados pelos militares (MUGGAH, 2010). Como destacava Muggah (2010), no período que antecedeu o terremoto, apesar de um conjunto de agências bilaterais e multilaterais terem realizado pelo menos três iniciativas distintas de estabilização, o ponto comum sempre foi a estabilidade de curto prazo e a restauração da autoridade central do governo haitiano.

Sob uma leitura neogramsciana, entendemos que a convergência de interesses apontada por Müller M. e Steinke (2018) favoreceu justamente o projeto hegemônico neoliberal, visto que, apesar do protagonismo brasileiro no envio de tropas, as tomadas de decisões sobre as intervenções no Haiti e as configurações das diretrizes da própria MINUSTAH sempre se concentraram nos

Estados Unidos, França e Canadá (GUERRA, 2017; BLANCO, 2017). Nesse sentido, verifica-se na prática um processo de cooptação do Brasil para o desenvolvimento de estruturas políticas e econômicas miméticas do capitalismo neoliberal em partes subordinadas do mundo (GILL, 2008; TAYLOR, 2010). Esse processo de cooptação é também observado em Blanco (2017, p. 10), quando o autor argumenta que quanto mais o Brasil busca aumentar seu engajamento em operações de paz da forma que faz, sobretudo com a contribuição de tropas, mais o país constrói ativamente sua subalternidade e seu papel periférico no âmbito das discussões sobre a paz. Segundo Blanco (2017), uma atuação genuinamente crítica demandaria um engajamento mais profundo do Brasil, no que tange às disputas sobre os imaginários globais da paz internacional, buscando se posicionar de forma assertiva sobre as definições da paz e como ela deveria ser perseguida e operacionalizada em cenários pós-conflito.

A relativização das abordagens positivas sobre a “via brasileira” se torna necessária uma vez que as ações que fariam do Brasil um “*peacekeeper* alternativo” estiveram atreladas aos movimentos normativos e doutrinários de atores hegemônicos do Norte ao reconfigurar as intervenções rumo a modelos mais baratos e “sensíveis ao contexto local”, isto é, do ambicioso *peacebuilding* liberal dos anos 1990 às missões de estabilização dos anos 2000 (MÜLLER M.; STEINKE, 2018; MÜLLER F.; STEINKE, 2018; SIMAN; SANTOS, 2018). É nesse sentido que as atividades realizadas por tropas brasileiras, como distribuição de auxílio humanitário (alimentos, água, remédios), realização de obras de infraestrutura (abertura de poços, reconstrução de casas, desobstrução de vias) e condução de Ações Cívico-Sociais junto à população não seriam de fato uma marca distintiva e inovadora do Brasil. Tal postura apenas reforça o argumento anteriormente trazido de que tais características possuem suas raízes nas campanhas de pacificação oriundas das doutrinas ocidentais de contra insurgência, visto que “o desempenho de funções tipicamente civis pelo componente militar da operação foi instrumentalizado como parte da estratégia de conquista do apoio da população local aos objetivos políticos do projeto de paz internacional desenredado através da ONU no Haiti” (PAULA, 2020, p. 125).

Portanto, não é por acaso que: (1) por um lado, a construção da paz no cenário internacional é – mais do que um esforço genuíno de superação de diferentes tipos de violência e privações severas que as populações em situação de pós-conflito sofrem – **uma busca, aliás amplamente mal sucedida, da mera institucionalização indiscriminada de democracias (ne)liberais em situações de pós-conflito**, e (2), por outro lado, os países do Sul Global são os que mais contribuem com tropas para as operações de paz. [...] com tudo isso em mente, não é difícil perceber que as operações de paz acabam sendo um dispositivo com duplo objetivo. Em primeiro lugar, por um lado, é um dispositivo que busca transpor as lógicas estruturantes de esferas fundamentais – como as estruturas

política, econômica e social – do centro para a periferia da sociedade internacional. Assim, as operações de paz tornam-se possivelmente um dos mais refinados instrumentos de governança global. Em segundo lugar, por outro lado, tem o objetivo de pacificar, - o que é bem diferente de construir a paz - áreas e populações da sociedade internacional, sobretudo localizadas no Sul Global, entendido, e na maioria das vezes construído como turbulento. Tudo isso – e aqui reside não só o lado mais perverso da estrutura, mas também onde fica mais evidente o quão refinado é esse instrumento de governo – sendo implementado pelos próprios estados do Sul Global; Brasil orgulhosamente satisfeito consigo mesmo (BLANCO, 2017, p. 10, tradução nossa, grifo nosso).

Aqui, entendemos que a cooptação do Brasil por Estados e forças sociais que definem as agendas hegemônicas de intervenção remonta da indistinção, por partes daqueles que operacionalizam a chamada “via brasileira”, entre a noção crítica da construção da paz pela erradicação das raízes da violência e a ideia da pacificação, realidade esta que anda ao lado da mescla entre as ideias de “paz” e “ordem”. Tal indistinção remonta de o próprio fato dos contingentes brasileiros realizarem tarefas que jamais foram marcas únicas do “jeito” brasileiro, como estes pensavam, mas que na verdade sempre foram características próprias de uma operação de estabilização. Portanto, realizar a distinção entre a construção de uma paz autossustentável e a pacificação é fundamental para uma análise crítica das medidas levadas a cabo por contingentes brasileiros na MINUSTAH e suas consequências.

Por um lado, como presente no campo dos Estudos para a Paz, a construção de uma paz legítima, duradoura e autossustentável remontaria da transformação de um conflito a partir da erradicação das raízes profundas da violência, o que chama para a necessidade de promoção de transformações sociais voltadas à superação das contradições estruturais e culturais existentes nessas raízes da violência (OLIVEIRA, 2020). Tal abordagem representa uma divergência com as críticas procedimentais¹⁸ da “resolução de conflitos”, visto que se relaciona com a ideia de mudança e promoção da justiça social, se aproximando de argumentos como o de Jiménez (2010) sobre a problematização da própria estrutura desigual e excludente do capitalismo como uma fonte de riscos para segurança global. Em uma perspectiva com raízes no pensamento de Cox (1981;

¹⁸O termo, elaborado por Guerra e Blanco (2018) ao se referirem à paz liberal, representaria críticas que não questionariam os pressupostos ideológicos e teóricos desse projeto, apenas divergindo sobre as melhores formas de avançar com suas tarefas. Críticas procedimentais diriam respeito, portanto, a falhas específicas com a organização, planejamento e centralização dos atores responsáveis por operações de paz (GUERRA; BLANCO, 2018). Ainda que o ponto em questão para os autores seja a paz liberal, o termo, assim como a ideia de crítica estrutural, não deixa de ser aplicável em relação à estabilização, até porque a própria dinâmica da estabilização incorpora a lógica da paz liberal.

1983), tal abordagem configura crítica estrutural¹⁹, na medida que busca compreender a realidade para transformá-la, gerando espaço para a emergência de um bloco histórico alternativo, em vez de configurar uma teoria de solução de problemas voltada à manutenção da configuração social hegemônica.

Por outro lado, receitas e modelos hegemônicos de intervenção de pronto uso voltados à obtenção de resultados imediatos, que tradicionalmente ilustram os esforços convencionais de resolução de conflitos, não consideram a complexidade estrutural e as incongruências de interesses e valores de atores envolvidos em disputas violentas (VÄYRYNEN, 1999, p. 149 *apud* OLIVEIRA, 2020, p. 202). A partir da análise da última doutrina de estabilização dos Estados Unidos, Oliveira (2020) demonstra que esses modelos de pronto uso articulam os termos das raízes profundas da violência e da transformação de conflitos dentro do quadro analítico dos “Estados frágeis”, vistos como fontes de instabilidade. Assim, a transformação do conflito enquanto conceito mais amplo é instrumentalizado para o “conserto” das falhas desse Estado, e rearticulado para o alcance de uma “ordem” ou “estabilidade duradoura”, em vez da “paz” duradoura (OLIVEIRA, 2020). Como já visto, nos marcos de uma operação de estabilização como a MINUSTAH, essa lógica é codificada pela ideia da pacificação.

A pacificação desfruta de um corpo doutrinário que remete às campanhas militares realizadas pelas antigas potências coloniais europeias em conflitos assimétricos com grupos armados irregulares das antigas colônias dos continentes africano e asiático (PAULA, 2020). Os aprendizados colhidos pelos interventores coloniais resultariam na formulação de doutrinas que instruíram os engajamentos futuros dessas forças militares regulares em outros contextos irregulares no curso da história, e sofisticaram as tarefas associadas à contra insurgência, um dos elementos constituintes da pacificação (KARLSRUD, 2018a; PAULA, 2020). Apesar da importância histórica da origem do conceito, não pretendemos retomar essa trajetória, mas reforçar o ponto de que as atividades conduzidas pelos contingentes brasileiros da MINUSTAH, no âmbito

¹⁹Diferentemente de críticas procedimentais, críticas estruturais buscariam interrogar os pressupostos normativos e ideológicos da paz liberal (ou da estabilização), expondo as ligações presentes entre esses pressupostos e as relações de poder no cenário internacional. De acordo com os autores, parafraseando Gomes (2013), “abordagens de crítica estrutural às operações de *peacebuilding* liberal são aquelas que buscam compreender como essas operações e suas diretrizes contribuem para a legitimação e perpetuação das relações de poder inerentes a uma determinada ordem mundial” (GUERRA; BLANCO, 2018, p. 19-20).

da agenda da estabilização, são entendidas como técnicas de pacificação (SIMAN; SANTOS, 2018).

Com base nos elementos já expostos, nos alinhamos ao argumento de Müller F. e Steinke (2018) de que as ditas sensibilidades culturais ao “local” oriundas dos esforços de pacificação da “via brasileira”, e evidenciadas pelos encontros e contatos das tropas brasileiras com as populações, na verdade contribuem para a normalização de práticas políticas de violência. “Como resultado, a imagem de um ‘melhor pacificador’ que está em uma posição privilegiada para reduzir o crime em virtude de sua suposta proximidade cultural com a comunidade anfitriã funciona como um disfarce para as várias formas de violência que caracterizaram os 13 anos da MINUSTAH no Haiti” (MÜLLER F.; STEINKE, 2018, p. 2, tradução nossa). Em complemento a isso, é cabível o argumento de Gomes (2014, p. 228) de que

O processo de *state-building* implementado pelas operações atuais de estabilização - que, no vocabulário militar brasileiro, especialmente no âmbito do Exército, tende a ser chamado de “pacificação” -, não busca gerar uma transformação social mais ampla, mas é baseado no pragmatismo e na gestão de um pacto social mínimo, ligado a soluções tecnicistas [...].

As contradições da “via brasileira” levada a cabo por contingentes brasileiros no Haiti, e os dilemas associados ao intenso uso da força e ao nexos entre segurança e desenvolvimento nos marcos da estabilização, ficam claros em praticamente todas as fases do engajamento do Brasil. Vale destacar que essas fases são praticamente equivalentes às fases da missão como um todo, logicamente pelo fato do Brasil ter sido o principal contribuinte de tropas. Como indica o antigo *force commander* Floriano Peixoto, a experiência do Brasil no Haiti foi dividida nas seguintes fases: 1) 2004-2005: adaptação, engajamento inicial e reordenamento da estrutura operacional e treinamento; 2) 2005-2007: pacificação; 3) 2007-2010: consolidação da pacificação e terremoto; e 4) 2010-2017: recuperação pós-terremoto e regresso à normalidade (VIEIRA NETO, 2017).

Na tipologia do general, aqui é válido observar a manifestação desses dilemas no contexto das fases de “pacificação”, “consolidação da pacificação” e “recuperação pós-terremoto”, de modo a verificar que a “via brasileira” esteve, desde o seu princípio, alinhada à reprodução de modos hegemônicos de intervenção. Como mencionado anteriormente, nos três primeiros anos da MINUSTAH, os contingentes estiveram focados nas atividades de repressão aos grupos armados ilegais, sobretudo gangues de ex-militares e *chimères* que exigiam o retorno de Aristide. A semelhança com as campanhas de contra insurgência desenvolvidas por tropas ocidentais em lugares como o Iraque já pôde ser verificada pelo nome dado a uma das primeiras operações

repressivas na favela de Bel Air, “Operação Bagdá”, nome escolhido pelo governo provisório de modo a classificar beligerantes como terroristas e empregar os meios militares necessários contra eles (MÜLLER, M.; STEINKE, 2018, p. 17).

A pacificação da favela de Bel Air seria acompanhada por diversas campanhas realizadas também na maior favela de Porto Príncipe, Cité Soleil. Nem todas contaram com a participação de militares brasileiros, mas, das que contaram, merece destaque a “Operação Liberté” em 2004, operação conjunta e multinacional, de nível brigada, envolvendo militares brasileiros e jordanianos destinados a desestruturar as gangues de Cité Soleil (BRAGA, 2019). Da mesma forma, em 2005, a MINUSTAH realizou uma nova operação multinacional em Cité Soleil, envolvendo militares do Brasil, Jordânia, Peru e Uruguai, destinada a neutralizar Dread Wilmer, considerado na época o mais importante e perigoso líder de gangue em Porto Príncipe (BRAGA, 2019). Por fim, após novas operações realizadas em 2006 com o recurso a sistemas de inteligência mais desenvolvidos, a MINUSTAH e os contingentes brasileiros passaram a agir de forma mais proativa, resultando na campanha mais robusta e organizada realizada pela missão, entre dezembro de 2006 e fevereiro de 2007 em Cité Soleil (BRAGA, 2019).

As seguintes operações foram realizadas: *Peace Christmas* (20-21 de dezembro), *Blue House* (24 de janeiro), *Drouillard* (31 de janeiro), *Jauru* (9 de fevereiro), *Center* (15-17 de fevereiro), *Bellecourt* (20 de fevereiro), e *Bois Neuf* (28 de fevereiro). Tal campanha demandou um grande esforço e a participação de contingentes de diferentes países. A operação *Jauru* representou o maior exemplo do esforço realizado. Em 9 de fevereiro de 2007, a MINUSTAH realizou sua maior operação contra as gangues de Cité Soleil, contando com a participação de militares do Brasil, Chile, Bolívia, Peru, Paraguai, Uruguai e Jordânia. [...] Em suma, com as operações mais robustas que passaram a ser conduzidas no início de 2005 e a derrota ou desencorajamento dos adversários do processo de paz, a situação de segurança no Haiti foi, pouco a pouco, evoluindo, até atingir níveis mais confortáveis no início de 2007 (BRAGA, 2019, p. 124-125).

De acordo com o general Floriano Peixoto, “a coisa foi, portanto, melhorando até que chegamos em 2008 com a pacificação total do país. Podemos admitir o ano de 2008 como o ano em que o Haiti foi verdadeiramente pacificado” (VIEIRA NETO, 2019, p. 121). Como afirma o general Fernando Rodrigues Goulart, *force commander* da missão entre março de 2012 a março de 2013, a partir de 2008 a “missão foi de manter o controle, por parte do governo do Haiti, de todas as áreas urbanas de Porto Príncipe e das grandes cidades, e de permitir que a Polícia Nacional do Haiti tivesse cada vez mais responsabilidade, [...] na tarefa que cabe a ela, de zelar pela segurança pública” (GOULART, 2019, p. 184).

A narrativa de que os esforços de pacificação das tropas brasileiras foram um sucesso permeia os discursos da maioria dos oficiais envolvidos com a MINUSTAH naquele contexto, tais

como o vice-almirante Carlos Chagas Vianna Braga (2019; 2010), o general André Luis Novaes Miranda (2017; 2019) e os antigos *force commanders* Santos Cruz (2009) e Floriano Peixoto (2017; 2019). Um espaço ainda pode ser dado ao general Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira, *force commander* da MINUSTAH entre março de 2011 e março de 2012. Nas palavras do general Ramos, com referência à missão de estabilização, “muita missão da ONU não deu certo. Essa deu certo. Então eles [ONU] dão um valor enorme ao emprego da tropa brasileira. [...] Veja bem, deu certo porque não estão mais se matando, diminuiu o nível de criminalidade. **Agora, os problemas continuaram**” (PEREIRA L., 2019, p. 174-175, grifo nosso). Ainda, o general ressalta a suposta excepcionalidade da “via brasileira” e seu “solidarismo ativo”, quando afirma que “o segredo é esse, é a nossa índole de humildade, de não ser um país prepotente” (PEREIRA L., 2019, p. 176).

Chama atenção que o general reconhece a continuidade dos problemas estruturais do Haiti, mas ainda assim ressalta o “sucesso” da missão ao enfatizar a redução de níveis de criminalidade. Com isso, entendemos que esse sucesso é muito mais atrelado aos ganhos pontuais das táticas de pacificação na área da segurança e às capacidades de operacionalização das tropas brasileiras no terreno, em vez da melhoria das condições socioeconômicas de vida no Haiti. Como afirma Sá (2019, p. 166), “o discurso das intervenções humanitárias – que engloba práticas e narrativas – termina servindo a si mesmo, dentro de uma lógica virtualmente autocentrada, que produz sua própria perpetuação no tempo e em novos espaços”.

As táticas de pacificação se desdobraram em duas grandes etapas. A primeira etapa era voltada à garantia da segurança da zona de ação, predominando as grandes operações de combate e estabelecimento de pontos fortes (PF). Geralmente estabelecidos em casas e locais abandonados, o ponto forte “é um dispositivo no qual uma tropa estabelece segurança em todas as direções, tem condições de defender-se de ações das forças adversas e, a partir desse local, pode projetar poder e cumprir outras missões. É uma cunha dentro do dispositivo dos grupos armados” (MIRANDA, 2019, p. 135). A segunda etapa esteve voltada à manutenção dos resultados da estabilização, com a condução de pequenas operações de patrulha complementadas por Ações Cívico-Sociais dos militares ou em coordenação com agências civis humanitárias e de desenvolvimento (MIRANDA, 2019; VIEIRA NETO, 2017; PAULA, 2020).

Aqui nós observamos o processo de *clear, hold and build* e a natureza do nexo entre segurança e desenvolvimento que começou a ser estabelecido durante a fase da “pacificação” e que seria consolidado e intensificado nas fases da “consolidação da pacificação” e “recuperação pós-

terremoto”, como vimos com as declarações do general Santos Cruz (2009). A subordinação de tarefas ligadas ao espectro humanitário e de desenvolvimento aos cálculos estratégicos-militares, o que ocorre sob a forma das ACISO e dos Projetos de Rápido Impacto (QIP, na sigla em inglês)²⁰, é verificada também pelas falas do general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, o primeiro *force commander* da MINUSTAH.

Em um primeiro momento, poderia ser possível crer que a promoção de QIPs estaria reforçando a suposto altruísmo distintivo da “via brasileira”, quando analisamos os discursos do general Heleno sobre a atuação da Companhia de Engenharia Brasileira (BRAENNGCOY), que compunha, junto ao Batalhão de Infantaria de Força de Paz (BRABAT), o Contingente Brasileiro da Força de Paz (CONTBRAS). De acordo com o general Heleno, “o que esses caras fizeram, de abertura de poços, de melhoria de rua, de pavimentação, iluminação de rua! Só poços, que esses caras cavaram, foi um troço sensacional para o Haiti, desesperado por água. Os caras tinham dois baldes d’água por semana em Cité Soleil, para uma família de 13 pessoas” (PEREIRA A., 2019a, p. 46-47).

Como também afirma o general, “em concomitância com ações tipicamente militares, também buscamos empreender consistente apoio a projetos sociais e econômicos em nível local” (PEREIRA A., 2019b, p. 82). No entanto, Heleno declara que tais ações de cunho civil se direcionam à “busca obstinada do apoio da população”, já que “**em missão de paz é mandatório conquistar corações e mentes**” (PEREIRA A., 2019b, p. 82, grifo nosso). Assim, segundo o general

Empenhado na tarefa de proporcionar um ambiente seguro e estável no Haiti, condição essencial para que o processo político e os direitos humanos progredissem, concluí que nossa tarefa transcendia à simples conquista do terreno. [...] Nesse contexto, percebi, de imediato, que o sucesso, na busca pela paz, dependia, irremediavelmente, do apoio da população, algo extremamente volátil. Conquistar corações e mentes tem que fazer parte do ideário de qualquer “capacete azul” ao atuar em outro país e se fundamenta, em última análise, em ganhar o respeito e a confiança da população local (PEREIRA A., 2013, p. 20-21).

Além das declarações do general Heleno, também é útil analisarmos essa lógica nas falas do general José Elito Carvalho Siqueira, *force commander* da MINUSTAH entre janeiro de 2006 e janeiro de 2007, posto que havia ocupado logo após a morte do sucessor de Heleno no comando

²⁰Projetos de impacto rápido consistem em projetos de baixo custo e rápida implementação realizados sob o objetivo de contribuir para a confiança das populações locais na missão, em seu mandato ou no processo de paz. Os recursos para a implementação desses projetos podem provir da própria missão ou de atores parceiros, como os governos locais, empresas privadas, e o próprio componente militar de uma operação (PAULA, 2020, p. 124).

da missão, o general Urano Teixeira da Matta Bacellar. Durante seu período, Elito afirma: “asfaltei Cité Soleil, botei luz, reabri escola, fiz mais de 50 mil atendimentos médicos, eu e meu pessoal. Com isso, nós tínhamos o apoio da população toda. E foi ótimo. Porque, naquela miséria, era a grande motivação dos soldados (SIQUEIRA, 2019, p. 60). Ainda, o general complementa que “era você descer dentro da favela, com perigo ali, [...] as pessoas vinham conversar porque estava escrito Brasil aqui [no uniforme]. Enfim, isso era o que motivava. [...] O que dava essa consistência à tropa era justamente essa euforia que a população tinha com os nossos soldados” (SIQUEIRA, 2019, p. 60).

O ponto é que as ACISO e QIPs conduzidos pelas tropas brasileiras estiveram associadas, no discurso do general, ao entendimento que ele possui das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), programas de pacificação levados a cabo no contexto da política de segurança pública do Rio de Janeiro e iniciados em 2008. Segundo Elito, “[...] a maneira de atuar, só existe uma: estar lá dentro. Essas UPPs, que hoje criticam, foram ideias de todos nós que passamos por situações semelhantes” (SIQUEIRA, 2019, p. 61). Sobre esse ponto, são vastas as discussões que problematizam as relações diretas entre a atuação das Forças Armadas no Haiti e sua atuação doméstica dentro das favelas cariocas²¹ (SILVEIRA, C. 2012; HARIG, 2015; MÜLLER F. STEINKE; 2018; SIMAN; SANTOS, 2018).

O que merece particular atenção é a exposição do nexos segurança-desenvolvimento aqui tratado a partir da associação feita por Elito entre as UPPs e os pontos fortes no Haiti, visto que, de acordo com o general, as UPPs estavam falhando em seus propósitos: representar a autoridade e presença do Estado dentro das favelas, assim como os pontos fortes haitianos (SIQUEIRA, 2019). Em suas palavras, “dentro de Cité Soleil eu tinha três UPPs, três *strong points*, com mais de 100

²¹A relação entre a atuação dos militares no Haiti e a atuação dos militares nas favelas do Rio de Janeiro pode ser entendida a partir de múltiplas perspectivas. Por um lado, há aqueles que tratam a respeito da transferência de métodos empregados pelas Forças Armadas em Porto Príncipe para atividades de “pacificação” no Rio de Janeiro, com o Haiti sendo um “laboratório” para o engajamento dos militares em atividades de segurança pública (SILVEIRA, C. 2012; GOMES; SANTOS, 2019). Por outro lado, existem literaturas que invertem a relação, no sentido de não considerar a MINUSTAH como um “gatilho” para a pacificação, mas analisar o envolvimento das Forças Armadas na missão como uma janela para a “exportação” de experiências na segurança pública, testando externamente seus conhecimentos de policiamento (GOMES; SANTOS, 2019, 139). Um dos primeiros trabalhos a problematizar essa relação foi o de Silveira, C. (2012), a partir de uma palestra do então Comandante do Exército, Enzo Peri. Silveira, C. (2012) argumenta que a presença do Brasil no Haiti não se deu apenas devido aos interesses do país em garantir a segurança do ambiente regional, mas também para a formação dos soldados brasileiros na realização de ações internas de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Na ocasião, o autor lida com os dilemas conceituais e práticos da utilização dos militares brasileiros para o desempenho de atividades de patrulha e controle urbano sob o mandato da ONU, tais como a progressiva “policialização” das Forças Armadas e a “militarização” das polícias no ambiente doméstico (SILVEIRA, C. 2012, p. 179).

homens, blindados, engenharia, médico, patrulhando dia e noite, **ajudando a população, ganhando credibilidade. Quem estava armado nós eliminávamos, não tinha dúvida**” (SIQUEIRA, 2019, p. 61, grifo nosso). Em seu ver, assim como ocorre com os pontos fortes, “a UPP deveria ser um quartel dentro da favela para ajudar a população 24 horas do dia, 265 dias no ano”, além do fato de que ela **“sozinha não resolve o problema. Precisa ter ações sociais também, claro”** (SIQUEIRA, 2019, p. 64, grifo nosso).

Por fim, servindo como um terceiro exemplo da subsunção das ações humanitárias e de desenvolvimento aos objetivos militares da missão, é válido analisarmos declarações do general Luiz Guilherme Paul Cruz, *force commander* da missão entre março de 2010 e março de 2011, que havia sido comandante do oitavo contingente do BRABAT no momento de sua chegada, ao final de 2007. O general Paul Cruz afirma que “da nossa experiência de Brasil [...], nós já fizemos essa nossa presença favorecendo a população. Todo tipo de ideia que favorecesse a população, como mutirões de limpeza, apoio a escolas [...]. Depois, cuidamos de nos aproximar da população e conhecê-la melhor” (PAUL CRUZ, 2019, p. 140-141). Após o período de enfrentamento e estabelecimento de pontos fortes da primeira fase da missão, Paul Cruz afirma que “nossa visão principal estava focada em Cité Soleil, para **consolidar as ações que aconteceram**. [...] O fato da nossa presença [...] favoreceu que todos os outros [agências da ONU, ONGs] pudessem trabalhar. **E era exatamente essa a nossa missão**” (PAUL CRUZ, 2019, p. 140).

Com os três exemplos das declarações de Heleno, Elito e Paul Cruz, percebemos a indistinção entre a “busca pela paz” e a promoção da ordem nos marcos da estabilização. A conjugação de ações ofensivas em relação às gangues e práticas policiais de manutenção da ordem com ações humanitárias e projetos de rápido impacto não seria, portanto, marca da “solidariedade ativa” e da “não indiferença” à miséria no âmbito da “via brasileira”. Essa atuação combinada seria concebida para conquistar “corações e mentes” dos haitianos e favorecer a desenvoltura do mandato de estabilização (GOMES; SANTOS, 2019; PAULA, 2020). Nesse sentido, Müller M. e Steinke (2018, p. 15, tradução nossa) afirmam que a distribuição de auxílio e a realização de ACISO pelas tropas são

ferramentas para aumentar a visibilidade e legitimidade das tropas brasileiras da ONU e do componente militar da missão em geral. São esforços de construção de confiança. Estes últimos refletem um dos pressupostos centrais da doutrina da estabilização, ou seja, que a criação de “confiança entre a população local e as forças de segurança” é o mecanismo chave para “reconstruir as instituições de um Estado falido”. Isso ecoa o pensamento recente de contra insurgência, em que “projetos de impacto rápido (QIPs) são amplamente considerados ferramentas úteis para fortalecer a legitimidade das forças intervenientes e

obter apoio local, minando assim o apoio aos insurgentes”. Refletindo algumas das sobreposições práticas acima mencionadas entre contra insurgência e estabilização, esse raciocínio também captura a função dos QIPs na estabilização.

5.2.2 A pacificação e os atores civis brasileiros na MINUSTAH: o caso do Viva Rio

Como a estabilização envolve a atuação coordenada com atores civis, retomamos aqui o papel desempenhado sobretudo por organizações não governamentais no apoio ao projeto hegemônico visionado pela ONU no Haiti. Como afirma Santos Cruz (2019, p. 93), “o Haiti é chamado de ‘a república das ONGs’. [...] Tem as organizações mais famosas, como a Cruz Vermelha, que não se consideram ONGs mas funcionam como ONGs. Tem o Médicos Sem Fronteiras, que faz um trabalho excelente, é uma das organizações de maior prestígio”. Além disso, de acordo com o general, uma infinidade de ONGs menos conhecidas também atuava no Haiti, como a americana *Partners in Health*, “sem contar 20 e poucas agências da ONU, do Banco Mundial – problema mundial de alimentação, problema mundial de saúde, e por aí vai” (SANTOS CRUZ, 2019, p. 93).

De modo a interrogar a suposta “via brasileira”, uma atenção específica deve ser dada à ONG brasileira Viva Rio. No Haiti, a ONG chegou em 2004 a convite do militar que ocupava o posto de chefe do setor de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração da MINUSTAH (FERNANDES, 2017). Apesar disso, o Viva Rio começaria a desenvolver suas atividades apenas em meados do início de 2007, coincidindo com a fase de “consolidação da pacificação”, nos termos do general Floriano Peixoto (2017). O Viva Rio, fundado em 1993 com vistas a controlar a reação popular contra duas chacinas levadas a cabo pelo grupo de extermínio Cavalos Corredores, composto por policiais militares do Rio de Janeiro, é convencionalmente referido como sendo um dos diferenciais da “via brasileira” de atuação (SÁ, 2019; KALIL; NAPOLEÃO, 2015; ABDENUR; CALL, 2017). “Como afirmou um documento do Viva Rio a esse respeito, ‘muitas, se não a maioria, das intervenções apoiadas externamente no Haiti – para redução da violência ou de outra forma – são promovidas por organizações do norte com pressupostos ocidentais’” (MÜLLER M.; STEINKE, 2018, p. 13, tradução nossa).

O Viva Rio esteve, em todas as fases da missão desde sua chegada, engajado em estabelecer contato com as populações locais de um modo informal, criando relações entre atores da MINUSTAH e da PNH diretamente envolvidos com a estabilização (MUGGAH, 2010). A ONG,

além de atuar como mediadora de acordos entre a MINUSTAH e líderes de gangues em conflito, como indica o fundador Rubem César Fernandes, coordenou uma série de projetos de fornecimento de água, limpeza de lixo, educação, esportes e cultura junto ao BRABAT e a PNH em diversas áreas da capital, sobretudo Bel Air (FERNANDES, 2017). Da mesma forma, os impactos do terremoto de 2010, apesar de desafiadores e responsáveis pela reversão de ganhos da missão, serviram de estímulo para uma coordenação ainda maior entre esses atores. De acordo com Fernandes (2017), o BRABAT dobrou seu efetivo ao trazer um segundo contingente completo, o BRAENGCOY expandiu suas capacidades, ao passo que o Viva Rio se envolveu em diversas ações de distribuição de alimentos com o apoio dos militares brasileiros e com a segurança e a logística da MINUSTAH.

A coleta e o transporte do lixo nos campos e nas ruas da Grande Bel Air foram a principal fonte de trabalho e remuneração dos moradores, no esquema meio estranho do programa “Dinheiro Vivo por Trabalho”, patrocinado pelo PNUD. Montamos uma clínica de assistência básica de saúde e de pequenas emergências que se tornou referência na região. Atividades educacionais, de capoeira, pintura e dança para crianças e jovens aconteciam de manhã e de tarde (é bom lembrar que as escolas não funcionaram em 2010). A trabalhadora seguia dia e noite, sem parar, sete dias na semana. Não teríamos resistido sem os nossos Brigadistas Comunitários e sem o apoio constante dos militares brasileiros (FERNANDES, 2017, p. 115-116).

Dessa forma, durante toda a missão, a ONG “atraiu conscientemente os soldados de paz da MINUSTAH para o processo, complementando suas atividades descritas acima com treinamento em relações/extensão com a comunidade e encorajando uma abordagem “mais branda” e menos coerciva” (MUGGAH, 2010, p. S454, tradução nossa). Devido ao teor de “segurança pública” distintivo da MINUSTAH com relação a outras missões da ONU que gerenciam conflitos armados explícitos entre partes, o programa de DDR da missão aos poucos seria modificado no Haiti de modo a originar o programa de Redução de Violência Comunitária (CVR, na sigla em inglês). “Este programa foi implementado no Haiti a partir de 2006 e mais tarde foi integrado como uma abordagem voltada a construção de resiliência comunitária ‘adaptada ao local’ para reduzir a violência em outras missões da ONU” (MÜLLER M.; STEINKE, 2018, p. 11, tradução nossa). Em termos mais específicos, como destacado na Resolução 1702 que daria início à implementação de programas de CVR, a MINUSTAH deveria coordenar esforços com o governo do Haiti, militares da ONU, ONGs e outras agências nacionais e internacionais para reorientar os esforços de DDR. Isto seria feito em direção a “um programa abrangente de redução da violência na comunidade adaptado às condições locais, incluindo assistência a iniciativas para fortalecer a governança local

e o Estado de direito e oferecer oportunidades de emprego a ex-membros de gangues, e jovens em situação de risco” (ONU, 2006, p. 3, tradução nossa).

O ponto é que, como demonstram Müller M. e Steinke (2018), essa coordenação de esforços deixa claro que o programa de CVR nunca foi exclusivamente “civil”, mas esteve integrado em um conjunto mais amplo de atividades robustas e militarizadas conduzidas pela ONU. É nesse ponto que um olhar crítico deve ser conferido ao Viva Rio, um dos principais colaboradores dos programas de CVR. Nas palavras do fundador da ONG, o “CVR foi parceiro próximo do Viva Rio e do BRABAT na criação de um novo modelo de ação em meio a confrontos urbanos, que tem sido estudado e replicado em outras Operações de Paz das Nações Unidas” (FERNANDES, 2017, p. 115). Segundo Fernandes (2017), a marca distintiva desse modelo seria o programa realizado pelo Viva Rio junto aos militares e à PNH, chamado de “Aproximação”, voltado a estreitar o relacionamento entre a polícia e as comunidades dos bairros pobres de Porto Príncipe. No entanto, não há elementos novos nessa forma de intervenção, mas sim um eco das práticas próprias das doutrinas de contra insurgência e da agenda de estabilização, tais como o processo de *clear, hold and build* (PAULA, 2020).

O que ocorre após as etapas de repressão aos grupos armados em dado território, e após o estabelecimento de pontos fortes nesses territórios “limpos” dos grupos, é o controle e administração desses espaços a partir da criação de relações de proximidade física e cultural com seus habitantes, implementando projetos sociais comunitários para estabelecer relações de confiança à missão (MÜLLER F.; STEINKE, 2018; GOMES; SANTOS, 2019). A “Aproximação” diz respeito justamente à rotinização dos encontros sociais entre militares, policiais, agências humanitárias e de desenvolvimento com populações locais, de modo a **potencializar a efetividade e “sucesso” da operação** (MÜLLER F.; STEINKE, 2018, grifo nosso). Não à toa o Viva Rio sempre foi criticado por ser muito flexível e próximo demais dos militares, ofuscando a atuação de outras ONGs (MUGGAH, 2010). Essa proximidade, “congruente com a prática brasileira de ACISOs, não era uma particularidade brasileira, mas uma lógica geral dos objetivos multidimensionais da MINUSTAH. [...] Nessa perspectiva, a MINUSTAH estava aproveitando os desafios econômicos enfrentados pela maioria dos haitianos” (MÜLLER F.; STEINKE, 2018, p. 15, tradução nossa).

Em outras palavras, o processo de coordenação interagências e suas transferências de conhecimentos contribuiu para que a ONG brasileira ficasse cada vez mais envolvida no

aconselhamento e preparo de militares e policiais brasileiros do CONTBRAS, facilitando a cooperação com a PNH e com a MINUSTAH ao providenciar informações sobre líderes de gangues (MÜLLER M.; STEINKE, 2018). Desta maneira, o trabalho da “ONG ilustra a estreita colaboração entre atores civis e militares (e policiais) no funcionamento da abordagem CVR da MINUSTAH, uma colaboração que, não surpreendentemente quando se leva em conta as origens militares da estabilização, seguiu lógicas militares” (MÜLLER M.; STEINKE, 2018, p. 15, tradução nossa). Como destaca Sá (2019), o Viva Rio, sempre defensor da militarização, apenas simboliza a face humana dessas políticas, unindo o uso da força ao assistencialismo. A articulação entre arranjos de segurança voltados à garantia de um ambiente seguro e estável com a provisão de serviços sociais básicos e atividades de reconstrução reforça a lógica de que o “desenvolvimento” é “restrito a projetos pontuais e limitados que visam reduzir vulnerabilidades e estabelecer comunidades ‘resilientes’” (GOMES; SANTOS, 2019, p. 140).

O Viva Rio apoia uma teoria de mudança que enfatiza a estabilização por meio da “integração social”. Essa premissa infere que as dinâmicas políticas, sociais e econômicas em ambientes como Bel Air – na verdade, em qualquer sociedade – são altamente persuasivas na definição de como essas comunidades florescem ou se deterioram. [...] Um pressuposto básico da Viva Rio é que as comunidades são socialmente resilientes e podem ser apoiadas em seus esforços de integração. Dessa forma, “catalisadores” cuidadosamente direcionados – abrangendo o continuum de desenvolvimento de segurança – podem acelerar esse processo de “integração”. A Viva Rio enfatiza os dividendos das atividades de “estilo de segurança” e do “desenvolvimento” socioeconômico de uma forma que se reforça mutuamente (YAZDANI; BERCOVICH; CHARLES-VOLTAIRE, 2014, p. 462 *apud* MÜLLER M.; STEINKE, 2018, p. 14, tradução nossa).

5.3 As resistências haitianas à MINUSTAH e a insustentabilidade da “via brasileira”

Sob uma perspectiva neogramsciana, a atuação integrada de ações repressivas com ações humanitárias e de desenvolvimento, marca dos processos da agenda de estabilização, favoreceu o projeto político e econômico neoliberal de governança a partir da união entre coerção e consenso, com os próprios cidadãos locais haitianos que recebem a missão apoiando as forças interventoras (TAYLOR, 2010; SÁ, 2019). Contudo, não tardou até que o nexos entre segurança e desenvolvimento promovido pelos atores civis e militares da MINUSTAH se mostrasse problemático e insustentável no médio prazo, assim como a própria lógica da “via brasileira”. Após a condução de entrevistas com haitianos residentes de áreas afetadas pelas atividades de estabilização lideradas por brasileiros, Müller M. e Steinke (2018) apontam que muitas pessoas

enxergavam os contingentes brasileiros e estrangeiros da MINUSTAH não como bastiões da segurança e estabilidade, mas sim como uma fonte de insegurança, principalmente nos primeiros anos da missão.

De acordo com o general Heleno, a tarefa dos contingentes brasileiros “exigia que impuséssemos a paz com medidas severas, previstas no Capítulo VII da Carta, sem, no entanto, violar os direitos dos cidadãos” (PEREIRA A., 2013, p. 20). Da mesma forma, nas palavras do general Santos Cruz, “se você for ver a história da missão no Haiti não tem acusações de morte de inocente, porque o pessoal atirava com critério. O soldado era bem treinado, então ele só atira naquilo que vê, naquilo que enxerga” (SANTOS CRUZ, 2019, p. 81). Entretanto, apesar de melhorias em índices de violência e redução de criminalidades, alguns desgastes ofuscados pela ONU não podem ser negligenciados, dadas as contradições que são apresentadas aos discursos dos *force commanders*.

Ainda na primeira fase da missão, Lemay-Hérbert (2015) indica que a abordagem da parceria entre a MINUSTAH e o governo provisório era igualar todos os grupos armados com *chimères* leais ao presidente exilado Aristide, e conseqüentemente igualar esses *chimères* com bandidos. Assim, as empreitadas das tropas da ONU ao reprimir esses atores ocasionaram em 100 feridos em outubro de 2005 e entre 170 e 205 feridos em dezembro do mesmo ano, só que metade dessas pessoas eram mulheres e crianças, que foram tratadas pelo então Representante Especial do Secretário Geral para a MINUSTAH como “danos colaterais” (LEMAY-HÉRBERT, 2015). Além disso, um dos principais casos de uso da força excessivo foi o evento chamado pelos haitianos de “Massacre de 6 de julho”, também em 2005. Nessa ocasião, 440 militares liderados pelo general Heleno entraram em Cité Soleil na procura de Dread Wilmer, ocasionando cerca de 22 mil disparos que resultaram, além da morte do líder da gangue, em fatalidades de até 27 civis, incluindo crianças (ZANINI, 2019 apud PAULA, 2020, p. 102).

Ademais, nos primeiros vinte e dois meses após a saída de Aristide do poder, cerca de 8.000 pessoas foram assassinadas e 35.000 foram abusadas sexualmente, cujos perpetradores foram tanto os grupos armados favoráveis e contra o presidente deposto, como a PNH e as forças de paz da MINUSTAH (LEMAY-HÉRBERT, 2015). Especialmente no que concerne aos abusos sexuais a mulheres e crianças realizados por tropas da MINUSTAH, Lemay-Hérbert (2015, p. 7) lista alguns episódios que contribuíram para os sentimentos hostis dos haitianos, com a disseminação de uma série de protestos exigindo a saída da ONU do território haitiano. Estes incluem a repatriação de

111 soldados do Sri Lanka após alegações de exploração sexual e abuso de menores em 2007; a acusação de estupro de menores por tropas do Paquistão em Gonaïves e na capital no ano de 2011, com três deles sendo condenados à prisão e; a acusação de abuso sexual de um jovem por tropas do Uruguai na cidade de Port-Salut também em 2011. É verdade que tais abusos foram cometidos por tropas estrangeiras, e não brasileiras, o que mesmo assim não isenta os danos negativos à imagem do Brasil, visto que todos os comandantes de tropas, responsáveis pela conduta dos contingentes, foram brasileiros.

Durante um período de três anos, entre 2004 e 2007, pelo menos 9 crianças haitianas foram repetidamente e sistematicamente abusadas sexualmente por pelo menos 134 *peacekeepers*. Uma investigação interna da ONU considerou as alegações feitas pelas crianças como sendo críveis e corroboradas por evidências forenses independentes. Embora *peacekeepers* tenham sido repatriados, nenhum foi julgado em seu país de origem. Esse escândalo e a possibilidade de acontecer, facilitado por deficiências estruturais por parte da ONU, é percebido como uma “cultura da impunidade” pelos haitianos. Minimiza a legitimidade da missão e contribui para sua baixa taxa de aprovação geral na população local (MÜLLER F.; STEINKE, 2018, p. 16, tradução nossa).

Logo após o terremoto de 2010, o surto de cólera que assolou o Haiti foi um agravante central na deterioração do apoio local à MINUSTAH. Dados indicam que, poucos meses após o terremoto, o surto começou em Mirebalais, na região de Artibonite, matando mais de 8.000 pessoas e afetando cerca de 670.000 (LEMAY-HÉRBERT, 2015). A contenção da doença foi, inclusive, uma das principais preocupação da MINUSTAH nos momentos seguintes ao terremoto, incluindo a realização de projetos de saneamento básico e construção de unidades de saúde especializadas (GUERRA, 2017; SEITENFUS, 2016). Entretanto, isso não amenizou a situação de crise de legitimidade da missão, visto que a disseminação da doença ocorreu por parte de contingentes do Nepal. Nesse ponto, o movimento da ONU foi buscar se isentar da responsabilidade pelos danos, na medida em que as debilidades do sistema sanitário do Haiti, exacerbado pelos danos do terremoto, foram referidos como uma “tempestade perfeita” para o surto de cólera (LEMAY-HÉRBERT, 2015). A tentativa de se absolver das responsabilidades é verificada no próprio discurso do general Paul Cruz.

Nas palavras do antigo *force commander*, “o cólera veio do tipo do que ocorre no Nepal e, de repente, surge uma acusação para a tropa nepalesa, que foi acusada de ser a propagadora do cólera no Haiti. Mas a ONU tem contratado estudos da Universidade Johns Hopkins, que dizem que não” (PAUL CRUZ, 2019, p. 148). Ainda, segundo o general: “Quantas pessoas estavam entrando e saindo do país sem controle sanitário? Eu tenho a convicção de que não foram os nepaleses. E esse estudo corrobora. [...] O interesse do Haiti, na minha cabeça, é dinheiro: “Me dê

dinheiro, me indenize”. Em outros lugares, eu chamaria de *blood money*” (PAUL CRUZ, 2019, p. 148).

Os resultados práticos finais dos esforços de estabilização e suas consequências negativas fizeram com que a intervenção decaísse em legitimidade com o passar do tempo. O aparente consenso da população haitiana com a intervenção se deteriorou na medida em que a própria narrativa da “solidariedade” da forma de atuação do Brasil foi questionada, abrindo espaço para que a missão fosse categorizada como mais um ato de ocupação estrangeira no Haiti em seu legado histórico de colonização, limitando a capacidade de agir como Estado soberano (MÜLLER M.; STEINKE, 2018). No entanto, como apontam os autores supracitados, o Brasil não foi visto como um mero auxiliar passivo do Norte global, pois atuou de forma consciente na defesa de seus interesses econômicos e diplomáticos. O seu papel foi entendido pelos haitianos como servindo a interesses próprios de maior proeminência no cenário global, apesar dos haitianos também entenderem que “a ONU instrumentaliza o sonho brasileiro de se tornar um país imperialista para que o Brasil faça o trabalho” (MÜLLER M.; STEINKE, 2018, p. 21, tradução nossa). Tal declaração, realizada por um economista haitiano, corrobora nosso entendimento do processo de cooptação do Brasil para a promoção e manutenção de modelos de governança alinhados com o bloco histórico neoliberal em regiões periféricas do globo, o que se apoia na indistinção da “via brasileira” com relação às formas hegemônicas de atuação, vinculadas à paz liberal e à estabilização.

Outras críticas também favorecem essa ideia. Uma delas era a de Yannic Etienne, então dirigente do Batay Ouvriye, um dos maiores movimentos trabalhistas do Haiti, durante o Fórum Social de Boston em 2004. De acordo com Etienne, “o Haiti está sob uma ocupação estrangeira mascarada pelo guarda-chuva da ONU”, e que “tudo se passa de maneira muito mais aceitável pois o Haiti é um apaixonado pelo Brasil” (ALLES, 2011, p. 108). Em entrevista realizada por Müller F. e Steinke (2018, p. 14, tradução nossa) com um jornalista haitiano em 2016, sobre as características civis-militares da MINUSTAH, o jornalista afirma que

Eles [brasileiros] instrumentalizam o conceito de solidariedade e dizem que o Brasil está aqui por causa da solidariedade, quando na verdade são uma força de ocupação. [...] Se fosse pela solidariedade Sul-Sul, eles não participariam dos massacres em Cité Soleil. [...] Mas eles vêm com militares e ONGs que coletam as informações para os militares. Esse é exatamente o papel que o Viva Rio desempenha em Bel Air e outras partes pobres da cidade.

Ainda, é notável que atores atuando sob a própria bandeira da ONU questionaram a ideia de que soldados brasileiros estariam em uma melhor posição para lidar com os problemas da população haitiana por conta das proximidades sociais e culturais, como é perceptível na entrevista conduzida por Müller F. e Steinke (2018, p. 13) com o gerente do programa de CVR da MINUSTAH em 2016, um cidadão haitiano. “Os haitianos não veem assim. Eles não fazem diferença entre os brasileiros e a MINUSTAH. Eles não veem os brasileiros como particulares. Nós que entendemos de política e diplomacia e administração, temos uma certa forma de olhar o que os brasileiros estão fazendo” (MÜLLER F.; STEINKE, 2018, p. 13, tradução nossa). Merece destaque também o reconhecimento dos dilemas da “via brasileira” pelo próprio *force commander* da missão nessa época, o general Ajax. De acordo com o militar brasileiro, no começo da operação a imagem da brasilidade teria feito a diferença, mas “agora é semelhante aos soldados chilenos, soldados uruguaios. [...] Quando eu vou para Cap Haitien... as pessoas observam os soldados do Chile, Uruguai, Peru, o comportamento é o mesmo entre haitianos e soldados brasileiros em Cite Soleil por exemplo. É igual, não é diferente (MÜLLER F.; STEINKE, 2018, p. 13, tradução nossa).

5.4 MINUSTAH: um caso de sucesso?

A percepção de Vieira Neto (2019, p. 122) que equaciona o “sucesso” geral da MINUSTAH com a reconquista do Haiti de sua credibilidade internacional ecoa a ideia da “paz virtual”, mais visível para observadores de fora do ambiente do conflito e situados na comunidade internacional neoliberal, do que para os haitianos que recebem essa “paz” (RICHMOND, 2010; SÁ, 2019). Às populações locais, como a experiência histórica demonstra, são reservadas as consequências negativas dos processos levados a cabo pelas forças de paz, como a baixa participação política, a expropriação de camponeses de suas terras, exploração da mão de obra barata por empresas estrangeiras e elites haitianas, intensificação do desemprego e deterioração das desigualdades sociais que tradicionalmente permeiam o tecido social haitiano.

Sobre a dimensão política, de modo a interrogar esses processos, um contraste pode ser feito entre as narrativas dos *force commanders* sobre o “sucesso” da promoção de eleições e a realidade concreta das populações locais. Tomamos como exemplo a primeira eleição organizada pela MINUSTAH em seu tempo de operação, que elegeu René Préval em 2006. Naquela ocasião, o então *force commander* general Elito afirma sobre as grandes dificuldades operacionais no apoio

logístico às eleições, dadas a precariedade das infraestruturas rodoviárias e do histórico de adiamentos do pleito (SIQUEIRA, 2019). Apesar das dificuldades, Préval ganhou em primeiro turno com 53% dos votos, e o general afirma que sua eleição “foi absolutamente essencial”, visto que “era uma pessoa benquista pela população. Era o melhor nome, sem dúvida, para ganhar, e foi quem ganhou. Para o país, eu acho que foi bom” (SIQUEIRA, 2019, p. 58).

Entretanto, apesar das narrativas do governo brasileiro e dos militares sobre o sucesso do pleito, a manobra que havia sido realizada para anunciar a vitória de Préval corroborou uma ingerência problemática dos contingentes brasileiros no ordenamento jurídico haitiano (CARVALHO; ROSA, 2011). Isso porque o caminho constitucional deveria ser a realização de um segundo turno, pois nenhum candidato alcançou mais de 50% dos votos, contudo, o medo de novas escaladas de violência política em um novo turno fez com que a comissão eleitoral atribuisse os votos brancos de forma proporcional aos votos válidos atribuídos a cada candidato, consolidando a vitória de Préval (CARVALHO; ROSA, 2011). As falas do general Elito confirmam essa ingerência, considerada a sua articulação junto ao então chefe da Seção de Assuntos Políticos e Planejamento da MINUSTAH, Gérard Le Chevallier. Nas palavras do general, “as eleições saíram, e por sorte o presidente Préval ganhou em primeiro turno com 53%. O Chevallier chegou a me dizer isso: ‘General, se houver segundo turno, acho que o senhor vai entrar na guerra civil’” (SIQUEIRA, 2019, p. 58).

Apesar de progressos sutis na situação política, esta permaneceu frágil em termos gerais, dadas as reações populares às medidas liberalizantes conduzidas por Préval. Uma das mais notáveis foi a reação da população ao aumento no preço dos alimentos em 2008, ocasionando uma série de protestos e, conseqüentemente, duas quedas sucessivas dos primeiros-ministros (ALLES, 2011). Nesse ponto, novamente a ação de tropas da MINUSTAH se mostraria controversa, consideradas as denúncias da utilização das tropas da missão para reprimir violentamente as atividades de movimentos sociais haitianos envolvidos nos protestos (FORGIE, 2014, p. 62 *apud* GUERRA, 2017, p. 110-111). No contexto da MINUSTAH, a relação direta entre estabilidade política e segurança, entendida em termos repressivos, joga uma luz sobre o aspecto mais geral das operações de paz como instrumentos de contenção de revoltas populares contrárias ao modelo de governança neoliberal (GUERRA, 2017; PUGH, 2004).

O governo de Préval foi marcado por profundas dificuldades de governabilidade devido à falta de apoio popular, fruto da natureza contestada do processo eleitoral. A justificativa para isso

remonta do próprio modelo de democracia proposto pelo mandato da MINUSTAH, ecoando aspectos da “paz liberal”. Aqui se ressalta o foco estrito em aspectos técnicos e procedimentais da governança democrática, desprovido de mecanismos de participação popular direta nos processos decisórios do Estado (TAYLOR, 2010). Os efeitos disso no Haiti são críticos na medida em que a história política haitiana, como visto no capítulo passado, apresenta uma incompatibilidade com um modelo de democracia liberal representativa, supostamente universal e baseada em moldes ocidentais.

Ao reunir argumentos de Seitenfus (2016) e Seguy (2014), Guerra (2017) ressalta o ponto de que tal modelo de democracia alinhado à estrutura hegemônica marginaliza classes populares na medida em que o “diálogo nacional” visionado pelas diretrizes da MINUSTAH se dá de forma restrita. Essa restrição se explica pela exclusão de diversos movimentos sociais contrários ao neoliberalismo, constituintes de cerca de 60% da população haitiana, dos insuficientes mecanismos de diálogo com a população. O privilégio conferido a certos grupos em detrimento de outros nas disputas políticas do Haiti, fruto do modelo de governança consolidado por contingentes da MINUSTAH e organizações internacionais atuantes no Haiti, reforça uma realidade marcada pelo “forte papel das OIs no sentido de construir uma hegemonia ideológica neoliberal junto à sociedade civil haitiana, moldando a atuação desta de acordo com os padrões de inserção dependente do Haiti na economia capitalista internacional” (GUERRA, 2017, p. 112).

Destaca-se que a construção dessa hegemonia promove o delineamento do modelo democrático proposto pela MINUSTAH em direção ao empoderamento das elites nacionais, articuladas com as elites transnacionais e favoráveis à ordem mundial neoliberal, conforme observado por Cammack (2006, p. 7), Pugh (2004, p. 46) e Taylor (2010, p. 170) com relação às operações de paz em geral, e por Mullings, Werner e Peake (2010, p. 296), Seguy (2014, p. 307) e Seitenfus (2016, p. 515) especificamente no caso do Haiti. Avança-se assim uma forma de democracia “poliárquica”, favorável à formação de governos de elites locais aliadas aos capitalistas transnacionais, no qual a participação das massas populares é limitada à escolha entre representantes dessas elites através de eleições estritamente procedimentais (ROBINSON, 2013, p. 230). Assim, perspectivas de uma democracia econômica e social, bem como de uma participação direta e constante da população nos processos decisórios do Estado, são excluídas nesse modelo contemporaneamente disseminados pelas organizações internacionais em escala global (idem) (GUERRA, 2017, p. 112-113).

Não surpreende o fato de que a maior parte dos cidadãos entrevistados por Müller M. e Steinke (2018, p. 22) entende que haitianos “jamais estiveram no comando dos seus próprios assuntos políticos”. A insustentabilidade do modelo ocidental de democracia promovido pela MINUSTAH não seria verificada apenas no caso de Préval em 2006, mas permeou na mesma

medida os governos eleitos de Michel Martelly em 2011 e Jovenel Moïse em 2017, acusados pela população como sendo fraudulentos e corruptos.

Nas eleições que conduziram Martelly à presidência, apenas cerca de 23% dos haitianos estiveram presentes para votar, sendo que 77% votaram branco ou nulo, da mesma forma que o processo foi caracterizado pelo não reconhecimento dos resultados por candidatos da oposição, atos de violência em sessões eleitorais e denúncias de ingerências externas das potências ocidentais (GUERRA, 2017, p. 112). Como indica Paula (2020), uma missão conjunta de observadores da OEA e da Comunidade do Caribe recomendou mudanças na contagem dos votos que levaram à substituição do segundo colocado no primeiro turno por Michel Martelly, o terceiro mais bem colocado, que viria a ganhar no segundo turno. A natureza controversa da aplicação desse modelo de democracia em um país não ocidental como o Haiti pode ser verificada nas próprias declarações do general Ajax, último *force commander* da missão. Como afirma o general

Em fevereiro de 2016, quando o presidente Martelly terminou seu mandato, não houve eleições porque foram anuladas, e ele ficou um período ilegal na presidência. Só que não tinha substituto. O país ficou no vácuo, e chegamos muito perto de uma guerra civil. Todo mundo queria assumir o poder, os grupos contrários e os favoráveis começaram a brigar entre si e a se matar. Acho que foi o momento mais tenso que tivemos. [...] Se o país entrasse em uma convulsão tal que não tivesse saída, a gente ia recolher as nossas bases para nos proteger (PINHEIRO, 2019b, p. 235).

A saída de Martelly do poder foi seguida da eleição de Jovenel Moïse, conduzido ao cargo em fevereiro de 2017. No ano em que a MINUSTAH se retirou, prevaleceria a incapacidade das instituições do país em garantir um ambiente seguro e estável, visto que manifestações populares contra o governo de Moïse se intensificaram em 2018, motivadas pelos aumentos nos preços de combustíveis (PAULA, 2020). Junto a isso, serviços de transporte e unidades educacionais paralisaram suas atividades, centros de saúde operaram com capacidades reduzidas e uma crise foi gerada na produção de alimentos de pequenos produtores do interior (STEMPLE, 2019 *apud* PAULA, 2020). Como afirma Paula (2020, p. 109), “as manifestações se estenderam através do ano de 2019, e o governo haitiano optou por reprimi-las violentamente, com recurso ao uso excessivo da violência, detenções arbitrárias e relatos de práticas de tortura pelas forças governamentais de segurança”. Moïse saiu do poder após ser assassinado em 2021 na sua residência em Porto Príncipe por um grupo de mercenários colombianos, com suspeita do mando realizado por um doutor haitiano na tentativa de orquestrar um golpe para subir ao poder (BBC, 2022). Seu assassinato mergulhou o país em mais uma turbulência política de sua história, com efeitos que assolam o Haiti nos presentes dias.

Diretamente associada com a dimensão política esteve a dimensão econômica da MINUSTAH, o que também nos permite redirecionar um olhar crítico ao pensamento e atuação de brasileiros na reprodução de uma estrutura de governo alinhada ao bloco histórico neoliberal. Neste sentido, retornamos ao discurso do general Floriano Peixoto sobre o “sucesso” geral da missão ser entendido em termos da capacidade dos interventores de terem restaurado a credibilidade do Haiti frente aos atores externos. Nas palavras do antigo *force commander*, no momento de sua gestão momentos antes do terremoto, “o Haiti era um país que estava pronto para se projetar. Todas as instituições funcionando, [...]. O país estava angariando uma credibilidade internacional, como eu já me referi, porque já havia recursos, já havia investimentos [...] para se projetar de uma forma autossuficiente” (VIEIRA NETO, 2019, p. 122-123). Ainda, de acordo com o general, “o país estava pronto. Tanto era assim que já se previa um *downsize* da missão em 2011. Já estávamos fazendo estudos para propor essa redução em 2011. Algo que, lamentavelmente, não ocorreu” (VIEIRA NETO, 2019, p. 123).

A despeito da visão de Vieira Neto (2019), o terremoto de 2010 foi o principal exemplo de demonstração da natureza problemática de se associar o sucesso de uma missão com a mera atração de recursos externos. Como indica Guerra (2017), logo após o terremoto, o governo haitiano, com o apoio dos atores da MINUSTAH e das instituições financeiras internacionais, formulou o Plano de Ação para a Recuperação Nacional e Desenvolvimento no Haiti (PARDH, na sigla em francês, documento que continha os passos para a reconstrução do país nos pilares territorial, econômico, institucional e social. O PARDH serviu como uma espécie de “Plano Marshall” para o Haiti, atraindo investimentos externos massivos para a “refundação” econômica e infra estrutural do país (HEINE; THOMPSON, 2011, p. 7 *apud* GUERRA, 2017, p. 94).

Na prática, o PARDH assimilou as diretrizes recomendadas pelas instituições financeiras internacionais em documentos passados referentes ao Haiti, visto que, sob o âmbito da MINUSTAH, coube ao governo e seus *stakeholders* internacionais a promoção de uma inserção competitiva do país caribenho na economia internacional, sob liderança do setor privado (BEZERRA, 2016; GUERRA, 2017). Entre as diretrizes para a reconstrução, se destaca a criação de zonas francas industriais orientadas para o setor têxtil (“polos de desenvolvimento”) nas maiores cidades do Haiti, visando alavancar a “descentralização” econômica com relação à capital, pois tais polos deveriam se tornar epicentros de investimentos volumosos do setor privado nacional e estrangeiro (GUERRA, 2017; HAITI, 2010).

As normativas do PARDH sobre o papel do Estado em promover marcos legais e regulatórios que tornasse o Haiti um país aberto aos investimentos se alinha com o conceito do Estado neoliberal de Harvey (2005), este responsável pelo favorecimento dos direitos de propriedade privada, do Estado de Direito e das instituições de livre mercado. Na prática, o Estado neoliberal termina contribuindo com o poder de classes dominantes, na medida em que seu propósito central é a criação de um clima favorável para os negócios capitalistas e, em situações de crise/conflito, o Estado tende a favorecer a integridade do sistema financeiro em detrimento do bem-estar da população (HARVEY, 2005). Responsável pelo apoio à construção dessa forma de Estado (COX, 1981), coube à MINUSTAH contribuir para esse processo de redução da autonomia política e econômica do Haiti, em um cenário pós-conflito, empoderando atores privados transnacionais (PUGH, 2004; TAYLOR, 2010).

É nesse sentido que as recomendações feitas pelas instituições financeiras foram cristalizadas no ordenamento interno do Estado haitiano, a partir do PARDH, corroborando o papel hegemônico desempenhado por essas instituições e legitimando práticas e ideias alinhadas ao bloco histórico neoliberal e às forças sociais dominantes (GUERRA, 2017; GILL, 2008). Sobre esse cenário, como afirma Guerra (2017, p. 105), “Keir Forgie (2014, p. 58-59) contribui ao propor o termo ‘capitalismo de desastre’, indicando como a catástrofe do terremoto haitiano possibilitou uma maior ingerência da MINUSTAH no país no sentido de promover um rápido e intenso processo de privatização e “neoliberalização” do Haiti”. A continuidade desses processos se daria ao longo de todo o governo de Martelly, cujo lema de campanha era justamente “Haiti: aberto para os negócios” (SEGUY, 2014).

O perfil visivelmente neoliberal do governo contribuiu para a continuidade da implementação dos “polos de desenvolvimento” previstos no PARDH, o que gerou benefícios evidentes ao capital transnacional devido à criação de parques industriais (GUERRA, 2017), mas consequências degradantes às populações locais. Em outras palavras, isso levou à “expulsão de milhares de camponeses de suas terras em prol dos grandes latifundiários haitianos e das empreiteiras e empresas transnacionais ligadas a atividades de construção civil, indústria têxtil e mineração” (SEGUY, 2014, p. 98-99 *apud* GUERRA, 2017, p. 113). Com isso, se aprofundou a disseminação do modo de produção capitalista no Haiti, assimilando forçosamente setores da população que tradicionalmente são marcados por modos de produção “não capitalistas”, fundamentados na troca e na subsistência (GUERRA, 2017).

Assim, conforme ressaltado por Mullings, Werner e Peake (2010, p. 269), as diretrizes da Missão são especialmente favoráveis à ordem mundial neoliberal hegemônica e às forças sociais local e transnacionalmente beneficiadas por essa ordem em três características principais: (1) ao favorecer a invasão do capital externo sobre o país, aproveitando-se da exploração da mão de obra barata proveniente da expropriação dos camponeses de suas terras; (2) enfraquecendo a capacidade de o Estado haitiano governar, limitando as funções do aparato estatal à criação de um “ambiente favorável aos investimentos do setor privado” e buscando “minimizá-lo” por meio das propostas de descentralização e (3) reprimindo resistências políticas à agenda neoliberal imposta sobre o país (GUERRA, 2017, p. 120).

Durante o tempo de operação da MINUSTAH, Aguilar (2014) argumenta que a política de desenvolvimento incluiu diversos projetos de infraestrutura de desenvolvimento industrial como principalmente o de manufaturas têxteis, incluindo a presença ativa de países da América Latina que compunham a MINUSTAH na articulação de projetos de desenvolvimento, com destaque para a construção de usinas hidrelétricas pelo Brasil. Da mesma forma, segundo o autor, tiveram relevância os programas de geração de empregos na atração de investimento estrangeiro, com medidas para reduzir os empecilhos legais para a atração de capital externo no país (AGUILAR, 2014). Por fim, Aguilar (2014) enfatiza que a política de desenvolvimento ocasionou a realização de obras no campo de serviços básicos e reabilitação da infraestrutura, tendo a presença da ONU permitido progressos na estabilização macroeconômica com redução da inflação, estabilização monetária e um pequeno crescimento econômico.

Contudo, os reflexos desses processos não foram a superação de problemas socioeconômicos e a redução das desigualdades, mas sim a concentração da riqueza por forças sociais que alavancam tais medidas liberalizantes. A partir de dados compilados por Guerra e Blanco (2017) ao analisarem estatísticas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e do Banco Mundial referentes ao Haiti, os autores apontam que apesar do baixo crescimento no PIB e das sutis melhoras no IDH do país de 0,455 para 0,493 entre 2005 e 2015, a desigualdade social se intensificou. Assim, “denota-se que entre os anos de 2001 e 2012, o índice de Gini – instrumento que mede o grau de diferença entre os rendimentos dos grupos mais ricos e dos mais pobres de uma população em escala de 0 (igualdade total) a 100 (ultra concentração de riqueza) – do Haiti aumentou de 59,2 para 60,8” (GUERRA; BLANCO, 2017, p. 270).

Na lógica do neoliberalismo, enquanto as liberdades individuais no mercado são garantidas, cada ator é tido como responsável por suas próprias ações, o que explica o fato de que sucessos ou falhas são interpretadas em termos de virtudes ou fracassos individuais, em vez de estarem associadas à fatores estruturais como o próprio capitalismo (HARVEY, 2005). Isso joga uma luz

sobre a questão de que, na medida que a intervenção é realizada e as consequências negativas precisam ser justificadas, a negação aparece como uma preocupação central nas práticas políticas dos interventores, que buscam transferir a responsabilidade aos erros individuais do próprio Estado não ocidental, no caso o Haiti (CHANDLER, 2006). Além da transferência da responsabilidade da ONU para o Haiti no que concerne às origens do surto de cólera, como antes visto, duas outras situações ilustram essa dinâmica, com base no estudo de campo conduzido por Miguel Borba de Sá (2019) em 2017.

Sobre a primeira situação, em entrevista com o coronel que ocupava a função de subcomandante do BRABAT, o militar reiterava a narrativa do sucesso da missão e da atuação brasileira, mas admitia que o sucesso era “frágil”, dependente da presença estrangeira e da contínua atuação ostensiva de militares com a “demonstração de força” permanente (SÁ, 2019, p. 162). Essa insegurança é verificada também pelas falas do general Ramos, antigo *force commander*. De acordo com o general, “há uma parcela significativa da população haitiana que sabe que é bom viver em ordem, que é bom viver com as coisas funcionando. **Essa talvez seja a coisa mais importante, que não vai permitir, creio eu, e peço a Deus, que o Haiti não se descontrole novamente** (PEREIRA L. 2019, p. 175, grifo nosso)

A posição dos militares brasileiros expõe não apenas a natureza intrínseca da estabilização como um processo transitório e objetivado à produção da “ordem”, mas também a razão neoliberal de que os problemas de governabilidade haitiana são sempre provenientes de fatores domésticos, enquanto as soluções são oriundas do exterior, incluindo a construção de um Estado democrático e orientado para o mercado (SÁ, 2019; GUERRA, 2017; PAULA, 2020). Nas palavras do subcomandante, “quando não conseguimos, não é por causa da gente não. É por problema político interno deles aí, né, que dá as confusões deles aí. Porque pela gente, nós estamos garantindo, está tudo seguro” (SÁ, 2019, p. 165).

Sobre a segunda situação, a partir de entrevista realizada com o então vice-cônsul do Brasil em Porto Príncipe, o diplomata afirma que, na ausência das forças estrangeiras da ONU, o Haiti “vira o caos mesmo” (SÁ, 2019, p. 170). A justificativa para isso remonta de outra fala do vice-cônsul de que a MINUSTAH é uma missão para manter a ordem, da mesma forma que a ONU manteve sua presença para garantir a paz, junto com as forças de paz militares. Nesse ponto, fica perceptível a confusão entre os termos “ordem” e “paz”, cuja distinção é totalmente ofuscada pelas atividades carregadas sob a bandeira da estabilização. Da mesma forma, também se verifica a

responsabilização dos locais haitianos por falhas da MINUSTAH, pois, “quando perguntado sobre quem seria o principal inimigo da MINUSTAH no Haiti, o vice-cônsul identifica a população local como alvo: ‘Olha, eu acho que são os próprios haitianos, né’” (SÁ, 2019, p. 172). Ainda, como indica Sá (2019), o diplomata realiza uma distinção de classe quando afirma que os haitianos a serem combatidos e contidos seriam um grupo particular, originário de lugares específicos como as favelas, e que almejam o domínio de algo.

Neste ponto, as desigualdades que poderiam ser solucionadas a partir da construção de estruturas políticas e econômicas participativas que almejassem uma transformação social mais profunda, foram incrementadas com o recurso explícito à violência nos esforços de “pacificação” dos contingentes brasileiros, característicos da própria estrutura e objetivos da MINUSTAH (SIMAN; SANTOS, 2018). Tais medidas contribuíram com a manutenção de uma estrutura em que a “reconstrução” é deixada nas mãos de elites comprometidas com o bloco histórico neoliberal. É a partir deste ponto que “uma vasta gama de agentes (incluindo o FMI, o Banco Mundial, OMC...) financiam diretamente a ‘reconstrução’ pós-conflito ou, [...] financiam “pesquisas” que concluem que mais liberalismo no campo econômico e político é o que o mundo precisa, principalmente na situação pós-conflito” (TAYLOR, 2010, p. 167, tradução nossa).

No presente capítulo, observamos com maiores detalhes o teor da atuação do Brasil na MINUSTAH ao longo de suas fases, levando em consideração seus contingentes militares e atores civis. Em um primeiro momento, aprofundamos a análise crítica dos elementos constituintes da missão, verificando os significados da “estabilização” no Haiti, mais relacionada às tarefas de “pacificação” e à construção de um nexos entre segurança e desenvolvimento favorável ao bloco histórico neoliberal. Com base nisso, analisamos os reflexos da contribuição do Brasil na MINUSTAH durante o período de funcionamento da missão, assim como o próprio saldo final da operação. A intensificação de problemas históricos do Haiti pelas forças de paz brasileiras, de natureza política, econômica e social, e a perda de legitimidade dos interventores que se pretendiam inovadores e “solidários”, foram os principais indicativos de como a “via brasileira” de construção da paz atuou em favor dos modos hegemônicos de intervenção, vinculados à “paz liberal” e à “estabilização”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, localizamos a Teoria Crítica Neogramsciana dentro dos debates acadêmicos das Relações Internacionais, verificando a importância de se adotar uma visão crítica e ampliada de conceitos e processos tradicionalmente tidos como inquestionáveis, como o Estado, o poder e a hegemonia. Na prática, longe de procurar oferecer ferramentas analíticas destinadas a observar objetivamente a realidade e solucionar problemas, a TCN busca demonstrar que toda estrutura social é socialmente construída por meio de relações de dominação entre atores específicos. Nessa lógica, toda organização política e social sempre está sujeita a um contínuo processo de mudança e transformação histórica. Analisar criticamente a (in)segurança internacional nos direciona, portanto, a levar em consideração as motivações políticas dos eventos em períodos históricos definidos, entendendo de que forma as relações de poder são consolidadas, em termos ideológicos, culturais e materiais, e disseminadas dentro do sistema internacional.

Desta maneira, conferimos importância à retomada do pensamento que influenciou a desenvoltura desse corpo teórico nas RI. Foi nesse sentido que realizamos uma revisão conceitual da abordagem de Antonio Gramsci, de modo a verificar as origens históricas e desdobramentos do seu pensamento político no seu tempo, e os principais conceitos que serviram como ferramentas para uma análise crítica da realidade social. A partir disso, foi possível realizar um balanço das perspectivas trazidas por autores neogramscianos, como Robert Cox, Stephen Gill e William Robinson, verificando as implicações da adoção de um pensamento neogramsciano sobre o poder e a hegemonia para o estudo da ordem mundial, em contraposição às abordagens convencionais ligadas ao realismo.

Em termos concretos, entendemos que as relações de poder na configuração atual da ordem mundial operam no âmbito de uma estrutura hegemônica que posiciona no centro as forças sociais alinhadas à expressão contemporânea do modo de produção capitalista. Essa expressão é o neoliberalismo, ideologia que promove o mercado mundial como a principal forma de governança, e contribui para a construção de formas de Estado comprometidas com a realização de ajustes estruturais na economia, a partir de privatizações e reformas orientadas ao mercado, e com a promoção de democracias liberais como formas de governança política. A estrutura hegemônica contemporânea é referida, dentro de uma visão neogramsciana, como sendo o bloco histórico neoliberal, visto que o que possibilita ao bloco histórico o seu caráter inerentemente hegemônico é

a capacidade de forças sociais moldarem uma ideologia universal, aglutinando interesses de grupos subalternos e contribuindo para que estes grupos sustentem o bloco.

No âmbito dessa estrutura estão as mudanças políticas e normativas que se desdobraram na agenda de segurança internacional, com particular atenção à evolução das operações de paz da ONU dos anos 1990 até o contexto presente. Com foco no conceito de hegemonia, buscamos construir as pontes entre a TCN e os Estudos de Segurança Internacional ao analisarmos criticamente os eventos que ocasionaram a redefinição das concepções de soberania e intervenção humanitária. Tais eventos puderam ser entendidos no âmbito da consolidação do bloco histórico neoliberal, alinhado a forças sociais comprometidas com a disseminação do neoliberalismo como um projeto global.

Os reflexos desse processo no que diz respeito à segurança internacional foram claros, na medida em que observamos que justificativas ligadas ao “direito à ingerência” de potências ocidentais não se deram em um vazio ideológico, mas refletiram interesses particulares de mudanças de regime e consolidação de governos alinhados às prescrições de instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Da mesma forma, interrogar as transformações normativas das Nações Unidas em temas como proteção de civis, *peacebuilding* e estabilização de regiões de conflito nos direciona à ideia de que operações de paz assumem tarefas cada vez mais complexas de modo a (re)construir Estados politicamente e economicamente subordinados aos atores hegemônicos.

Nessa estrutura, também esteve o maior protagonismo de países do Sul Global em operações de paz, cujo exemplo máximo foi o aumento da participação de contingentes desses países, como o próprio caso do Brasil. A partir da exposição do pano de fundo ideológico das operações de paz sob a Teoria Crítica Neogramsciana, questionar perspectivas de transformação dessa realidade a partir do Brasil foi uma tarefa relevante. Tal ponto se justifica pelo teor crítico da política externa brasileira presente nas políticas externas dos governos Lula e Dilma, e o estilo de atuação inovador pretendido pelo Brasil em operações de paz, sobretudo no âmbito da MINUSTAH.

Uma vez que o estilo dessa atuação foi concebido dentro de um movimento amplo da política externa brasileira em buscar reformar a ordem mundial, buscamos interrogar criticamente os processos impulsionados pelo ímpeto reformista da PEB durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Para tanto, se restringiu o foco de

análise ao objetivo geral buscado pelo Brasil, durante esse período tratado em questão, de propor alternativas regionais e globais de governança política e econômica a partir de uma postura reformista ao multilateralismo ocidental e ao bloco histórico neoliberal. Ainda que, em nenhum momento, tenha sido de interesse da PEB a subversão extrema aos pilares desse ordenamento, uma perspectiva neogramsciana ilustra o interesse geral de construir um projeto hegemônico alternativo às forças do neoliberalismo, abarcando países do Sul Global que adeririam de forma consentida a esse projeto, sobretudo a partir das ações e custos assumidos pelo Brasil na esfera mais imediata da integração regional. A própria ênfase do contexto regional se deu justamente ao fato de um novo projeto possuir suas bases mais diretas em países vizinhos, sendo o sucesso e expansão desse projeto na esfera global uma consequência da legitimidade e aceitação que ele teria obtido no plano regional.

Por mais que, à luz da TCN e do complexo Estado/sociedade, tenha se discorrido não somente acerca das características desse projeto, mas sobretudo de como sua possível estabilidade teria decorrido da ascensão de forças sociais que teriam alcançado a hegemonia no âmbito doméstico, a situação na realidade é um pouco mais complexa. A experiência histórica demonstra que o projeto hegemônico levado a cabo pelo Brasil durante esses anos não alcançou a hegemonia nem internamente, e consequentemente falhou externamente. O complexo Estado/sociedade, ainda assim, se mostra útil na medida em que se torna possível evidenciar os descompassos entre o que era pretendido pela política externa e o que se observava no nível doméstico e no nível internacional. Nesse sentido, verificou-se que dissensos e ambiguidades no âmbito doméstico prejudicaram a estabilidade da forma de Estado alinhada ao neodesenvolvimentismo, e consequentemente ajudaram a minar a influência que o projeto tinha no âmbito internacional. Sobre o último ponto, é de se considerar a perda de apoio de parceiros regionais ao projeto, o acirramento de rivalidades e sobretudo o baixo respaldo de iniciativas e ideias empreendidas, como a “responsabilidade ao proteger”, a “não indiferença” e a “via brasileira” de construção da paz.

Assim, é a partir da natureza não hegemônica do projeto levado a cabo pela política externa e pela sua consequente incapacidade de sustentar reformas no longo prazo que entendemos que caminhos alternativos e críticos à temas como intervenção e atuação em operações de paz não puderam se materializar. Posto isso, a tarefa central de analisar criticamente o caráter do engajamento do Brasil em uma operação de paz como a MINUSTAH nos direcionou, em um

primeiro momento, a compreender os elementos que tornaram possível a própria existência da missão no Haiti.

Foi nesse sentido que realizamos uma revisão historiográfica da trajetória política haitiana, compreendendo suas crises de governança sob uma perspectiva histórica. Desde os tempos coloniais, verificou-se que o país caribenho chamou a atenção de interesses externos por razões que variaram durante as distintas épocas, mas que estiveram relacionados com o objetivo central da manutenção e segurança dos investimentos estrangeiros e dos processos de acumulação capitalista. Chama a atenção que as intervenções no Haiti, seja por exemplo a invasão do Estados Unidos no início do século XX ou as mais recentes operações de paz da ONU, foram justificadas sob supostas pretensões humanitárias.

Assim, os séculos de ingerência externa no Haiti contribuíram com um legado de subordinação política e econômica do país aos interesses capitalistas de distintas épocas. Não pretendemos, com isso, negar que historicamente o país esteve marcado por precárias condições de vida, mas apontar para o fato de que toda intervenção serve aos propósitos de atores politicamente e economicamente hegemônicos. Estes não são apenas Estados, mas elites transnacionais que ditam os rumos e características das estruturas de governança no Haiti, em conjunto com elites locais haitianas cujas posições de poder foram consolidadas desde a independência.

Desta maneira, com essa contextualização, conferimos um olhar crítico para os antecedentes e consequências da MINUSTAH. Como visto, a missão teve como marcas centrais os recursos explícitos ao uso da força contra atores hostis ao projeto visionado pela ONU e um mandato complexo voltado à estabilização e reconstrução do Haiti em diversas esferas. Junto a isso, foco central da presente pesquisa, a MINUSTAH contou com uma ativa e intensa participação de contingentes militares e atores civis brasileiros, que buscaram operacionalizar a dita “via brasileira” de construção da paz.

Ao considerarmos que o projeto de política externa levado a cabo pelos governos de Lula e Dilma não foi capaz de sustentar reformas propostas em matéria de segurança internacional, enfim exploramos como a atuação do Brasil na MINUSTAH contribuiu para a construção de situações favoráveis aos interesses políticos e econômicos de forças sociais hegemônicas, tais como as elites historicamente estabelecidas no Haiti e as elites transnacionais vinculadas às instituições financeiras internacionais. Entendemos que as atividades desempenhadas no Haiti pelos atores da

missão, objetivadas a construir uma forma de Estado alinhada ao bloco histórico neoliberal, estiveram centradas nas tarefas de “pacificação” e pela construção de um nexos particular entre segurança e desenvolvimento, em que a pobreza endêmica do Haiti e as resistências locais ao projeto visionado pela ONU eram tidos como fatores de “instabilidade” a serem contidos.

No âmbito dessa realidade, pouco progresso foi verificado em termos da construção da paz e da melhoria das condições de vida da população haitiana, que permaneceu alheia aos processos decisórios do Estado. Durante todos os 13 anos da presença da MINUSTAH, apesar de sutis progressos nas taxas de crescimento econômico, verificou-se uma intensificação da desigualdade social. Isso se explica, pois, todo o conjunto de atividades repressivas, de apoio humanitário e ao desenvolvimento levadas a cabo pela operação de estabilização contribuíram com a concentração da riqueza por forças sociais que puderam alavancar medidas liberalizantes no plano político e econômico haitiano.

As controvérsias da MINUSTAH andaram ao lado da incapacidade dos contingentes militares e atores civis brasileiros operacionalizarem as ideias críticas da “não-indiferença”, “solidariedade ativa” e da “via brasileira”. O “caso de sucesso” referido pela maior parte dos atores que se engajaram no Haiti conviveu com uma realidade progressivos questionamentos da população haitiana quanto à legitimidade da missão e ao suposto caráter excepcional e diferenciado dos atores brasileiros. Com base em estudos compreensivos já realizados sobre a MINUSTAH e o Brasil, bem como no teor das declarações realizadas pelos oficiais brasileiros que assumiram postos de comando na missão, não verificamos nenhum caráter inovador e distintivo da atuação dos brasileiros no Haiti. Na realidade, a partir da pesquisa aqui realizada, observamos como sendo válida a hipótese de que a atuação do Brasil na MINUSTAH, ainda que tenha se proposto a inovar por meio de uma “via brasileira”, reproduziu processos convencionais de intervenção a partir do intenso uso da força e do apoio à construção de um Estado democrático-liberal, contribuindo para a manutenção de uma estrutura histórica capitalista hegemônica.

Isso se apoia tanto devido às ideias críticas propostas pelas burocracias diplomáticas não terem se sustentado no médio a longo prazo, e sobretudo pela realidade dessas ideias terem servido, em termos práticos, para tentar angariar maior credibilidade à desenvoltura de tarefas alinhadas à “paz liberal” e à “estabilização”. Assim, em termos neogramscianos, a “via brasileira” de construção da paz terminou por reforçar esses modos hegemônicos de intervenção, simbolizando um processo de cooptação do Brasil para a desenvoltura de modelos políticos e econômicos

miméticos do capitalismo neoliberal em partes subordinadas do mundo, como o Haiti. Tal cooptação deriva da indistinção, por parte dos responsáveis pela operacionalização da “via brasileira”, entre noções críticas da construção da paz pela erradicação das raízes da violência e a lógica militarizada da pacificação, o que simboliza a própria mescla entre as ideias de “paz” e “ordem”, própria da agenda de estabilização.

Como argumentado, essa indistinção remonta de o próprio fato dos contingentes brasileiros terem desempenhado atividades que jamais foram marcas particulares do “jeito” brasileiro, como estes pensavam. Assim como nas intervenções militares dos Estados Unidos, França e Reino Unido, as operações de estabilização da ONU intensificam a multidimensionalidade da missão quando aglutina medidas brandas e violentas, subordinando tarefas dos espectros militar, humanitário, desenvolvimentista, econômico e político ao alcance da “estabilidade”. Portanto, verificou-se, na atuação de contingentes militares e atores civis brasileiros, apenas uma reprodução dessa lógica, a partir da militarização dos esforços realizados em prol da construção de um Estado democrático-liberal.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal.; CALL, Charles T. A “Brazilian Way”? Brazil’s Approach to Peacebuilding. *In*: CALL, Charles T.; DE CONING, Cedric (Eds.). **Rising Powers and Peacebuilding: Breaking the Mold?**. Londres: Palgrave Macmillan, 2017. p. 15-38.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Gerenciamento de Crises: o terremoto no Haiti. **São Paulo: Porto de Idéias**, 2014.

ALLES, Leonardo Miguel. **A não-indiferença na política externa brasileira**: a maneira de intervir da diplomacia Lula da Silva. 2011. 227 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais em Relações Internacionais, Porto Alegre, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Depois da diplomacia companheira: o que vem pela frente?. **Gazeta do Povo**, [s. l.], 28 nov. 2017.

ALSINA JR, João Paulo S. Grand strategy and peace operations: the Brazilian case. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, p. 1-22, 2017.

ALSINA JR, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, p. 173-191, 2009.

ÁLVAREZ, G. L. a Cooperação Sul-Sul Ainda é Possível? O Caso das Estratégias do Brasil e dos Impulsos da Argentina em Direção à Nova África do Sul. *In*: VILLA, R. D.; MATHIAS, S. K. **Ensaio Latino-Americanos de Política Internacional**. São Paulo: Hucitec, 2007.

AMORIM, C. **Entrevista - Celso Amorim**. [Entrevista concedida a] Douglas Portari e João Cláudio Garcia. IPEA, Brasília, ano 7, ed. 61, 2010.

AMORIM, Celso. Pronunciamento do Ministro Celso Amorim na Reunião do Conselho de Segurança da ONU sobre a Situação no Haiti. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, vol. 75, p. 17-18, 1994.

AMORIM, Celso. **Pronunciamento na XXXV Assembleia Geral da OEA**, 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u84473.shtml>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ANDERSEN, Louise Riis. The HIPPO in the room: The pragmatic push-back from the UN peace bureaucracy against the militarization of UN peacekeeping. **International Affairs**, v. 94, n. 2, p. 343-361, 2018.

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. Brazil's participation in United Nations peacekeeping operations: Evolution, challenges, and opportunities. **IPEA**, Discussion paper, 2021.

ARAÚJO, M. V.; DARIO, Diogo Monteiro. As transformações da ordem mundial liberal no século XXI: uma análise neogramsciana. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 102-122, abril/jul. 2021.

ARDANAZ, G. V. O. **Going Green: MINUSMA and the United Nation's turn to Counter-terrorism and Counter-insurgency**. Dissertação de Mestrado – Charles University. 2018.

BADIE, Bertrand. Exploring the New World. *In*: BADIE, Bertrand. **New Perspectives On The International Order: No Longer Alone in This World**. Suíça: Palgrave Macmillan. p. 53-74. 2019.

BANDEIRA, M. L. A. A Importância Geopolítica da América do Sul na Estratégia dos Estados Unidos. *In*: _____. **Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**, Brasília, FUNAG, 2009.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. Power in International Politics. **International organization**, v. 59, n. 1, p. 39-75, jan. 2005.

BARROSO, J. L.V. Segurança e Uso da Força no Contexto da OTAN Pós Guerra Fria. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 27, p. 43-63, nov. 2006.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. The West and contemporary peace operations. **Journal of Peace Research**, v. 46, n. 1, p. 39-57, 2009.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. **Understanding Peacekeeping**. 2. ed. Cambridge: Polity, 2010.

BERTAZZO, Juliana. Atuação da OTAN no pós-Guerra Fria: implicações para a segurança internacional e para a ONU. **Contexto Internacional**, v. 32, p. 91-119, 2010.

BERTONHA, João Fábio. Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 107-124, 2010.

BEZERRA, Livia Morena Brantes. Cooperação internacional e a disputa do desenvolvimento no Haiti. **Revista NERA**, Ano 19, v. 20, n. 34, p. 107-118, 2016.

BIELER, A; MORTON, A. D. A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-Gramscian perspectives in International Relations. **Capital & Class**, v. 28, p. 85-113, mar./2004.

BITTENCOURT, P. V. Z.; PASSOS, R. D. F. Cox e as teorias das relações internacionais na década de 1980: um balanço do debate entre a teoria problem-solving de Waltz e a perspectiva crítica coxiana a partir do conceito de estrutura. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 142-162, abril/jul. 2021.

BLANCO, R. The Brazilian Engagement with Peace Operations: A Critical Analysis. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 60, n. 2, p. 1-20, jul./2017.

BOUTELLIS, Arthur. Can the UN stabilize Mali? Towards a UN stabilization doctrine?. **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 4, n. 1, 2015.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Uso da Força nas Operações de Paz: o caso da MINUSTAH. *In*: BRAGA, Carlos Chagas Vianna; FERREIRA, Adler Cardoso. (Orgs.). **13 anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019. p. 111-132.

BRAGANÇA, Danillo Avellar. A Unasul como estratégia de expansão da liderança regional brasileira. **Oikos**, v. 15, n. 1, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRINKLEY, Douglas. Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine. **Foreign Policy**, Washington D.C., n. 106, p. 110-127, primavera 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1149177>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

BRUSSI, Antônio José Escobar. Não indiferença: nova comunidade ideológica de consciência para o Sul Global?. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 287-312, 2016.

BURGES, Sean W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**, [s.l], v. 22, n. 1, p. 65-84, 12 mar. 2008.

BURGES, Sean W. Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. **International Politics**, v. 52, n. 2, p. 193-207, 2015.

BURGES, Sean W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Flórida: University Press of Florida, 2009.

CAIXETA, M. B.; MORASSO, C. M. Potencialidades e limites da Cooperação Sul-Sul no plano contra hegemônico: O caso da agricultura familiar na Argentina e no Brasil. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 163-183, abril/jul. 2021.

CARVALHO, A. S. D. De; ROSA, Renata D. M. O Brasil e a não-indiferença à crise haitiana: solidariedade ou retórica do discurso?. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 9, n. 1, 2011.

CARVALHO, Benjamin de.; DE CONING, Cedric. Rising powers and the future of peacekeeping and peacebuilding. Oslo: **Norwegian Peacebuilding Resource Centre**, 2013. p. 1-8.

CAVALCANTE, F. As origens conceituais da construção da paz das Nações Unidas. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 1-22, jul./dez. 2010a.

CAVALCANTE, F. As origens conceituais da construção da paz das Nações Unidas. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 1-22, jul./dez. 2010a.

CAVALCANTE, F. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 142-159, 2010b.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antonio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Rev. Bras. Polít. Int**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CHAGAS, B. R. F. Positivismo e marxismo: o debate sobre a neutralidade científica e a construção do projeto profissional do Serviço Social brasileiro. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 169-186, jun./2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5433/1679-4842.2015v17n2p169>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

CHALLENGER, Jemma. The Implications of Stabilisation Logic in UN Peacekeeping: The Context of MINUSMA. **E-International Relations**, [s.l.], p. 1-14, 10 abr. 2021.

CHANDLER, David et al. **Empire in denial: the politics of state-building**. Londres: Pluto, 2006.

CHANDLER, David. Post-Conflict Statebuilding: Governance without Government. *In*: PUGH, Michael.; COOPER, Neil.; TURNER, Mandy (Eds.). **Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding**. Londres: Palgrave Macmillan, 2008. p. 339-357.

CLEMENTE, Dario. Robert Cox, los neogramscianos y el regionalismo post-hegemónico en Sudamérica. Una revisión crítica de la literatura sobre el proyecto regional de Brasil y la hegemonía (2003-2016). **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 123-141, abril/jul. 2021.

CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino. MINUSTAH e diplomacia solidária: criação de um novo paradigma nas operações de paz?. *In*: MATIJASCIC, Vanessa Braga (Org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: Reflexões e debates**. São Paulo: Unesp, 2017. cap. 5, p. 129-158.

COUNTRY ECONOMY. **Haiti**. 2023. Disponível em: <<https://countryeconomy.com/countries/haiti>>. Acesso em: 07 jan. 2023.

COUTINHO, Carlos Nelson. Introdução a Gramsci. *In*: Escola Nacional Florestan Fernandes. (Org.). **Gramsci e a Formação Política**. São Paulo: ENFF, 2012. p. 15-44.

COUTINHO, Carlos Nelson. Teoria “ampliada” do Estado. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 73-88.

COX, Robert W. Civil Society at the Turn of the Millenium: Prospects for an Alternative World Order. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 25, n. 1, p. 3-28, 1999.

COX, Robert W. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. **Millennium**, Londres, v. 12, n. 2, p. 162-175, jun./1983.

COX, Robert W. Multilateralism and world order (1992). *In*: COX, Robert W; SINCLAIR, Timothy J. (Eds.). **Approaches to World Order**. Reino Unido: Cambridge University Press. 1996b. p. 494-523.

COX, Robert W. Realism, positivism, and historicism (1985). *In*: COX, Robert W; SINCLAIR, Timothy J. (Eds.). **Approaches to World Order**. Reino Unido: Cambridge University Press. 1996a. p. 49-59.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, Londres, v. 10, n. 2, p. 126-155, jun./1981.

COX, Robert W; JACOBSON, Harold K. Decision Making (1977). *In*: COX, Robert W; SINCLAIR, Timothy J. (Eds.). **Approaches to World Order**. Reino Unido: Cambridge University Press. 1996. p. 349-375.

CUNLIFFE, Philip. **Legions of Peace: UN Peacekeepers from the Global South**. Londres: Hurst, 2014.

CURRAN, David; HOLTOM, Paul. Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council, 2000–14. **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 4, n. 1, 2015.

CURRAN, David; HUNT, Charles T. Stabilization at the Expense of Peacebuilding in UN Peacekeeping Operations. **Global Governance**, [s.l.], v. 26, n. 1, p. 46-68, abr. 2020.

DE CONING, Cedric. What does ‘stabilisation’ mean in a UN peacekeeping context. **Complexity 4 Peace Operations**, 2015.

DE MAIO, Ana. La Defensa y la Seguridad Estratégicas Regionales como Políticas de Cooperação de UNASUR: Hacia un Processo Progressivo de Defesa em Suramerica? *In*: CHAVES, D.; WINAND, E.; PINHEIRO, L. **Perspectivas e Debates em Segurança, Defesa e Relações Internacionais**, Macapá Ed UNIFAP / Rio de Janeiro, Autografia, 2015.

DINIZ, Eli O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 493-531, 2011.

DOBSON, Alan P.; MARSH, Steve. **US Foreign Policy since 1945**. 2. ed. Nova Iorque: Taylor & Francis Group, 2006.

DONNELLY, Jack. The realist tradition. *In*: _____. **Realism and International Relations**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2000. p. 6-42.

DUFFIELD, Mark. The liberal way of development and the development—security impasse: Exploring the global life-chance divide. **Security dialogue**, v. 41, n. 1, p. 53-76, 2010.

ERBER, Fabio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, p. 31-55, 2011.

ESTEVEVES, P.; HERZ, M. Climbing the Ladder: Brazil and the International Security Field. *In*: ESTEVEVES, P.; JUMBERT, Maria G.; CARVALHO, Benjamin de. (Eds.). **Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 2020. p. 113-131.

EUA. **Joint Publication 3-07: Stability**. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff. 2016.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. 1 ed. Brasília: FUNAG, 2013.

FERNANDES, Rubem César. Respeito e Honra ao Haiti. *In*: HAMANN, E. P., TEIXEIRA, C. A. R. (Orgs.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2017. p. 112-117.

FIERKE, K. M. Critical theory, security, and emancipation. **International Studies Association**, mar. 2010. Disponível em: <<http://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-138>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

FIORI, Giuseppe. Capítulo 25. *In*: _____. **A vida de Antonio Gramsci**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1979. p. 291-304.

FISHER, Mark. **Capitalist realism: Is there no alternative?**. Reino Unido: John Hunt Publishing, 2009.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.

FONTOURA, P. R. C. T. da; UZIEL, E. A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *In*: HAMANN, E. P., TEIXEIRA, C. A. R. (Orgs.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2017. p. 9-15.

FORGACS, David. (Ed.). **The Gramsci Reader: Selected Writings 1916-1935**. Nova Iorque: New York University Press. 2000.

FORTES, Ana Rachel Simões; PEREIRA, Chyara Sales; RAMOS, Leonardo. As transformações da ordem mundial liberal no século XXI: uma análise neogramsciana. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 247-263, abril/jul. 2021.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Haiti: Poverty Reduction Strategy Paper**. 2008. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08115.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2023.

GARCIA, Ana Saggiaro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. Tese de Doutorado - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 413 f. 2012.

GAUTHIER VELA, Vanessa. MINUSMA and the Militarization of UN Peacekeeping. **International Peacekeeping**, v. 28, n. 5, p. 838-863, 2021.

GERRING, John. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GILDER, Alexander. Human security and the stabilization mandate of MINUSCA. **International Peacekeeping**, v. 28, n. 2, p. 200-231, 2021.

GILL, Stephen. Constitutionalising capital: EMU and disciplinary neo-liberalism. *In*: BIELER, Andreas; MORTON, Adam David (Orgs.). **Social forces in the making of the New Europe**. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2001. p. 47-69.

GILL, Stephen. **Power and Resistance in the New World Order**. 2. ed. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2008.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. 1. ed. Reino Unido: Cambridge University Press, 1981.

GOMES, Maíra Siman. **A “pacificação” como prática de “política externa” de (re)produção do self estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH)**. 2014. 271 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2014.

GOMES, Maíra Siman; SANTOS, Victoria. Primeiro a ordem, depois o progresso: os limites das pacificações no Haiti e no Rio de Janeiro. *In*: BRAGA, Carlos Chagas Vianna; FERREIRA, Adler Cardoso. (Orgs.). **13 anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019. p. 138-142.

GOULART, Fernando Rodrigues. Entrevista. *In*: CASTRO, Celso; MARQUES, Adriana. (Orgs.). **Missão Haiti: a visão dos force commanders**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 177-196.

GRAMSCI, Antonio. Hegemony, Relations of Force, Historical Bloc. *In*: FORGACS, David. (Ed.). **The Gramsci Reader: Selected Writings 1916-1935**. Nova Iorque: New York University Press. 2000. p. 189-221.

GRAMSCI, Antonio. State and Civil Society. *In*: HOARE, Quintin; SMITH, Geoffrey Nowell. (Eds.). **Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci**. Nova Iorque: International Publishers. 1971. p. 123-205.

GRAMSCI, Antonio. State and Civil Society. *In*: HOARE, Quintin; SMITH, Geoffrey Nowell. (Eds.). **Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci**. Nova Iorque: International Publishers. 1971. p. 123-205.

GUERRA, Lucas D. V. P. X. **Hegemonia, ordem mundial e operações de paz: uma análise da MINUSTAH sob as lentes da Teoria Crítica das Relações Internacionais**. 2017. 142 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2017.

GUERRA, Lucas; BLANCO, Ramon. A Construção da Paz no Cenário Internacional: Do Peacekeeping Tradicional às Críticas ao Peacebuilding Liberal. **Carta Internacional**, v. 13, n. 2, 2018.

GUERRA, Lucas; BLANCO, Ramon. A MINUSTAH como uma Missão Civilizatória: uma análise crítica da política internacional para a estabilização do Haiti. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 8, n. 3, p. 259-275, 2017.

HAITI. Plano de Ação para a Recuperação Nacional e o Desenvolvimento do Haiti (PARDH). 2010. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/haiti/action-plan-national-recovery-and-development-haiti>>. Acesso em: 07 jan. 2023.

HAMANN, Eduarda P; JUMBERT, Maria G. Brazil's Evolving "Balancing Act" on the Use of Force in Multilateral Operations: From Robust Peacekeeping to "Responsibility While Protecting". *In*: ESTEVES, P.; JUMBERT, Maria G.; CARVALHO, Benjamin de. (Eds.). **Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 2020. p. 153-173.

HAMANN, Eduarda Passarelli. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil. **Cadernos Adenauer**, v. 17, n. 4, p. 95-110, 2016.

HAMANN, Eduarda. (Org.). **Revisiting borders between civilians and military: Security and Development in Peace Operations and Post-conflict Situations**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

HARIG, Christoph. Synergy effects between MINUSTAH and public security in Brazil. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, v. 3, n. 2, p. 142-168, 2015.

HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. Reino Unido: Oxford University Press, 2005.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença**: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília, DF. Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HIRST, Monica. Emerging Brazil: The challenges of liberal peace and global governance. **Global Society**, v. 29, n. 3, p. 359-372, 2015.

HOARE, Quintin; SMITH, Geoffrey Nowell. **Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci**. Nova Iorque: International Publishers. 1971.

HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and Understanding International Relations**. 1. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 1990.

IKENBERRY, G. John. Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order. **Perspectives on Politics**, Cambridge, v. 7, n. 1, p. 71-87, mar./2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1537592709090112>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

IKENBERRY, G. John. The end of liberal international order?. **International Affairs**, Londres, v. 94, n. 1, p. 7-23, jan./2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/322272057_The_end_of_liberal_international_order>. Acesso em: 08 jan. 2023.

IKENBERRY, G. John. The Future of Liberal World Order. **Japanese Journal of Political Science**, Cambridge, v. 16, n. 3, p. 450-455, set./2015.

IKENBERRY, G. John. The logic of order: Westphalia, liberalism, and the evolution of international order in the modern era. In: IKENBERRY, G. John (Ed.). **Power, Order, and Change in World Politics**. Reino Unido: Cambridge University Press. 2014. p. 83-107.

JIMÉNEZ, J. Nuevas Amenazas?. In: REQUEÑA, M. (Org.). **Luces Y Sombras de La Seguridad Internacional en los Albores Del Siglo XXI**, Tomo III, Madrid, IUGM- UNED, 2010.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars**. Cambridge: Polity Press, 3. ed. 2012.

KARLSRUD, John. From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism. **International Peacekeeping**, [s.l.], p. 1-21, 24 jul. 2018b.

KARLSRUD, John. Towards UN counter-terrorism operations?. **Third World Quarterly**, v. 38, n. 6, p. 1215-1231, 2017.

KARLSRUD, John. United Nations Stabilization Operations: Chapter Seven and a Half. **Ethnopolitics**, [s.l.], p. 1-15, 17 jul. 2019.

KARLSRUD, John. **The UN at war: Peace operations in a new era.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018a.

KEMER, T.; PEREIRA, A. E.; BLANCO, R. A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding. **Rev. Social Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 137-150, dez. 2016.

KENKEL, Kai M.; SOUZA NETO; D. M.; RIBEIRO, M. M. L. A. Peace Operations, Intervention and Brazilian Foreign Policy: Key Issues and Debates. *In*: ESTEVES, P.; JUMBERT, Maria G.; CARVALHO, Benjamin de. (Eds.). **Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges.** Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 2020. p. 133-151.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013.

KENKEL, Kai Michael. South America's emerging power: Brazil as peacekeeper. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 644-661, 2010.

KENKEL, Kai Michael; FOLEY, Conor. Responding to the crisis in United Nations peace operations. **Contemporary Security Policy**, [s.l.], v. 42, n. 2, p. 189-196, 2021.

KRISHNAN, S. UN Peacekeeping, Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention. **India Quarterly**, v. 76, n. 1, p. 120-135, 2020.

LEMAY-HÉBERT, Nicolas. United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). *In*: KOOPS et al. (Eds.). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.** Oxford: Oxford University Press, 2015.

LIMA, Maria Regina S. Autonomia, Não indiferença e Pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**, n. 83, p. 16-20, abr./jun. 2005.

LIMA, Maria Regina S. Diplomacia, Defesa e a Definição Política dos Objetivos Internacionais: O Caso Brasileiro. *In*: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, JR. P. **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**, Rio de Janeiro, FGV, 2010b.

LIMA, Maria Regina S. Tradição e inovação na Política Externa Brasileira. **Plataforma Democrática**, working paper, n. 3, jul. 2010a.

LUDWIG, Fernando J.; SPOSITO, Ítalo B. Brazil and its Regional Projection: Perspectives on Hegemony and Regionalism in South America in the Post-Cold War Era. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 11, n. 54, p. 176-194, abr./jun. 2020.

LUDWIG, Fernando José; BLANCO, Ramon. Abordagens Gramsciana e Foucaultiana relativamente à Paz: a hegemonia por meio da Biopolítica. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 11, n. 2, 2013.

MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers?: The Growing Divergence Between the Regional and Global. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 53, n. 3, p. 1-24, outono 2011.

MATIASCIC, Vanessa Braga. As Interferências Externas e a Manutenção da Ordem Pública no Haiti. **História e Cultura**, v. 1, n. 1, p. 119-146, 2012.

MATIASCIC, Vanessa Braga. Haiti: uma história de instabilidade política. **Anais do XX Encontro Regional de História: História e Liberdade**, 2010.

MEDEIROS FILHO, O. Breve Panorama de Segurança na América do Sul. *In*: NASSER, R. M.; MORAES, R. F de. **O Brasil e a Segurança no Seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014.

MENDONÇA, M. V. Brasil no Haiti, um caso de sucesso: uma análise da missão brasileira no Haiti. *In*: HAMANN, E. P., TEIXEIRA, C. A. R. (Orgs.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2017. p. 58-65.

MENDONÇA, Sônia. O Estado ampliado como ferramenta metodológica. **Marx e o Marxismo-Revista do NIEP-Marx**, v. 2, n. 2, p. 27-43, 2014.

MILANI, Carlos.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 35 n. 1, p. 11-41, jan./jul. 2013.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina S. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.

MIRANDA, André Luís Novaes. A MINUSTAH e o uso da Força a pacificação de Bel Air. *In*: BRAGA, Carlos Chagas Vianna; FERREIRA, Adler Cardoso. (Orgs.). **13 anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019. p. 133-137.

MIRANDA, André Luís Novaes. A pacificação de Bel Air. *In*: HAMANN, E. P., TEIXEIRA, C. A. R. (Orgs.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2017. p. 51-57.

MOSES, J.; BAHADOR, B.; WRIGHT, T. The Iraq War and the responsibility to protect: uses, abuses and consequences for the future of humanitarian intervention. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 5, n. 4, p. 347-367, 2011.

MUGGAH, Robert. The effects of stabilisation on humanitarian action in Haiti. **Disasters**, v. 34, p. S444-S463, 2010.

MÜLLER, Frank; STEINKE, Andrea. Criminalising encounters: MINUSTAH as a laboratory for armed humanitarian pacification. **Global crime**, v. 19, n. 3-4, p. 228-249, 2018.

MÜLLER, Markus-Michael; STEINKE, Andrea. The geopolitics of Brazilian peacekeeping and the United Nations' turn towards stabilisation in Haiti. **Peacebuilding**, v. 8, n. 1, p. 54-77, 2018.

NAPOLEÃO, Thomaz Alexandre Mayer; DA CUNHA KALIL, Mariana Alves. Stabilization as the securitization of Peacebuilding? The experience of Brazil and MINUSTAH in Haiti. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, v. 3, n. 2, p. 87-112, 2015.

OLIVEIRA, G. C. Para além da polarização racionalismo-reflexivismo nas relações internacionais: A tipologia metodológica de Patrick Jackson e o pluralismo metodológico em debate. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 42, p. 117-135, jun./2014.

OLIVEIRA, G. C. O conceito de estabilização: implicações no campo das operações de paz contemporâneas. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 190-212, mai. 2020.

OLIVEIRA, O. H. A. C. de; ARAUJO, M. do V.; BELFI, L. G. P. M. Anatomia de uma crise: globalização, neoliberalismo e extrema-direita no Brasil. **Cadernos Cemarx**, Campinas, SP, v. 16, n. 00, p. 1-20, 2022.

ONU. A/55/305–S/2000/809 - **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. Nova Iorque: United Nations, 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **An Agenda for Peace**: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Nova Iorque, 31 jan. 1992. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/an-agenda-for-peace-preventive-diplomacy-peacemaking-and-peace-keeping-report-of-the-secretary-general/>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. Nova Iorque: United Nations, 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Document A/3943** - Nova Iorque: United Nations, 1958. Disponível em: <<https://undocs.org/A/3943>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations**. New York: United Nations, 2015.

ONU. **S/RES/1452 (2004)** - Nova Iorque: United Nations, 2004. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/1542>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Security Council Resolution 1529**. Nova Iorque: United Nations, 2004a. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1529>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Security Council Resolution 1542**. Nova Iorque: United Nations, 2004b. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1542>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Security Council Resolution 1702**. Nova Iorque: United Nations, 2019. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1702>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Security Council Resolution 2350**. Nova Iorque: United Nations, 2017. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/2350>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Security Council Resolution 2476**. Nova Iorque: United Nations, 2019. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3810375?ln=en>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Security Council Resolution 861**. Nova Iorque: United Nations, 1993a. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/171795?ln=en>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Security Council Resolution 867**. Nova Iorque: United Nations, 1993b. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/173065?ln=en>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Security Council Resolution 940**. Nova Iorque: United Nations, 1994. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/940>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **Supplement to an Agenda for Peace** – position paper of the Secretary General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. Nova Iorque, 25 jan. 1995. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/168325?ln=en>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **United Nations Peacekeeping - Fatalities**. Nova Iorque: United Nations, 2022. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

ONU. **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines**. Nova Iorque: United Nations, 2008. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2023.

OTAN. **NATO's role in Kosovo**. 2022c. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm>. Acesso em: 08 jan. 2023.

OTAN. **Partnership for Peace programme**. 2022a. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm>. Acesso em: 08 jan. 2023.

OTAN. **Peace support operations in Bosnia and Herzegovina**. 2022b. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52122.htm>. Acesso em: 08 jan. 2023.

PARIS, Roland. International peacebuilding and the ‘mission civilisatrice’. **Review of international studies**, v. 28, n. 4, p. 637-656, 2002.

PARIS, Roland. Peacebuilding and the limits of liberal internationalism. **International security**, v. 22, n. 2, p. 54-89, 1997.

PARIS, Roland. **At war's end: building peace after civil conflict**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2004.

PAUL CRUZ, Luiz Guilherme. Entrevista. *In*: CASTRO, Celso; MARQUES, Adriana. (Orgs.). **Missão Haiti**: a visão dos force commanders. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 139-160.

PAULA, Leonardo Dias de. **Solidariedade e violência**: um estudo da participação de militares brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2020.

PECEQUILO, Cristina S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, p. 136-156, 2008.

PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. Entrevista. *In*: CASTRO, Celso; MARQUES, Adriana. (Orgs.). **Missão Haiti**: a visão dos force commanders. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 17-50.

PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. O Primeiro Ano da MINUSTAH. *In*: BRAGA, Carlos Chagas Vianna; FERREIRA, Adler Cardoso. (Orgs.). **13 anos do Brasil na MINUSTAH**: lições aprendidas e novas perspectivas. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019. p. 81-85.

PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. Prefácio. *In*: FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU**: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. 1 ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 17-22.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. São Paulo/Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do "combate à pobreza". **Topoi (Rio de Janeiro)**, v. 11, p. 260-282, 2010b.

PEREIRA, Luiz Eduardo Ramos Batista. Entrevista. *In*: CASTRO, Celso; MARQUES, Adriana. (Orgs.). **Missão Haiti**: a visão dos force commanders. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 161-176.

PETER, Mateja. Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma. **Global Governance**, [s.l.], v. 21, n. 1, p. 351-370, 19 ago. 2015.

PINHEIRO, Ajax Porto. Missão no Haiti: Legado, Aprendizados e Aperfeiçoamentos. *In*: BRAGA, Carlos Chagas Vianna; FERREIRA, Adler Cardoso. (Orgs.). **13 anos do Brasil na**

MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019a. p. 243-250.

PINHEIRO, Ajax Porto. Entrevista. *In:* CASTRO, Celso; MARQUES, Adriana. (Orgs.). **Missão Haiti:** a visão dos force commanders. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019b. p. 219-244.

PNUD. **Human Development Report 2021/2022 Uncertain times, unsettled lives:** Shaping our future in a transforming world. Nova Iorque: United Nations. 2022.

PUGH, Michael. Peacekeeping and critical theory. **International Peacekeeping**, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 39-58, 2004.

PUGH, Michael.; COOPER, Neil.; TURNER, Mandy (Eds.). **Whose Peace?** Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding. Londres: Palgrave Macmillan, 2008.

RAMOS, Leonardo César Souza. **A Sociedade Civil em Tempos de Globalização:** Uma Perspectiva Neogramsciana. 2005. 219 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2005.

RAMOS, Leonardo; ZAHRAN, Geraldo. Da Hegemonia ao poder brando: implicações de uma mudança conceitual. **Cena Internacional**, v. 8, p. 134-157, 2006.

RICHMOND, Oliver P. Para Além da Paz Liberal? Respostas ao “Retrocesso”. Trad. de Victor Coutinho Lages. **Contexto Internacional**, vol. 32, n. 2, p. 297-332, jul./dez. 2010.

RICHMOND, Oliver P. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. **International Peacekeeping**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 83-101, 2004.

RICHMOND, Oliver P.; TELLIDIS, Ioannis. The BRICS and international peacebuilding and statebuilding. **Norwegian Peacebuilding Resource Centre**, Oslo, 2013. p. 1-9.

RICHMOND, Oliver. **Peace in international relations**. Nova Iorque: Routledge, 2008.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. Dordrecht: Springer, 2012.

ROBINSON, William I. Gramsci and globalisation: from nation-state to transnational hegemony. **Critical review of international social and political philosophy**, v. 8, n. 4, p. 559-574, 2005.

ROBINSON, William I. Promoting polyarchy: 20 years later. **International Relations**, v. 27, n. 2, p. 228-234, 2013.

RODRIGUES, Thiago. Segurança planetária: entre o climático e o humano. **Ecopolítica**, n. 3, p. 5-41, 2012.

RODRIK, Dani. **Karl Polanyi and Globalization's Wrong Turn**. International Karl Polanyi Conference "Karl Polanyi for the 21st century", Radiokulturhaus Vienna, 2019.

ROGERS, Paul. **Losing control: Global security in the 21st century**. 4 ed. London: Pluto Press, 2021.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, Estados Unidos, v. 46, n. 3, p. 561-598, dez./1992.

SÁ, Miguel Borba de. **Haitianismo: colonialidade e biopoder no discurso político brasileiro**. 2019. 283 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2019.

SANTOS CRUZ, Carlos Alberto dos. Cooperation Between Civilians and the Military – UN Level. *In*: HAMANN, Eduarda. (Org.). **Revisiting borders between civilians and military: Security and Development in Peace Operations and Post-conflict Situations**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 23-30.

SANTOS CRUZ, Carlos Alberto dos. Entrevista. *In*: CASTRO, Celso; MARQUES, Adriana. (Orgs.). **Missão Haiti: a visão dos force commanders**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 75-114.

SANTOS CRUZ, Carlos Alberto; PHILLIPS, William R.; CUSIMANO, Salvator. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business**. Nova Iorque, 19 dez. 2017. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/improving-security-of-united-nations-peacekeepers-independent-report>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

SARAIVA, Miriam G. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 45-52, jan./jun. 2010.

SARAIVA, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 37, p. 63-78, mar. 2013.

SCHENONI, Luis L. et al. Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch. **Foreign Policy Analysis**, v. 18, n. 1, 2022.

SEGUY, Franck. **A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti**. 2014. 389 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2014.

SEITENFUS, R. De Suez ao Haiti: A Participação Brasileira nas Operações de Paz. *In*: FUNAG. (Org.). **O Brasil e a ONU**. Brasília, DF. Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 38-58.

SEITENFUS, Ricardo. **Reconstruir Haiti**: entre la esperanza y el tridente imperial. Santo Domingo: CLACSO, 2016.

SILVEIRA, C. de C. Derechos humanos y violencia en Río de Janeiro: ¿para qué sirven los militares?. In: ALDA MEJÍAS et al. **Gobernabilidad y democracia**: defensa y transiciones de Brasil y España. RIL Editores, 2012. p. 165-188.

SILVEIRA, Maria Lidia Souza da. Notas sobre poder e Estado no pensamento político de Gramsci. In: Escola Nacional Florestan Fernandes. (Org.). **Gramsci e a Formação Política**. São Paulo: ENFF, 2012. p. 89-108.

SIMAN, Maíra; SANTOS, Victória. Interrogating the security–development nexus in Brazil’s domestic and foreign pacification engagements. **Conflict, Security & Development**, v. 18, n. 1, p. 61-83, 2018.

SINCLAIR, Timothy J. Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order. In: COX, Robert W; SINCLAIR, Timothy J. (Eds.). **Approaches to World Order**. Reino Unido: Cambridge University Press. 1996. p. 3-18.

SIQUEIRA, José Elito Carvalho. Entrevista. In: CASTRO, Celso; MARQUES, Adriana. (Orgs.). **Missão Haiti**: a visão dos force commanders. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 51-74.

SPEKTOR, Matias. O projeto autonomista na política externa brasileira. In: NETO, Aristides Monteiro. (Org.). **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014, p. 20-58.

SPEKTOR, Matias. Strategies of rising Brazil: postmortem review, looking forward. **Contemporary Politics**, [s. l.], p. 1-18, ago. 2021.

STUENKEL, O.; TAYLOR, Matthew M. Brazil on the Global Stage: Origins and Consequences of Brazil's Challenge to the Global Liberal Order. In: STUENKEL, O.; TAYLOR, Matthew M. **Brazil on the Global Stage**: Power, Ideas, and the Liberal International Order. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 2015. p. 1-16.

STUENKEL, Oliver. **Post-Western World**: How Emerging Powers Are Remaking Global Order. Cambridge: Polity Press, 2016.

TAYLOR, Ian. Liberal peace, liberal imperialism: a gramscian critique. In: RICHMOND, Oliver P. (Ed.). **Palgrave Advances in Peacebuilding**: critical developments and approaches. Palgrave Macmillan, London, 2010. p. 154-174.

THURY, Leonardo de Amorim. A teoria crítica de Robert Cox e o caso do Fundo Monetário Internacional no final do século XX. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 38-59, abril/jul. 2021.

TOURINHO, M. For liberalism without hegemony: Brazil and the rule of non-intervention. In: STUENKEL, Oliver; TAYLOR, Matthew M. (Eds.). **Brazil on the Global Stage**: Power, Ideas, and the Liberal International Order. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 2015. p. 79-94.

TOURINHO, M.; STUENKEL, O.; BROCKMEIER, S. “Responsibility while protecting”: Reforming R2P implementation. **Global Society**, v. 30, n. 1, p. 134-150, 2016.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. 2. ed. Brasília, DF. Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: Thesaurus Editora, 2007.

VELASCO JR, Paulo A. **A Cooperação para o Desenvolvimento como plataforma de inserção legítima do Brasil no mundo**. VIII Congresso ALACIP, Lima, 2015.

VELASCO JR, Paulo A. Autônoma, Politizada, Anticonformista, Não Subserviente: uma Política Externa Brasileira fiel à sua tradição. **Insight Inteligência**, ano XIV, n. 55, p. 18-125, out./dez. 2011.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. Entrevista. *In*: CASTRO, Celso; MARQUES, Adriana. (Orgs.). **Missão Haiti: a visão dos force commanders**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 115-138.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. Epopeia militar brasileira no Haiti. *In*: HAMANN, E. P., TEIXEIRA, C. A. R. (Orgs.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. 2017. p. 16-24.

VILLA, Rafael Duarte. Segurança internacional e normatividade: é o liberalismo o elo perdido dos critical securities studies?. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 95-122, 2008.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Nova Iorque: McGraw Hill, 1979.

WEISS, Thomas G.; KUELE, Giovanna. The Global South and UN Peace Operations. **E-International Relations**, [s.l.], p. 1-7, 3 fev. 2019.

WILLIAMSON, John. Democracy and the “Washington Consensus”. **World Development**, Estados Unidos, v. 21, n. 8, p. 1329-1336, ago./1993.

ZIEGLER, Charles E. Critical perspectives on the Responsibility to Protect: BRICS and beyond. **International Relations**, v. 30, n. 3, p. 262-277, 2016.