

STEFANIE SCHEGOSCHESKI VIOTTO FERRAZ

STATE BUILDING: UMA ANÁLISE DO QUADRO NORMATIVO NO ÂMBITO
DAS NAÇÕES UNIDAS

Uberlândia

2017

STEFANIE SCHEGOSCHESKI VIOTTO FERRAZ

STATE BUILDING: UMA ANÁLISE DO QUADRO NORMATIVO NO ÂMBITO
DAS NAÇÕES UNIDAS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito
Professor Jacy de Assis da Universidade
Federal de Uberlândia, como exigência
parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito, sob orientação do
Professor Rodrigo Vitorino Alves de
Souza.

Uberlândia

2017

STEFANIE SCHEGOSCHESKI VIOTTO FERRAZ

STATE BUILDING: UMA ANÁLISE DO QUADRO NORMATIVO NO ÂMBITO
DAS NAÇÕES UNIDAS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito
Professor Jacy de Assis da Universidade
Federal de Uberlândia, como exigência
parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito, sob orientação do
Professor Rodrigo Vitorino Alves de
Souza.

Uberlândia, ____ de _____ de 2017.

Banca examinadora:

Rodrigo Vitorino Alves de Souza, UFU/MG

Examinador (a)

Examinador (a)

RESUMO

Este trabalho busca apresentar diferentes abordagens teóricas sobre o tema de reconstrução de Estados, vulgo *state-building*. Além disso, apresenta as estruturas que circundam as atividades de reconstrução ou revitalização de instituições colapsadas em um contexto de conflito. Por fim, são apresentados os aspectos normativos, de forma generalizada, que vão desde a estrutura das missões até as definições existentes em textos normativos e na prática – parte essencial da construção do direito internacional e nas Nações Unidas.

Palavras-chave: *state building*, reconstrução de Estados, Nações Unidas, direito internacional.

ABSTRACT

This work aims to present different theoretical approaches to the State reconstruction, also known as *state-building*. Moreover, it presents the structures concerning the activities of reconstruction or revitalization of collapsed institutions in a context of conflict. At last, normative aspects are presented, in a general way, going from the structure of the missions to the existing definitions found in legal texts and in practice – an essential part of the construction of international law and in United Nations.

Key words: state building, reconstruction, United Nations, international law.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE <i>STATE- E NATION-BUILDING</i>	7
2.1. O conceito	7
2.2. Outros termos e debates relacionados.....	16
2.3. Estratégias de operação	22
2.4. Recorte conceitual	39
3. ESTRUTURA RECONSTRUÇÃO DE ESTADOS	42
3.1. ONU como um todo	43
3.2. Conselho de Segurança.....	48
3.3. Assembleia Geral	51
3.4. Secretariado.....	51
3.5. Grupos de amigos.....	53
3.6. A V Comissão	54
3.7. Comitê Especial sobre Operações de Manutenção de Paz	55
3.8. Financiamento	55
4. LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA REFERENTES A <i>STATE BUILDING</i>	57
4.1. Aplicação de normas internacionais ao contexto local	57
4.2. Carta das Nações Unidas	60
4.3. Conselho de Segurança.....	61
4.4. Assembleia Geral	62
4.5. Soberania.....	63
4.6. Acordos	65
4.7. Justiça internacional	67
5. DESENVOLVIMENTOS JURÍDICOS MAIS RECENTES.....	69
6. CONCLUSÃO	72
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

1. INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) nasceu com o objetivo de evitar novas guerras e promover a paz duradoura. Assim, a organização foi estruturada conforme esses objetivos.

Após décadas de conhecimentos adquiridos com a prática, a organização já é considerada como capaz de lidar com as situações mais complexas de forma, substancialmente, mais barata do que em relação a empreendimento dos Estados Unidos, por exemplo.

Para lidar com situações, nas quais um país tem todas as suas estruturas básicas, como economia, governo, sistema de saúde e judiciário, em colapso, há diferentes estratégias. Neste trabalho, será estudada a reconstrução de Estados, *state building*.

Embora sejam encontradas publicações da organização que utilizem o termo, mais predominante são termos cuja referência é o conflito, embora as ações desenvolvidas envolvam atividades de *state building*. Desta maneira, emprestar lições é preciso.

Não somente é importante observar as discussões doutrinárias e a prática em torno do assunto, mas os aspectos normativos que guiam e caracterizam as atividades de reconstrução estatal. Considerando a qualidade e profundidade das pesquisas já feitas sobre *state building* em outros ramos, esse trabalho objetiva conhecer o quadro normativo, ou seja, o conjunto de normas sobre *state building*, de modo a possibilitar análises futuras mais profundas.

O foco da pesquisa de dará sobre as Nações Unidas. Mas, o que será observado nos casos práticos, é o trabalho conjunto de diversas instituições, dentro e fora do âmbito da organização.

2. ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE *STATE*- E *NATION-BUILDING*

2.1. O conceito

▪ *State-building* e *nation-building*

Em se tratando de *state-building*, é necessário saber, em primeiro lugar, que não há consenso sobre sua definição ou uma área apenas que trate sobre o assunto. (SCOTT, 2007) Não só o tema é tratado por diferentes perspectivas - como desenvolvimento, segurança, história, economia, antropologia, relações internacionais – como, também, muitos debates se relacionam com a área. (Os quais serão apresentados mais adiante.)

Em segundo lugar, é necessário tratar do termo *nation-building*, pois muitos autores o tratam como sinônimo de *state-building*, enquanto outros fazem questão que uma diferenciação seja feita. Assim, a título de entendimento inicial, será apresentada uma caracterização simplista dos termos, para posteriormente, apresentar maior detalhamento dos termos conforme diferentes autores.

Inicialmente, cabe fazer observação, seguindo exemplo de Aureo de Toledo Gomes (2008b), de que *nation-building* é termo utilizado em duas frentes de debate – uma delas não sendo correspondente ao debate aqui apresentado. Como deixa claro o autor já citado, uma linha discute a formação dos Estados nacionais e sua expansão, analisando o processo de formação dos Estados ou, em uma tradução literal, de construção destes. Grävingholt et alli (2009), explicam que Charles Tilly, em 1975, influenciou a popularização do termo *state-building* como sinônimo para o processo evolucionário pelo qual Estados emergem. A outra frente diz respeito à segurança internacional e intervenção de atores externos em contextos de fragilidades estatais, de reconstrução dos Estados afetados. (GOMES, 2008a) (Apesar da ressalva apresentada, não se desconsidera a possibilidade tais debates se complementarem. A qual se torna mais evidente, quando se analisa as propostas de estratégias para as operações de reconstrução estatal, nas quais as prioridades são estabelecidas conforme uma ou outra visão de Estado e dos elementos necessários para sua formação e permanência.)

Interessante é a proposta do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme apresentam Grävingholt et alli (2009):

“To mark the difference between the evolutionary process referred to by Tilly and others, and state-building activities that actors undertake intentionally, the authors of a comprehensive OECD/DAC Discussion Paper on state-building (Concepts and dilemmas of state building in fragile situations: from fragility to resilience, 2008) have recently suggested to refer to the historical process as ‘state formation’ and reserve ‘state building’ for deliberate interventions with a view to influencing (accelerating, steering) that process.”
(p. 5)

Como explicita James Dobbins *nation-building* corresponde à criação de um senso de identidade em uma sociedade, provavelmente, uma sociedade dividida. *State-building*, por outro lado, corresponde à construção de uma capacidade governamental. Sendo que, em muitos casos, ambos são necessários. (Nota de rodapé 2: referência – definição apresentada pelo autor em debate da Foreign Affairs, 2010) Muitos autores concordam que um Estado eficaz seja requisito para o desenvolvimento de uma nação e que, portanto, *state-building* seja um componente de *nation-building*. (SCOTT, 2007) Também, segundo Fukuyama, *state-building* significa a construção de instituições políticas ou até instituições promotoras de desenvolvimento econômico. Enquanto *nation-building* significa construção de uma nação, ou seja, a criação de símbolos e valores. (GOMES, 2008a)

Apesar de a diferenciação existir e, como aponta Scott, o termo *state-building* ser menos controverso para atores externos descreverem suas intervenções, tem havido uma tendência a utilizar os termos como sinônimos, com predominância para o termo *nation-building*. O que poderia ser observado na mídia, organizações não-governamentais e em *think tanks*, por exemplo. Os quais, provavelmente, foram influenciados pela administração de George W. Bush e sua tendência a utilizar *nation-building* para as intervenções no Iraque e no Afeganistão a partir de 2001. Outra possível razão para uma falta de diferenciação seria que a literatura que, ao invés de focar nos aspectos da construção de uma identidade cultural das operações de *nation-building*, ignoram-os e escolhem focar nos aspectos da construção da capacidade estatal. (SCOTT, 2007) A Rand Corporation (*think tank* localizado nos Estados Unidos) também utiliza *nation-building* como sinônimo de *state-building* e, segundo Áureo Toledo de Gomes (2008a), devido à

popularidade dos estudos publicados pela instituição, o termo *nation-building* se consagrou. Francis Fukuyama, em publicação em 2007 já utiliza o termo também. (GOMES, 2008a). (Neste trabalho será mantida a diferenciação entre os termos. Assim, quando o termo *nation-building* for utilizado sem diferenciação, será porque determinado autor o utilizou e, portanto, optei por respeitar sua escolha de nomenclatura.) Já com uma abordagem diferente, Ottaway (1999) argumenta que também é possível considerar *state-building* e *nation-building* forças opostas. Ou seja, enquanto o primeiro busca criar um Estado-nação homogêneo, o segundo enfatiza a importância da identidade cultural, a qual pode levar a movimentos de autodeterminação. (SCOTT, 2007) (Nota de rodapé: 4. Abordagem que será apresentada com maior detalhamento mais adiante.)

Apresentados os termos de forma introdutória, será feita apresentação mais detalhada da evolução do debate sobre o conceito de *state-building* e, por conseguinte, de *nation-building*.

Dentro da bibliografia consultada para a realização desta revisão bibliográfica, as primeiras referências ao debate sobre *nation-building* datam das décadas de 1950 e 1960. Segundo Dinnen e Hippler, naquela época a discussão sobre *nation-building* foi intensa e fortemente associada a teorias desenvolvimentistas sobre modernização (SCOTT, 2007), em especial, à noção de desenvolvimento e modernização divulgada pelos Estados Unidos, a qual tinha ampla aceitação. Fato que, com o ativismo estadunidense, resultou na criação de órgãos destinados à promoção do desenvolvimento econômico: Programa de Assistência Técnica da ONU e *US Agency for International Development* (USAID) (GOMES, 2008a)

Desde o início da Guerra Fria até o fim dos anos 1960, *nation-building* era utilizada pelos Estados Unidos e pela União Soviética como uma tática para limitar a influência um do outro. Mas, na década de 1970, o termo perdeu força por ter sido associado ao envolvimento dos EUA com a Guerra do Vietnã. (SCOTT)

De acordo com Fukuyama, durante os anos 1980, *state-* e *nation-building* saem da agenda internacional. O foco passou a ser então a redução do papel do Estado e a desregulamentação do mercado. (SCOTT)

Segundo Zoe Scott (2007), na década de 1990 *state-building* volta a ser debatido junto com a questão da governança:

“It was only in the 1990’s that state-building began to re-emerge as the importance of ‘good governance’ was increasingly discussed in the light of limited developmental progress in many Southern states. The ‘good governance’ agenda put the focus firmly back on the capacities and structures of the state in developing countries.” (p. 4)

Aureo Toledo de Gomes (2008) afirma que o desenvolvimento econômico deixa de ser o foco, como era durante a Guerra Fria:

“Com o crescente aumento dos conflitos intra-estatais durante a década de 1990 e a concomitante evolução das Operações de Paz, *nation-building*, segundo Hippel (1999), que até então significava a construção de governos estáveis, que podiam ou não ser democráticos, passou a carregar em seu bojo a idéia de ‘construção de Estados democráticos e estáveis.’” (p. 95)

O autor ainda apresenta outra parte do argumento de Hippel, que afirma que a estratégia de democratização já existia durante a Guerra Fria. Ao fim da Guerra Fria, a exportação da democracia ganhou vigor com o objetivo de garantir a paz e a segurança internacional. Tal diretriz teria como fundamento a afirmação de que “democracias não guerreiam umas com as outras”.

W. Zartman, no livro *“Collapsed states: the disintegration and restoration of legitimate authority”* (1995), afirma que o Estado é vital para os processos do desenvolvimento e deve ser sempre reconstruído após o colapso. Mas, em algumas ocasiões determinadas dimensões do Estado podem ter de ser alteradas. (SCOTT, 2007)

Hamre e Sullivan, em 2002, se apresentam contra o termo *nation-building*, utilizando o termo *post-conflict reconstruction*. O qual é definido pelos autores como: provimento e fortalecimento do bem-estar econômico e social, dos meios de governança, Estado de direito, justiça e reconciliação e segurança do país. (GOMES, 2008a)

Stephen Mallaby (2002), por outro lado, utiliza o termo *state-building* e o entende como uma parte da política de desenvolvimento de um país, já que muitos aspectos apresentados pela corrente dominante da produção sobre desenvolvimento estão em consonância com as atividades de *state-building*. Alguns exemplos seriam: reformas tributárias, desenvolvimento de infraestrutura, democratização, apoio a partidos políticos, administração das finanças públicas e de conflitos. (SCOTT, 2007)

Além disso, assim como alguns autores utilizam os termos *state-* e *nation-building* como sinônimos, autores como Paris (2002) e Barnett e Zuercher (2006) utilizam *peace-building* como sinônimo de *state-building*. Tais autores argumentam que *state-building* não deve significar apenas pôr fim à violência, mas criar uma paz sustentável. Tal foco na sustentabilidade teria feito com que *peacebuilders* não saíssem dos países-alvo logo após o fim de conflitos, tendo de trabalhar em atividades de *state-building*, como democratização, desenvolvimento da burocracia, construção do sistema judiciário etc. Paris afirma que, além dessas outras funções, *peace-building* se tornou um meio de exportação de uma determinada visão de Estado a ambientes não-ocidentais. Ou seja, *peace-building* não está relacionado com técnicas de administração, mas com a transmissão de uma visão de Estado. Ademais, Paris argumenta que devido ao fato de *peacebuilding* ser a transferência de normas, valores e instituições, é similar à missão civilizatória do colonialismo. Os *peacebuilders* não falariam em civilizados e não-civilizados e possuiriam uma motivação mais altruísta, mas estariam envolvidos, essencialmente, na mesma missão que o colonialismo. (SCOTT, 2007)

Vale ressaltar que os últimos autores citados trabalham com o tema segurança. Ao combinar os dois termos, especialistas da área assumem que *state-building* é algo que acontece, principalmente, em contextos pós-conflito (tal posicionamento não é claro em outras literaturas). Portanto, *peacebuilding* é tratado como sinônimo de *state-building*. Para outras disciplinas, *state-building* seria implementada em contextos de fragilidade, mas não, necessariamente, pós-conflito. E, portanto, *peacebuilding* seria uma subcategoria de *state-building*. (SCOTT, 2007)

Em 2003, em documento publicado pela Rand Corporation, James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane e Beth Cole DeGrasse definiram *nation-building* como o uso da força armada em uma situação pós-conflito a fim de auxiliar uma transição duradoura para a democracia. (GOMES, 2008a) Nota de rodapé: 5. Mais à frente veremos que os autores apresentaram uma nova definição para o termo alguns anos depois.

Amitai Etzioni, em 2004, afirma que *nation-building*, normalmente é utilizado para se referir a três atividades diferentes:

- unificação de grupos étnicos, com um senso de identidade nacional entre a população;
- democratização, a partir de melhoras na governança, combate à corrupção, Estado de direito e liberdade de expressão;

- reconstrução econômica, com a visão de que, quanto mais desenvolvido economicamente, melhor pode funcionar um Estado. (GOMES, 2008)

Já Fearon e Laitlin (2004) abordam a perspectiva da saída dos atores externos e do objetivo das operações de *peacebuilding* (trata-se de autores da área de segurança). Enquanto a comunidade internacional pede por estratégias de saídas rápidas após as intervenções de *nation-building* e *state-building* e, ainda, afirmam a necessidade da construção de uma paz duradoura e sustentável, muitos autores argumentam que estes sejam objetivos conflitantes. Alguns ainda questionam a ideia de saída em si, propondo um novo tipo de entidade estatal, algo entre um Estado soberano independente e um sustentado completamente pelo sistema internacional. (SCOTT, 2007)

J. Hippler, no artigo “*Violent conflicts, conflict prevention and nation-building: terminology and political concepts*” (2004), afirma que *nation-building* é um termo vago com dois significados distintos e principais. Em primeiro lugar, seria um processo de desenvolvimento sócio-político, o qual idealmente permite que comunidades soltas se tornem uma sociedade comum com um Estado-nação correspondente a ela (após um grande período de tempo). A outra definição de *nation-building* seria: um objetivo político, assim como uma estratégia para alcançar objetivos políticos específicos. Além disso, o autor entende *state-building* como um elemento de *nation-building*, pois, como ele afirma, um aparato estatal eficaz é essencial para uma operação de *nation-building* bem-sucedida. (SCOTT, 2007)

Tschirgi, em 2004, afirma que *nation-building* envolve operações multidimensionais de paz, com segurança do território do país-alvo, construção de aparato militar e policial e garantia de entrega de ajuda humanitária. Além disso, auxílio administrativo para construção de ministérios e, portanto, para transição democrática e crescimento econômico. (GOMES, 2008a)

O Banco Mundial, em 2005, define *state-building* como a reconstrução de um governo central, que seja capaz de três funções: manter um sistema de segurança em todo o território, administração pública efetiva e um orçamento adequado para os investimentos necessários para o país. (GOMES, 2008a)

S. Dinnen, em um trabalho para a AusAID em 2006, apresenta a evolução do conceito de *nation-building*. Além disso, discute a diferença entre *state-building* e *nation-building*: o primeiro é visto como a tarefa de construir Estados eficazes e capazes de

preencher os atributos essenciais do Estado moderno; o segundo é visto como um processo de desenvolver um senso comum de identidade ou comunidade entre vários grupos que fazem parte da população de determinado país. Este último seria um processo mais abstrato sem muitas referências práticas de como fazê-lo, pois, esse aspecto, como explica o autor, não tem sido o foco da assistência ao desenvolvimento. Doadores, em realidade, contribuem para *state-building*, mesmo que utilizem o termo *nation-building*. Assim, o autor apresenta que *nation-building*, de uma perspectiva desenvolvimentista, compreende o desenvolvimento de um Estado que funciona efetivamente; uma infraestrutura física, social e de comunicação compartilhada por todos; e um processo de estruturação e integração sócio-cultural, que leva a características compartilhadas de identidade, valores e objetivos. Por fim, *nation-building* se trata, principalmente, de promover cidadania ativa e participação política. (SCOTT, 2007)

Em 2006, James Dobbins, no artigo “*Preparing for Nation-Building*”, define as missões de *nation-building* como aquelas que objetivam:

- a) Parar um conflito, se estiver ainda em curso;
- b) Prevenir a volta de conflitos;
- c) E promover a emergência de um governo local, capaz de retomar a total responsabilidade pela segurança e bem-estar da população.

Além disso, o autor afirma que as missões de *nation-building* são lançadas não com o objetivo de tornar sociedades pobres em prósperas, mas de tornar sociedades em guerra em sociedades pacíficas. (SCOTT, 2007; GOMES, 2008a)

Já em 2007, o mesmo autor e S. Jones, K. Crane e B.C. DeGrasse, na publicação “*The Beginner’s Guide to Nation-Building*”, definem *nation-building* como o uso de força armada como parte de um esforço maior para promover reformas políticas e econômicas com o objetivo de transformar uma sociedade saída de um conflito em uma de paz consigo mesma e com seus vizinhos. (SCOTT, 2007; GOMES, 2008a; DOBBINS, *et alli*, 2007, p. 13)

No mesmo ano, na coletânea de artigos “*Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*”, Francis Fukuyama afirma que *nation-building* é composta por dois tipos de atividades. Reconstrução, que se refere à restauração das sociedades destruídas por um ou mais conflitos. E desenvolvimento, que se caracteriza pela criação de novas

instituições e a promoção de crescimento econômico sustentável – fatores que transformariam tais sociedades. (GOMES, 2008a)

Goldsmith, no capítulo “*Does Nation-building Work?*” do livro “*Governance in Post-Conflict Societies – Rebuilding Fragile States*”, de 2007, usa conscientemente o termo *nation-building*. Ainda assim, afirma que é um termo confuso, que normalmente se confunde com *state-building* e, portanto, os diferencia. O autor define *nation-building* como estabelecer identidade nacional em uma área geográfica determinada, com base em língua e cultura compartilhadas. De acordo com Zoe Scott (2007), o termo é associado pelo autor a teorias de modernização e possui conotações arquitetônicas e de engenharia. Já *state-building* é definido pelo autor como a criação de órgãos de governo central eficientes, a fim de desenvolver instituições públicas capazes de conduzir políticas. Portanto, *state-building* seria uma característica central de *nation-building*. (SCOTT, 2007)

Além disso, o autor apresenta que tais distinções desapareceram nos discursos de política externa e que, cada vez mais formuladores de política veem *nation-building* como o desenvolvimento de instituições públicas estáveis e eficazes e, conseqüentemente, como sinônimo de *state-building*. Goldsmith posiciona *nation-building* dentro da estratégia de desenvolvimento da boa governança dos anos 1990, apontando que o envio de tropas e *peacekeepers* não é essencial à definição do termo. *Nation-building*, portanto, está relacionado a civis estrangeiros que ajudam uma nação-Estado ameaçada e inoperante a se reconstruir através de mudanças de suas instituições cívicas de acordo com princípios democráticos e capitalistas. (SCOTT, 2007)

Grävingholt et alli (2009) esclarecem que, conforme foi evoluindo, o conceito de *state-building* apresentou uma tendência a expandir seu escopo. Ao analisarem os documentos emitidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), observaram que o conceito possuía um foco exclusivo em reconstrução de instituições políticas no momento imediatamente após o colapso estatal, que passou a incluir a tarefa de trabalhar contra fragilidade em vários aspectos. Assim, a definição de *state-building*, conforme o documento “*Concepts and dilemmas of state building in fragile situations: from fragility to resilience*” de 2008, seria: “*to define state building as purposeful action to develop the capacity, institutions and legitimacy of the state in relation to an effective political process for negotiating the mutual demands between state and societal groups.*” (p.6)

Publicação decorrente do Diálogo Internacional sobre *Peacebuilding* e *Statebuilding*, chamada “*The international dialogue on peacebuilding and statebuilding: contribution by Timor-Leste*”, de 2010, também adota definições da OCDE, que refletem a visão do Governo do Timor-Leste. Desta maneira, a seguinte definição é apresentada: “*Statebuilding is an endogenous process to enhance capacity, institutions and legitimacy of the state driven by state-society relations. Positive statebuilding processes involve reciprocal relations between a state that delivers services for its people and social and political groups who constructively engage with their state.*”

Sue Ingram, em publicação do PNUD em parceria com o Banco Mundial de 2010, caracteriza *state-building* como uma área da teoria do desenvolvimento. A autora aponta a falta de uma definição consolidada para o conceito, então apresenta uma definição básica de Alan Whaites e faz uma análise de quais seriam os elementos fundamentais do processo de *state-building*.

Deste modo, a definição básica de *state-building* seria: o processo pelo qual Estados aumentam sua habilidade de funcionar. Analisando outras definições propostas pela OCDE e pelo do DFID (Department for International Development), Ingram argumenta que são elementos da definição de *state-building*:

- É processo que posiciona as relações entre Estado e sociedade, basicamente o contrato social, em posição central: *state-building* remonta ao conceito de o indivíduo abdicar de sua soberania para o Estado coletivo, em troca da manutenção da ordem social através da lei. Assim, uma negociação em torno da construção do contrato social, que seja inclusiva, aumenta sua legitimidade. (Nota de rodapé: Cabe observar que, na publicação, não há diferenciação do termo *state-building* entre processo de desenvolvimento histórico do Estado e reconstrução pós-colapso.)
- Consequentemente, é um processo de caráter político: *state-building* é baseado em processos políticos de negociação sobre as relações Estado-sociedade e relações de poder entre as elites e grupos sociais. Tais processos determinam o grau de atuação do Estado e até que ponto podem responder às expectativas sociais sem recurso à violência.
- Não é um processo técnico, mas negocial: desta maneira, o funcionamento das instituições dependem, não somente de seu desenho técnico, mas do contexto social no qual operam. Caso contrário, podem se tornar meras fachadas ou serem controladas por interesses privados. Isso reflete em como o Estado atua na sociedade.

· É um processo endógeno: atores externos podem, no máximo, promover o processo – não podem controlá-lo ou conduzi-lo. A autora argumenta que esse aspecto apresenta alguns dilemas para atores internacionais, tais como: até que pode a assistência pode ser buscada para assistir em processos internos, ou como atuar em um processo político dominado por uma elite que governa para seus próprios interesses.

2.2. Outros termos e debates relacionados

O debate sobre *state-building* em muito se aproxima das abordagens dos termos e categorias relacionados às missões de paz da Organização das Nações Unidas. Há diferentes classificações, que serão apresentadas adiante, e há, inclusive, o debate sobre se alguma das categorias equivaleria a *state-building* ou *nation-building*.

Há diferentes termos que podem ser encontrados, tais como *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding*.

O que é relevante apontar consta na observação de James Dobbins *et alli* (2007), que apresentam a possibilidade de uma operação de paz evoluir para uma missão de *nation-building*:

“Nation-building, as it is commonly referred to in the United States, involves the use of armed force as part of a broader effort to promote political and economic reforms with the objective of transforming a society emerging from conflict into one at peace with itself and its neighbors. In recent years, the frequency of such operations has greatly increased. During the Cold War, the United States embarked on a new military intervention on the average of about once per decade, while the United Nations launched a new peacekeeping mission on the average of once every four years. Few of these U.S.- or UN-led operations developed into full-blown nation-building missions.” (p..)

Assim como o que ocorre com o tema de estudo do presente trabalho, aponta Eduardo Uziel (2015) que não há uma decisão das Nações Unidas sobre a definição, tampouco sobre a terminologia para operações de paz. (p.28)

Explica o diplomata que isso se dá devido a razões históricas e políticas.

“Do ponto de vista histórico, as missões de paz surgiram de modo improvisado, não estando previstas na Carta de São Francisco, e se

consolidaram ao longo de muitos anos. Como afirma Boyd, as Nações Unidas têm uma natural dificuldade em concordar sobre um nome a ser dado a qualquer fenômeno. Isso ocorre porque os Estados tendem a desconfiar que uma designação mascara interesses de outros Estados em controlar aquele instrumento e excluí-los da possibilidade de influir nas decisões mais relevantes – o que, por vezes, é verdade. Como resultado, proliferaram as designações atribuídas a essas operações, organizadas desde os anos 1940, mas que ganharam força a partir de 1956.” (p.28)

Já do ponto de vista político, a falta de consenso tem base na preferência de terminologias conforme as posições e preferências de países e grupos de países. Tais terminologias são apresentadas nos órgãos das Nações Unidas que tratam de missões de paz, que não prezam por coerência em suas publicações e utilizam novos termos sem “qualquer rigor conceitual”. (UZIEL, 2015)

Especificamente sobre operações de manutenção de paz, Uziel (2015, p.29-30) expõe que as discordâncias mais recentes se dão em torno dos termos:

- *peace operations*: que seria um termo mais amplo, correspondente a operações de paz levadas a cabo por países e organizações internacionais e que abarcaria as *peacekeeping operations*. O debate sobre o termo está presente nos âmbitos político e acadêmico. No primeiro, a preferência pelo termo *peace operations* é observada na União Européia e no Canadá, para legitimar suas missões que não são reconhecidas como tais pelas Nações Unidas, e nos Estados Unidos, pois o termo abarcaria qualquer operação militar que não fosse guerra declarada, o que incluiria a ocupação do Iraque em 2003. No âmbito acadêmico, a defesa pelo termo encontra diferentes argumentos também. A publicação da Universidade de Nova York, *Global Peace Operations*, diferencia *UN missions* de *non-UN missions*. D. Daniel e L. Caraher não vêem diferença entre a ocupação dos EUA no Iraque e as operações da ONU. De maneira similar, Roland Paris considera descartáveis a soberania e o consentimento das partes.

- e *peacekeeping operations*: o termo é defendido pelos países contribuintes de tropas das operações de manutenção de paz da Organização das Nações Unidas, predominantemente, os países em desenvolvimento. Os países do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), mais especificamente, argumentam que o termo *peace operations* “seria parte de um processo que

acabaria por desconsiderar a soberania dos Estados não ocidentais e convalidaria intervenções internacionais realizadas por EUA, União Européia, OTAN e, no futuro, até mesmo pelas Nações Unidas”.

O autor, em sua obra “O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas” faz o seguinte recorte para definir operações de manutenção da paz: operações determinadas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral da ONU, financiadas por todos os membros da organização e sob comando do Secretário-Geral e do Departamento de Operações e Manutenção de Paz (DPKO), constituídas de militares, policiais e civis, com o objetivo de restringir ou resolver conflitos, orientadas pelos princípios da imparcialidade, consentimento das partes e uso da força somente em casos de legítima defesa.

Em 1992, a pedido do Conselho de Segurança, o então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali preparou uma análise, juntamente com recomendações, sobre a capacidade das Nações Unidas para *preventive diplomacy*, *peacemaking* e *peacekeeping* dentro do quadro normativo e ideológico e de provisões da Carta das Nações Unidas. (referência: *Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*)

Para prosseguir à sua análise, Ghali apresenta definições dos temas apresentados pelo Conselho de Segurança e faz uma nova proposição, de *post-conflict peacebuilding*. As definições propostas foram:

- *Preventive diplomacy*: ações para prevenir disputas entre partes, ou para prevenir disputas já existentes de avançar para conflitos ou, ainda, limitar sua disseminação quando ocorrerem. Seu objetivo é resolver disputas antes haja conflitos violentos.
- *Peacemaking*: ações para trazer partes hostis para a realização de um acordo, essencialmente, os meios previstos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas.
- *Peace-keeping*: é o envio de presença das Nações Unidas *in locu*, com o consentimento de todas as partes interessadas até então. Normalmente, há o emprego de militares e/ou policiais da organização, assim como, civis. *Peace-keeping* é técnica que poderia ser utilizada tanto para prevenção de conflito como para, como expressa Ghali, “*making of peace*”.

Explica Ghali que tanto *peace-keeping* quanto *peacemaking* são estratégias para parar conflitos e, posteriormente, preservar a paz. Se bem-sucedidas, fortaleceriam a oportunidade para a próxima categoria, que seria capaz de prevenir o reaparecimento da violência entre nações e povos.

· *Post-conflict peace-building*: ações para identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz, a fim de evitar a volta do conflito.

Em 2000, o então Secretário-Geral Kofi A. Annan reuniu um painel com diversas autoridades com dois propósitos: fazer uma revisão das atividades de paz e segurança da Organização das Nações Unidas e apresentar recomendações claras, específicas, concretas e práticas para auxiliar a organização em suas próximas atividades. (fonte: A/55/305–S/2000/809)

O painel foi presidido pelo então Ministro das Relações Exteriores da Algeria, Lakhdar Brahimi.

Como analisa Eduardo Uziel (2015), o chamado Relatório Brahimi não fez inovações conceituais nem políticas, tampouco agradou os Estados-membros a princípio. Todavia, o documento possui dois aspectos relevantes para o debate teórico em torno das operações de paz:

“Em primeiro lugar, o documento serviu como base para novo entendimento das missões, nova interpretação de suas funções e limites. (...) A segunda contribuição fundamental de Brahimi foi legitimar a ideia, presente havia ano, de que uma nova geração de missões de paz surgira, que ainda respeitava os princípios tradicionais, mas se permitia interpretações menos restritivas.” (p. 82)

Jörn Grävingholt, Stefan Gänzle e Sebastian Ziaja realizaram análise sobre os conceitos de *peacebuilding* e *state-building* e sua compatibilidade no âmbito da OCDE. Já foi apresentada neste capítulo a concepção do conceito de *state-building*. Assim, passar-se-á a abordar os outros aspectos da análise dos autores. Estes apontam que, assim como o outro conceito, *peacebuilding* demonstrou uma tendência de expansão de seu foco. Inicialmente usado como sinônimo de *peacekeeping* e, conseqüentemente, confinado às fases de conflito violento e pós-conflito imeditado, o conceito de *peacebuilding* passou a abranger desde a prevenção do conflito até à formação, a longo prazo, de arranjos sustentáveis de gerenciamento de conflitos em sociedades recém-saídas

de conflitos. Assim, o conceito de *peacebuilding*, conforme o documento “*Preventing conflict and building peace: a manual of issues and entry points*” de 2005, seria: “*peacebuilding encompasses measures in the context of emerging, current or post-conflict situations for the explicit purpose of preventing and promoting lasting and sustainable peace.*” (p. 6)

Grävingholt *et alli* ainda explicam que há autores que compreendem *peacebuilding* como uma parte das atividades de *state-building*. Outros entendem pela lógica contrária. Aqueles, todavia, argumentam que as perspectivas que veem um processo como parte do outro não refletiriam o estado atual do debate. Deste modo, *peacebuilding* seria um conceito geral, em resposta a situações de conflitos violentos iminentes, em curso ou já passados, enquanto que *state-building* teria evoluído para um conceito genérico para todas as medidas destinadas a lidar com diferentes graus de fragilidade do Estado. Assim, os conceitos estariam se tornando congruentes, compatíveis.

Ainda assim, os conceitos não se confundem. Uma solução para possíveis confusões, seria, então, reconhecer que *peacebuilding* e *state-building* compartilham as mesmas ou similares áreas de atuação. Além disso, ambos aplicam instrumentos similares em circunstâncias similares, o que não subjuga, porém, um conceito ao outro. (GRÄVINGHOLT *et alli*, 2009)

Outro documento, já apresentado neste capítulo, que aborda *state-* e *peacebuilding* é o produzido no âmbito do Diálogo Internacional sobre *Peacebuilding* e *Statebuilding*, que apresenta abordagem da OCDE sobre os conceitos. Ainda assim, é válida sua citação, por detalhar mais o conceito de *peacebuilding*. Consta na publicação “*Peacebuilding involves a range of measures targeted to reduce the risk of lapsing or relapsing into conflict by strengthening national capacities at all levels for conflict management and to lay the foundation for sustainable peace and development.*” (p.1)

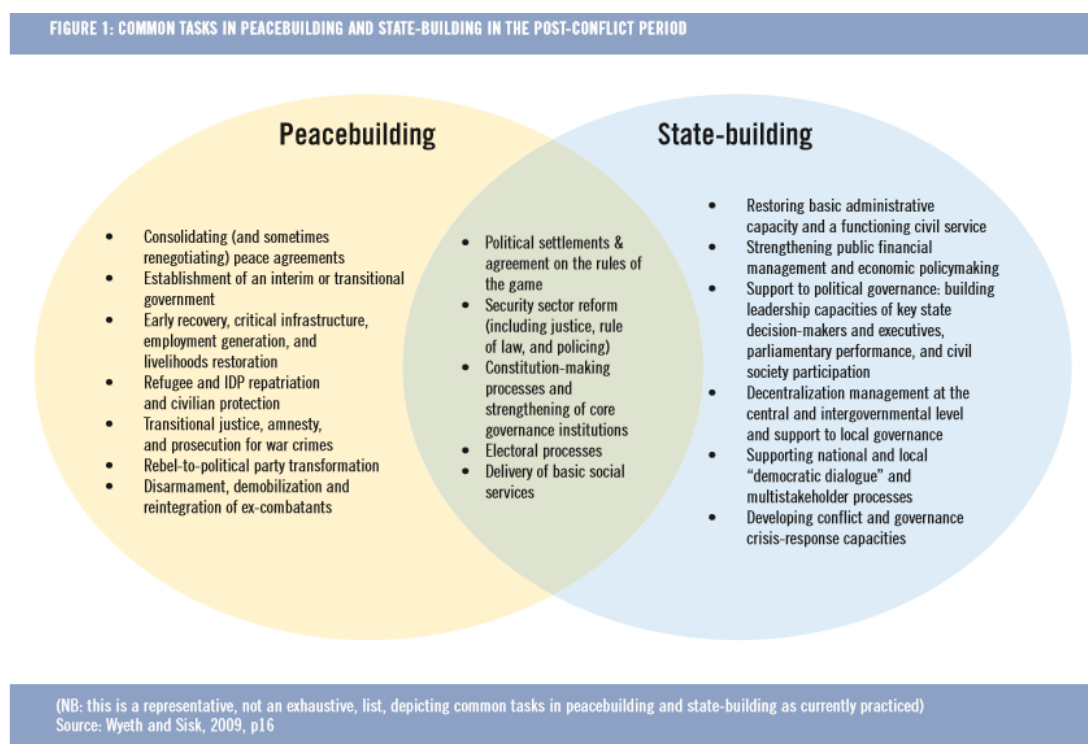
É importante citar a observação presente na publicação sobre a visão do governo do Timor-Leste, de interdependência dos processos de *peace-* e *statebuilding*.

Outra publicação relevante que trata de *peacebuilding* e *state-building* foi produzida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em conjunto com o Banco Mundial em 2010, de autoria de Sue Ingram. A publicação adota perspectiva semelhante aos trabalhos anteriormente citados, ou seja, apesar de

peacebuilding e *state-building* compartilham atributos fundamentais, não devem ser confundidos, por serem processos bastante distintos e por poderem, inclusive, levar a direções diferentes. A visão adotada é de complementaridade dos processos.

Assim, enquanto *peacebuilding* objetiva criar condições para a estabilidade, não é suficiente para superar o estado de fragilidade. Conforme visão importada da OCDE, a estabilidade duradoura só pode ser alcançada com resiliência. Tal conceito é apresentado como a habilidade de lidar, de forma bem-sucedida, com choques internos e externos, sendo considerada condição para evitar que um país volte a conflito quando estiver sob pressão. *State-building* com base em processos políticos inclusivos é proposto, então, como um componente importante do processo, pelo qual Estados saem do estado de fragilidade para o estado de resiliência. (INGRAM, 2010)

As propostas conceituais presentes na publicação foram resumidas na seguinte ilustração:



Pela observação da figura, é possível perceber que as ações de cunho mais imediato e focadas em segurança tendem a ser alocadas como atividades de *peacebuilding*, enquanto que atividades de cunho estrutural, como atividades de *state-building*.

Em setembro de 2015, o então Secretário-Geral das Nações Unidas Ban Ki-moon encaminhou um relatório, para a Assembleia Geral e para o Conselho de Segurança, chamado “*The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations*”. Assim como os outros relatórios aqui já citados, o relatório tinha como propósito fazer proposições, a fim de que as operações de paz da organização possam ser mais eficazes, eficientes e possam oferecer uma resposta mais adequada ao contexto mundial.

Interessante é observar que, o relatório, não há proposições conceituais. De todo modo, algo interessante é o recorte conceitual feito pelo Secretário-Geral, como a seguir fica exposto:

“I use the term ‘peace operations’ throughout the present report. The term refers to all field-based peace and security operations mandated or endorsed by the Security Council and/or the General Assembly, including peacekeeping operations and special political missions, as well as the envoys and regional offices carrying out my good offices.” (p. 3)

O termo “*peace operations*”, operações de paz, é utilizado para variados tipos de operações, podendo incluir, como veremos mais adiante, operações com atividades de *state-building*.

2.3. Estratégias de operação

Uma importante parte dos debates sobre *state-* e *nation-building* está relacionada às estratégias de realização das operações de reconstrução – de Estados ou de nações. As discussões giram em torno de diferentes aspectos: quais fatores podem contribuir para o sucesso de operações de *state-* e *nation-building*, quais experiências históricas podem fornecer lições, quais áreas devem ser priorizadas, quem deve promover a reconstrução, quanto tempo devem durar as operações, qual regime político deve ser implementado,

entre outros. Assim, a seguir serão apresentadas diferentes visões sobre diferentes aspectos das operações de *state-* e *nation-building*.

De modo geral, segundo Zoe Scott (2007), a maioria dos teóricos afirmam que um Estado saudável é pré-requisito para o desenvolvimento de uma nação e que, conseqüentemente, *state-building* seria um componente fundamental de *nation-building*. Além disso, a autora afirma que diversos autores defendem que, enquanto *state-building* possa ser promovido por atores externos; o desenvolvimento de uma nação, uma cultura, pode ser formada apenas pela sociedade.

Em 1985, Tilly, acreditava que a observação do desenvolvimento de nações-Estados europeus proveria lições sobre a melhor forma de promover *state-building* em países em desenvolvimento. Portanto, o autor acreditava que lições, que poderiam ser transferidas para a atualidade, poderiam ser encontradas na história. Ao discutir quais fatores poderiam contribuir para o sucesso das operações de *state-building*, o autor afirmou que uma liderança local estudada não seria necessária para promover iniciativas de *state-building*. O autor argumenta que Estados europeus emergiram apesar de lideranças despóticas e sem educação. De acordo com o autor, movimentos das camadas mais baixas da sociedade e levantes populares têm alta relevância no processo de formação do Estado. (SCOTT, 2007)

Em 1995, W. Zartman afirmou, primeiramente, que o Estado é vital para os processos de desenvolvimento e, portanto, deve sempre ser reconstruído após um colapso. No entanto, em algumas ocasiões, algumas dimensões do Estado possam ter de ser alteradas antes que a reconstrução prossiga. Além disso, o autor defende que a sociedade deve ser reconstruída e desenvolvida de forma integrada ao Estado. De acordo com Zartman, muitas vezes a sociedade se fortalece após o colapso do estatal. Ademais, ambos possuem diferentes necessidades em termos de reconstrução. Enquanto a sociedade necessita de espaço político para se desenvolver, o Estado necessita de instituições e estruturas. Em se tratando de estruturas de poder, estas devem ser construídas a partir da população e, de acordo com esta lógica, o estímulo à construção participativa seria essencial para restaurar a legitimidade. Outro ponto bastante relevante está relacionado aos recursos necessários à reconstrução: o autor afirma que uma tarefa central das operações de *state-building* é restaurar a capacidade do Estado de extrair e alocar recursos. E, para tanto, há grande probabilidade de tais recursos virem de fora. Neste ponto o autor defende a assistência externa como bastante positiva, assim como o papel

da comunidade internacional no processo de *state-building*. Por fim, o autor propõe que o processo de reconstrução deve combinar ordem, legitimidade e autoridade com produção de políticas e extração, não propondo passos para a reconstrução, mas afirmando que deve ser realizado de acordo com os costumes e procedimentos locais, pois estes seriam os maiores aliados da reconstrução. (SCOTT, 2007)

Ottaway, em 1999, conclui, a partir da análise do contexto multiétnico africano, que é impossível formar Estados étnicos homogêneos. Pois, identidades étnicas não podem desaparecer facilmente, assim como a formação de Estado étnicos forçariam grandes migrações populacionais. Assim, de acordo com Ottaway, Estados africanos apenas atingiriam estabilidade e continuaram a se democratizar, caso aprendessem a conviver com a multi-etnicidade. (SCOTT, 2007)

Em 2000, Reno levanta a problemática de como incentivar a reforma em sociedades em que o Estado é fraco, mas que não se encontram em situação pós-conflito. (SCOTT, 2007)

Se contrapondo ao posicionamento de Tilly (1985), J. Herbst (2000) afirma que lições transferíveis de *state-building* não podem ser encontradas a partir da história de Estados europeus. Continuando sua argumentação, Herbst aponta que muitos autores falharam em desenvolver uma visão sobre a política da África que tome em consideração o período pré-colonial e que reconheça as falhas causadas pelo domínio ocidental. Posteriormente, o autor aponta desafios que, se superados, garantiriam a viabilidade dos Estados africanos, que se colocam aos *state-builders* também:

- projetar autoridade em territórios inóspitos que contêm baixa densidade populacional;
- devido à baixa densidade populacional, foi mais custoso para o Estado exercer autoridade sobre determinado número de pessoas do que se comparado à Europa e outras áreas densamente ocupadas;
- condições ecológicas que não permitem alta densidade populacional facilmente (mais de 50% da África tem índices inadequados de precipitação). (SCOTT, 2007)

Ademais, Herbst aponta que, para uma análise completa da consolidação do poder na África, é preciso ignorar as barreiras entre as áreas política comparada e relações internacionais, a fim de que se tenha uma análise holística. Assim, é necessário analisar conjuntamente três aspectos: cálculo de custos da expansão territorial, origem dos

mecanismos de proteção e a natureza do sistema regional de Estado. Segundo o autor, apenas com o entendimento de todos estes níveis uma análise completa sobre o estabelecimento de poder na África seria possível. (SCOTT, 2007)

Em 2001, Midgal se insere na discussão defendendo que as reformas devem ser realizadas em consonância com o contexto local. Embora, geralmente, pouco se fale em como efetivar isso, o autor aponta conexões entre Estado e sociedade e como um afeta o outro. (SCOTT, 2007)

No mesmo ano, L. Brock, em trabalho intitulado “*Nation-building – Prelude or Belated Solution to the Failing of States?*”, busca trazer o fator étnico ao debate sobre *nation-building*. O autor, inicialmente, questiona a preocupação da comunidade internacional em salvar e construir Estados, assim como o paradigma de que nações-Estado devem ser preservados quando estão em falência. E levanta questões sobre o Estado estar condenado a falhar, pois foi desenhado erroneamente e não considera a etnia. Portanto, deveria-se deixar Estados se dissolverem ou emergirem conforme julgamento das sociedades de determinado território. O autor, por fim, aponta que a concepção clássica de *nation-building* ignora problemas advindos de etnia, com base na ideia de que diferenças étnicas são fenômenos pré-modernos, que serão, em algum momento, superados conforme uma nação racional e moderno emergir. (SCOTT, 2007)

Em 2002, M. Ottaway defende que *state-building* deve ser um processo endógeno, pois as tentativas exógenas movidas por doadores, como a autora descobriu através de estudos comparativos, são mais caras e tendem a focar na construção de instituições ao invés de estabelecimento de poder. Além disso, Ottaway critica *state-building* promovida por doadores por focarem em um melhor modo importado de realizar *state-building*, ao invés de focarem em soluções locais; já que aquelas são muito grandiosas e confusas para o país em questão e, ao mesmo tempo, não têm recursos suficientes para atingir os objetivos dos doadores. Assim, a autora defende a limitação do papel da comunidade internacional no processo da reconstrução. No mesmo ano em outro artigo, Ottaway segue coerente com L. Brock e defende que o Estado deve emergir ou se dissolver conforme as sociedades de um território determinarem. A autora argumenta que *nation-building* não é, necessariamente, algo complicado. Apresentando o exemplo do Timor-Leste, Ottaway afirma que com objetivos claros e um plano coerente, *nation-building* pode ser difícil mas não, impossível. Ela esclarece que o objetivo de *nation-building* não deve ser impor uma identidade comum a um povo dividido e, sim, organizar um Estado que consiga

administrar seu território e permitir que sua população conviva apesar de suas diferenças. E, caso organizar tal Estado dentro das antigas fronteiras reconhecidas internacionalmente não pareça possível, a comunidade internacional deveria admitir que *nation-building* pode requerer a desintegração de Estados velhos e a formação de novos. Mais adiante, Ottaway afirma que a provisão militar é essencial para a formação do Estado. A autora ainda destaca que a comunidade internacional não possui a vontade nem a estratégia de construir nações; apesar de reconhecer que as ferramentas utilizadas em *Peace-building* anteriormente já não mais são adequadas, a comunidade internacional ainda não encontrou alternativas. E, apesar de organizações não-governamentais exercerem um papel em *nation-building*, necessitam para tanto de um Estado minimamente operante. Por fim, Ottaway aponta que *nation-building* não pode objetivar um Estado democrático, sendo necessário ser realista e aceitar escolhas que, apesar de desgostosas, terão de ser feitas – inclusive o uso da força. (SCOTT, 2007)

Dentro do mesmo debate, Paris (2002) afirma que, ao fornecer recursos ao processo de reconstrução, a comunidade internacional impõe condições que minam os processos endógenos. Além disso, o autor afirma que *peacebuilding*, ao focar em administrar conflitos, falha ao perceber que, em realidade, *peace-building* está relacionado à transmissão de uma visão específica do Estado. Portanto, *peacebuilding* é *state-building*. E, ao transferir normas, valores e instituições, *peacebuilding* desempenha papel similar à missão civilizatória. Por fim, o autor aponta como *peacebuilders* disseminam a democracia liberal de mercado:

- a) Através do conteúdo de acordos de paz;
- b) Ao prover aconselhamento de “especialistas” (destaque do autor) na implementação de acordos de paz;
- c) Na imposição de condições políticas e sociais para fornecer ajuda;
- d) Ao exercer função de quase-governança através da atuação administrativa pelo Estado. (SCOTT, 2007)

S. Mallaby, no artigo “*The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States and the Case for American Empire*” (2002), apresenta posição bastante distante de Paris, ao considerar os Estados Unidos a única potência não imperialista e que resistiu a impor suas instituições a outros Estados. O autor vai além e afirma que, devido à ameaça que os Estados falidos representam ao sistema internacional, o discurso anti-imperialista já não mais é válido. Ademais, o autor afirma que as alternativas tradicionais do Ocidente ao

imperialismo foram ajuda externa e *nation-building*, mas que nenhuma tem sido eficaz em combater a falência estatal. (SCOTT, 2007)

Posicionando *nation-building* como parte das políticas de desenvolvimento, o autor aponta como a ajuda ao desenvolvido passou a considerar ações mais complexas na reconstrução do Estado a partir dos anos 1980 com o debate sobre governança. A partir disso, o autor argumenta que tal tipo de desenvolvimento se mostrou muito difícil, gerando uma grande diferença entre os objetivos dos *nation-builders* e a capacidade das instituições internacionais. Assim, para preencher essa diferença e responder ao crescente perigo dos Estados falidos, o autor sugere os EUA como ator ideal. Na prática, o autor propõe que seja criado um corpo internacional, para lidar com *nation-building*. Tal corpo deveria ser liderado pelos Estados Unidos, que forneceria dinheiro, tropas e comprometimento para garantir uma resposta apropriada à falência estatal; e combinar os valores americanos com o internacionalismo. (SCOTT, 2007)

Também em 2002, M. Khan, apresenta pesquisa em torno dos argumentos sobre a importância do Estado para economias em desenvolvimento e afirma que uma mudança no foco das reformas é necessária, assim como reorganização política. O autor inicia sua argumentação apresentando duas visões sobre a falência estatal, as quais advêm do que cada uma defende ser a função do Estado e que determinam quais áreas de uma sociedade deverão ser priorizadas na reconstrução. A primeira defende que a função do Estado é o fornecimento de serviços, tais como: leis, ordem, direitos de propriedade, distribuição de renda entre outros. Consequentemente, a falência do Estado ocorre quando este deixa de prover aqueles, gerando baixo desempenho econômico, pobreza e diversas falhas de governança. Já a segunda visão, vê o Estado em um contexto de transformação social, ou seja, a transição pela qual passam países em desenvolvimento na substituição de sistemas de produção tradicionais pela economia capitalista, situação em que o Estado intervém em direitos de propriedade e outros setores a fim de acelerar a transição e aquisição de novas tecnologias. (SCOTT, 2007)

Quanto à primeira visão, as principais críticas se relacionam ao fato de que dados econométricos e históricos questionam a relação entre as reformas propostas e aumento do crescimento. Quanto à segunda visão, o autor aponta que esta identifica capacidades do Estado necessárias para a regulação de direitos de propriedade. E, sendo crescimento e redução contínua da pobreza os objetivos, tais capacidades devem ser o foco das reformas política e institucional. Assim, o autor propõe:

- a) Há o desafio de propor reformas possíveis e que levem em consideração as particularidades de cada país;
 - b) Enquanto reestruturação política está fora da alçada de agências multilaterais, estas podem focar em capacidades regulatórias simples;
 - c) Atenção deve ser dada a capacidades básicas do Estado em áreas como aquisição de tecnologia e atração de multinacionais;
 - d) Desenvolvimento de capacidades institucionais deve ser conduzido em paralelo à reestruturação política e poder organizacional;
 - e) As agências internacionais devem transferir conhecimento, oferecer apoio na melhora das capacidades e encorajar a formação de coalisões produtivas a fim de apoiar as reformas;
 - f) Mais pesquisas devem ser realizadas a respeito dos efeitos da distribuição do poder organizacional e diferentes estratégias de transformação, assim como o uso das informações adquiridas para a sugestão de reformas políticas e institucionais.
- (SCOTT, 2007)

Em 2003, no livro “*America’s Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*”, J. Dobbins, K. Crane, S. Jones et alli, a partir da análise das intervenções de *nation-building* dos EUA desde a Segunda Guerra Mundial, concluem:

- que os fatores determinantes controláveis mais importantes são tempo, mão-de-obra e dinheiro; enquanto que outros fatores não-controláveis que podem facilitar as operações são desenvolvimento econômico, experiência democrática prévia e homogeneidade social.
- *nation-building* unilateral é menos complicada, mas mais cara do que operações multilaterais.
- é importante adotar uma perspectiva regional, pois países vizinhos podem facilmente desestabilizar um Estado.
- permanecer em um país muito tempo não garante o sucesso de uma operação de *nation-building*, mas sair muito cedo acarreta em fracasso. Nenhum esforço de democratização compulsória levou menos do que cinco anos. (SCOTT, 2007)

S. Chesterman, M. Ignatieff e R. Thakur, no artigo “*Making States Work: From State Failure to State-Building*” (2004), defendem a necessidade de haver a participação

da população local nos processos de *state-building* (geralmente, o termo usado é “*local ownership*”). Os autores, entre outros, acreditam na importância (leia-se imperatividade) de haver uma elite forte para prover liderança local pela qual a sociedade poderia se mobilizar, pois a ação de atores externos como liderança minaria a habilidade do Estado de aprender a governar de forma independente, além de descaracterizar padrões da organização social já existentes, gerando ressentimento entre as partes. Portanto, a assistência externa pode ser necessária, mas nunca suficiente para estabelecer instituições legítimas e sustentáveis. Assim, os autores afirmam que tem havido uma tendência a aceitar parcerias com elites locais como um grau satisfatório de *local ownership*. Além disso, deve-se levar em conta o contexto regional, pois diásporas podem gerar tensões políticas ao formar novas elites. Outro apontamento importante é de que os processos de *state-building* são lentos e o público doméstico deve tomar conhecimento disso. (SCOTT, 2007)

No mesmo ano, Francis Fukuyama escreveu o artigo “*The Imperative of State-building*”, no qual questiona: “*should we be building state scope as well as state strength?*” (“deveríamos estar construindo o escopo do Estado e também sua força?”, tradução nossa). Além disso, o autor faz perguntas teóricas relacionadas ao poder do Estado e seu escopo de atuação e sobre como aumentar o poder estatal sem aumentar seu escopo. Depois, o autor questiona se o crescimento de um país seria de fato prejudicado pelo aumento do escopo de atuação do Estado e, por fim, como seria possível realizar *state-building* sem prejudicar o crescimento. (SCOTT, 2007)

K. Samuels e S. von Esiedel, no artigo “*The Future of UN State-building: Strategies and Operational Challenges and the Legacy of Iraq*” (2004) abordam diferentes pontos sobre o *modus operandi* das operações de *state-building*. Primeiramente, ao apontar que, dentre os principais desafios conceituais para *state-building*, está ter clareza quanto a quais tipos de Estado estão sendo construídos – normalmente, assume-se que se tornarão democracias liberais. Em segundo lugar, ao exortar atores externos a terem expectativas modestas quanto ao papel que irão desempenhar e quanto ao que poderão alcançar em outros Estados. Em terceiro lugar, os autores apontam alguns desafios: falta de harmonia, complexidade das situações locais, contexto político que torna o processo complexo e demorado; necessidade de humildade e sensibilidade em todas as atividades de *state-building*. Por último, os autores afirmam, no momento (2004), que *state-building* deve ser visto num contexto de guerra ao terror.

Com base na experiência dos EUA no Iraque, tornou-se mais forte o entendimento a respeito de sensibilidade política e diversas dificuldades relacionadas às operações de reconstrução. Assim, Samuels e von Esiedel concluem que *state-building* deve ser conduzido por um organismo de alcance internacional e legitimidade local. A partir disso, o caso do Iraque validaria um papel de liderança da ONU em operações de *nation-building*. (SCOTT, 2007)

Moore, em 2004 apresenta pesquisa em consonância com a de Tilly (1985) e acredita que olhar para o desenvolvimento de nações-Estado europeias poderia trazer lições transferíveis para os países em desenvolvimento atuais. Além disso, o autor também segue o pensamento de Tilly, ao afirmar que lideranças locais com acesso à educação não são relevantes para a formação do Estado. Ao contrário, o autor dá ênfase nas relações entre Estado e sociedade no processo de *state-building*, mesmo que por meios violentos. No entanto, o autor acrescenta uma perspectiva diferente: afirma que um sistema tributário eficaz é uma parte essencial do desenvolvimento do Estado, pois fortalece o chamado contrato social, estabelecendo uma barganha entre estas partes. (SCOTT, 2007)

U. Hopp e A. Kloeke-Lesche (2004), após apresentarem os principais pólos de pensamento sobre *nation-building* - um defendendo um processo vindo do exterior para garantir a segurança internacional e outro defendendo um processo exclusivamente interno – propõem uma perspectiva de política de desenvolvimento. A qual eles definem como um desenvolvimento contínuo de uma sociedade integrada com base em valores e objetivos compartilhados usando de estatismo e infraestrutura. Neste caso atores externos podem ter um papel no processo, mas devem respeitar a soberania da nação em emergência. Por fim, essa proposição defende processos o incentivo a processos integrativos, a fim de evitar que elites excluam o restante da sociedade do processo de reconstrução e formação da nação. (SCOTT, 2007)

Seguindo semelhante linha de pensamento, J. Hippler (2004), afirma que atores externos podem facilitar ou dificultar o processo de *nation-building*, mas nunca forçar ou impedir o processo em contradição aos desejos da sociedade. Ademais, o autor afirma que as nações não existem simplesmente e, sim, surgem, assim como outros fenômenos sociais, em um processo difícil e inconsistente, ou podem até simplesmente não surgir. Por fim, o autor aponta que, mesmo nos exemplos clássicos das nações-Estado europeias, nações precederam a existência de Estados. (SCOTT, 2007)

R. Rotberg, na publicação “*The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair*”, 2004, afirma que ao restaurar um Estado falido deve-se ter duas preocupações. Em primeiro lugar, estabilização e recuperação da paz e ordem. Tendo isso sido alcançado, três objetivos de igual importância devem ser estabelecidos e buscados simultaneamente: alavancar a economia, reintroduzir leis e dar novo fôlego à sociedade civil. (SCOTT, 2007)

J. Fearon e D. Laitin, no artigo “*Neo-trusteeship and the Problem of Weak States*”, de 2004, escrevem sob uma perspectiva de segurança e argumentam que operações de *state-building* são resultado de missões de *peace-keeping*, em Estados fracos, que saíram do controle, resultando numa escalada de objetivos e expectativas quanto aos seus resultados. De acordo com os autores, as operações de *peace-keeping* têm sido obrigadas a se tornar operações de *state-building* (de longo prazo), pois a realidade dos Estados fracos implica na necessidade de *peace-keepers* promoverem *state-building* para que haja qualquer possibilidade de saída dos atores externos do país sem retorno a considerável grau de violência. Para os autores, a participação da comunidade internacional é inevitável e utilizam o termo “*neo-trusteeship*” ou até neo-imperialismo, para descrever a ação dos atores externos. Assim, os autores apontam quatro desafios para os promotores de *state-building*: recrutamento, ou seja, quem paga e administra o processo; coordenação; responsabilidade; e saída. (SCOTT, 2007)

Posteriormente, os autores focam nos desafios para a saída dos atores externos de determinado país. E afirmam que estabelecer uma data no futuro próximo quando a segurança doméstica será devolvida às autoridades locais é impossível. Para que a saída seja possível é necessário um Estado eficaz e com capacidade para garantir a ordem. Além disso, o Estado em questão, normalmente, possui desincentivos à saída, em especial financeiramente. Portanto, um sistema tributário é parte essencial da saída, pois visa garantir que após a saída o Estado seja financeiramente viável. Por fim, os autores concluem que é bastante otimista esperar que um Estado tenha sua completa soberania novamente, mas que seria apropriado esperar que um Estado esteja ligado a e monitorado por instituições internacionais. (SCOTT, 2007)

Amitai Etzioni, em 2004, em artigo publicado na *International Affairs*, discute *nation-building* – com uma visão abrangente do termo, que aborda a reconstrução de instituições estatais. O autor defende que *nation-building* não pode ser feita por atores externos e, portanto, seus objetivos deveriam ser redimensionados. (SCOTT, 2007)

A primeira parte da argumentação de Etzioni se baseia no fato de que, historicamente, a construção de nações foi feita em movimentos de libertação de forças externas e, não, como um processo facilitado por elas. Além disso, mudanças na sociedade seriam dificilmente alcançadas por atores externos devido a quatro fatores: os custos em termos de tempo, dinheiro e vidas; modos ocidentais poderiam não ser aplicáveis em outros contextos; atores externos têm pouco entendimento do contexto do país; normalmente, há grande ressentimento quanto à presença desses atores. (SCOTT, 2007)

Prosseguindo para a segunda parte da argumentação do autor, este afirma que *nation-building* possui três elementos, sendo eles: unificação (e pacificação), democratização e reconstrução econômica. Sendo que, para estes dois últimos, haveria fatores que facilitariam o sucesso. No entanto, os mais conhecidos casos apontados como exemplos de sucesso de *nation-building* são Alemanha e Japão, os quais, segundo o autor, possuem grandes diferenças de contexto se comparados aos casos de *nation-building* atuais: Alemanha e Japão foram reconstruídos após terem sido derrotado na Segunda Guerra Mundial, não possuíam problemas com etnias, ambos os processos foram altamente custosos financeiramente e envolveram ocupações por longo período de tempo. (SCOTT, 2007)

Assim, o autor recomenda que se trabalhe com *power-holders* atuais e defende uma redução dos esforços de *nation-building*. Pois, quanto mais restrito o objetivo, maior será o comprometimento, menores serão as expectativas e mais provável será sua realização. (SCOTT, 2007)

Em 2005, Morales-Gamboa e Baranyi, em “*State-building, National Leadership and ‘Relative Success’ in Costa Rica*” apresentam um estudo de caso da Costa Rica. Segundo os autores, *state-building* é um processo para os atores locais e é um processo que ocorre dentro de um contexto histórico, o qual é importante para as atividades de reconstrução. Além disso, os autores apresentam fatores que facilitaram *state-building* na Costa Rica: uma liderança educada (elite); resposta institucional coerente; espaço internacional e alguns investimentos externos. Por fim, os autores discutem que arranjos de boa governança podem possibilitar que líderes desenvolvam soluções inovadoras para prevenir a falência estatal, mas alertam para as mudanças de configuração social que podem ocorrer conforme o mundo evolui. (SCOTT, 2007)

Ashraf Ghani, Claire Lockhart e M. Carnahan, no artigo “*Closing the Sovereignty Gap: na Approach to State-Building*” (2005), focam na necessidade de se repensar a então arquitetura de ajuda. De acordo com os autores, os esforços atuais (2005) de *state-building* da comunidade internacional estariam, na realidade, minando a capacidade estatal e a soberania da seguinte maneira:

- na criação de estruturas paralelas;
- na falta de harmonização;
- na falta de provisão pelo Estado de serviços tradicionalmente estatais;
- na falta de previsibilidade dos fluxos de ajuda. (SCOTT, 2007)

Assim, os autores propõem um conjunto de práticas para a mudança do sistema de ajuda através da introdução de estratégias de *state-buiding* e soberania. Os autores pedem à comunidade internacional que trabalhe em conjunto em contexto de fragilidade, a fim de que se desenvolva uma estratégia de *state-building* de longo prazo, coerente e que objetive criar um Estado plenamente soberano. E as estratégias de desenvolvimento de uma estratégia de *state-building* seriam:

- a criação de um índice de soberania, a fim de medir a falta de soberania;
- a criação e concordância de modalidades de estratégias de *state-building*;
- moldar as estratégias de *state-buiding* ao contexto local. (SCOTT, 2007)

M. Cahen, em “*Success in Mozambique?*” (2005), busca questionar a afirmação de que Moçambique é um caso de sucesso de desenvolvimento, saindo de uma guerra civil e recebendo grande ajuda internacional em um curto período de tempo. Para Cahen essa afirmação é parcialmente verdadeira, pois, no processo de reconstrução o foco em *state-building* e no fortalecimento de instituições estatais tirou a atenção da necessidade de se trabalhar no nível da sociedade e da nação. A qual, o autor enfatiza, é uma sociedade multi-étnica. Assim, Cahen afirma que fazer o Estado funcionar é, em primeiro lugar, uma questão de encontrar meios para que populações africanas heterogêneas, agrupadas pelo capricho de colonizadores, encontrem expressão. Portanto, uma lição para operações bem-sucedidas de *state-building* seria respeitar o fator étnico. Outro aspecto trabalhado pelo autor é a importância da sociedade civil na facilitação da emergência de um Estado eficaz. Com base nisso, é necessário que sejam desenvolvidas na sociedade civil as

capacidades de demandar, impor e obter responsabilidade, pois como afirma Cahen, não há como haver sociedade política sem sociedade civil. (SCOTT, 2007)

M. Barnett e C. Zuercher, em “*The Peace-builder’s Contract: How External State-building Reinforces Weak Statehood*” (2006), se contrapõem ao argumento de Morales-Gamboa e Baranyi e afirmam que o trabalho de atores externos com elites reproduz sistemas opressivos de hierarquia social. Barnett e Zuercher não procuram prescrever soluções para as operações de *state-building*, mas analisam como têm sido realizadas as operações. Segundo eles, os atores de *peace-building* (Barnett e Zuercher consideram que *peace-building* é *state-building*) trabalham com elites. Assim, os três atores principais do processo seriam: *peace-builders* externos, elites do Estado e elites rurais. Sendo que cada um possui diferentes interesses: *peace-builders* buscam estabilidade e liberalização; já as elites estatais querem manter seu poder; enquanto as elites rurais querem autonomia do Estado e manter seu poder nas áreas rurais. Estando de um lado as elites, com interesse nos recursos dos doadores e indispostos a fazer concessões, e do outro, os doadores, tais atores negociam entre si e se relacionam, de modo que, de acordo com os autores, podem gerar quatro resultados diferentes:

- Paz cooperativa: as elites aceitam e cooperam com o programa dos *peace-builders*;
- Paz cooptativa: as negociações geram um programa que objetiva estabelecer a paz, mas as reformas não ameaçam as bases de poder das elites;
- Paz capturada: elites têm a capacidade de redirecionar os recursos da assistência completamente para seus próprios objetivos;
- Paz conflituosa: instrumentos de coerção são usados ou ameaçados por qualquer dos atores. (SCOTT, 2007)

Dentre os possíveis resultados, Barnett e Zuercher afirmam que o melhor seria o segundo, pois como as necessidades dos atores são parcialmente cumpridas, não é provável que nenhum destes abandone o acordo. (SCOTT, 2007)

Em 2006, Berger pede por um fim das análises ahistóricas das operações de *state-building*. E Dodge (2006) argumenta que análises históricas do passado podem prevenir que erros sejam cometidos. Além disso, o autor debate outros dois assuntos mais técnicos relacionados às ações de atores externos: recursos e tempo das operações. Quanto aos recursos, Dodge afirma que a falta de recursos é o principal obstáculo para o progresso

das operações de *state-building*. No que tange o tempo, Dodge e outros autores afirmam que o foco em sair cedo do país não é realista e cria uma pressão para retirada de ajuda antes que uma reconstrução sustentável seja feita. (SCOTT, 2007)

Ademais, no artigo “*Iraq: the Contradictions of Exogenous State-building in Historical Perspective*”, Dodge analisa a intervenção dos Estados Unidos no Iraque e afirma que *state-building* no país foi exógeno, tendo sido o único elemento interno uma pequena parte da população, a qual era identificada pelos EUA como sua aliada. O autor argumenta que operações de *state-building* promovidas por atores externos estão fadadas a serem “*top down*” (ou seja, sem a participação da maioria da população) e direcionadas por dinâmicas, força de trabalho e ideologias que possuem origem completamente fora das sociedades que passam pelo processo. O autor ainda estabelece três fases de uma operação de *state-building*: a imposição e posterior controle da coerção; mudança da força militar para poder infra-estrutural, marcando a transição da coerção para a legitimidade; evolução de uma identidade civil coletiva vinculada ao Estado. Dodge aponta como principal causa de falha das ocupações britânica e estadunidense no Iraque a falta de poder militar e, conseqüentemente, a falha em impor coerção. (SCOTT, 2007)

James Dobbins, também em 2006, ao propor uma definição para o termo *nation-building*, já aponta qual deve ser o objetivo das operações: tornar sociedades que estão em conflito em sociedade pacíficas e não, prósperas. Coerentemente, o autor argumenta que, quando uma operação de *nation-building* falha, normalmente, foi devido uma incoerência entre objetivos e comprometimento. Portanto, o autor conclui que quanto mais amplos são os objetivos de uma intervenção, maior a tendência de se encontrar resistência e maior o número de agentes capazes de prejudicar a intervenção. Além disso, Dobbins acredita que as operações de *nation-building* precisam de ações combinadas de diferentes setores: civil, militar, multi-nacional e nacional, pois nenhuma organização internacional possui todas as capacidades necessárias para a reconstrução – o autor ainda aponta a importância de se trabalhar com Estados vizinhos, pois podem atrapalhar o processo. O autor também apresenta uma hierarquia das funções das operações de *nation-building*: segurança, esforços humanitários, governança, estabilização econômica, democratização e desenvolvimento e infra-estrutura (redução da pobreza estaria em último lugar). Por fim, assim como outros autores, James Dobbins também defende que a ênfase em uma rápida saída do país em reconstrução prejudica o processo, pois não é

realista e pressiona a saída da ajuda externa antes que uma reconstrução sustentável tenha sido alcançada. (SCOTT, 2007)

R. Paris, no artigo “*Understanding the ‘Co-ordination Problem’ in Post-war State-building*” (2006), aponta para a falta de harmonia nas atividades de *state-building* e questiona por que as missões de *state-building* têm sido tão prejudicadas pela incapacidade dos atores da comunidade internacional em trabalhar um com outro. O autor chega à conclusão de que a falta de harmonia é sintoma da falta de harmonização de valores e ideais. Ou seja, a comunidade internacional não tem conseguido abordar *state-building* de maneira coerente e estratégica, pois não concorda em uma melhor maneira de realizar *state-building*. E há falta de acordo sobre o tema não só devido a diferentes abordagens e interesses do maquinário internacional de *state-building*, mas principalmente devido à grande incerteza, à complexidade e à sensibilidade política da iniciativa. (SCOTT, 2007)

Ainda em 2006, Rubin escreve o artigo “*Peace-building and State-building in Afghanistan: Constructing Sovereignty for Whose Security?*” e segue no debate sobre a harmonização nas missões de *state-building*, pedindo pela criação de uma nova entidade internacional para ajudar a coordenar as atividades de *state-building*. O autor ainda afirma que a necessidade por uma estratégia de saída e sustentabilidade são os fatores que tornam *peace-building* em *state-building*, pois não há como sair do país sem que instituições eficazes tenham sido construídas. Além disso, Rubin apresenta os três tipos de recursos que tanto o Estado quanto as missões de *peace-building* necessitam: coerção, capital e legitimidade. Outro aspecto apontado no artigo é que a construção de um Estado significa a criação de um centro soberano de responsabilidade política, o qual é obtido através de diversas movimentações políticas. Assim, o autor afirma que todas as fases de *state-building* patrocinado por atores externos resulta em conflitos políticos. (SCOTT, 2007)

Já J. Narten (2006) se insere na discussão sobre os limites do papel exercido pela comunidade internacional nas atividades de *state-building*. O autor defende, assim como Chesterman (2004), que a liderança de atores externos nos processos de reconstrução descaracteriza a realização do processo pela população local (*local ownership*) e pode criar ressentimentos. No entanto, o autor aponta que há poucas recomendações factíveis sobre como estimular *local ownership*, em especial, em contextos de pós-conflito, nos quais a sociedade se encontra dividida e, ao mesmo tempo, decisões devem ser tomadas

rapidamente. Assim, o autor aponta desafios a serem enfrentados pelos atores externos a fim de balancear a ajuda externa com a promoção de *local ownership*. (SCOTT, 2007)

S. Dinnen, em trabalho intitulado “*Nation-building Concepts Paper*” (2006), afirma que é difícil encontrar referências que apontem para recomendações práticas sobre a assistência internacional para o desenvolvimento de identidades nacionais, pois *nation-building* não tem sido o foco da assistência ao desenvolvimento. Ou seja, os doadores (atores externos), apesar de usarem o termo *nation-building*, focam em *state-building* (termos definidos de acordo com conceito clássico). Assim, o autor esclarece que *nation-building* não é um processo exclusivamente de cima para baixo e que atores externos devem ter um papel limitado. Portanto, *nation-building* objetiva, em primeiro lugar, a promoção de cidadania ativa e participação política. Os outros três objetivos apontados pelo autor são: o desenvolvimento de um Estado eficaz; uma infra-estrutura física, social e de comunicações dividida por todos; uma estruturação sócio-cultural e um processo de integração e levem a características compartilhadas de identidade, valores e objetivos. Por fim, o autor destaca que não há uma fórmula para o sucesso e que doadores devem agir com cautela, conscientes de que seus instrumentos de ajuda afetam nas relações entre e Estado e sociedade. (SCOTT, 2007)

T. Moss e N. van de Walle, no artigo “*An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*” (2006) tratam de um tema mais amplo: ajuda internacional. No entanto, abordam em alguns momentos o tema *state-building*. De acordo com os autores, fluxos grandes e constantes de ajuda prejudicam o desenvolvimento de estruturas eficientes de Estado – mais especificamente, dos Estados da África subsaariana. Portanto, os doadores deveriam mudar o foco de suas doações para alívio de dívidas, *peacekeeping* e segurança, assim como bens públicos regionais e globais (erradicação de doenças e agricultura, por exemplo). Outros fatores apontados pelos autores são:

- cobrança de impostos e o desenvolvimento das capacidades das instituições responsáveis, fundamentais para *state-building*, a sobrevivência do Estado e desenvolvimento de governança;
- fortalecimento da sociedade civil e de legislaturas, a fim de produzir participação civil e responsabilidade;
- necessidade de maior foco em eficiência;

· empréstimos têm efeito positivo sobre coleta de impostos, enquanto doações possuem efeitos negativos. (SCOTT, 2007)

T. Carothers (2007), segue na discussão sobre limitar o papel dos atores externos. Assim, sua ajuda deveria focar em facilitar e não em guiar o processo de reconstrução. O autor ainda afirma que a comunidade internacional deve aprender a ter paciência e estar disposta a deixar que respostas às falhas do Estado nasçam da sociedade local, ao invés de forçar determinado resultado trazido de fora. Além disso, Carothers defende que, apesar da necessidade de um Estado para a implementação da democracia, não é necessário que aquele esteja já em ótimo desempenho e, sim, com uma capacidade mínima de funcionamento. Em outras palavras, o autor defende uma promoção gradual da democracia como parte do processo de *state-building*, ao invés de adiar a democracia até que o Estado esteja funcionando completamente. (SCOTT, 2007)

Também em 2007, A. Goldsmith afirma que *nation-building* tem a ver com civis estrangeiros que ajudam uma nação inoperante ou ameaçada a se recuperar através da melhora de suas instituições cívicas de acordo com preceitos democráticos e capitalistas. Assim, tropas de combate ou *Peace-keepers* não seriam centrais. Além disso, o autor destaca que *nation-building* não é um processo pré-determinado e que experimentação e adaptação local são essenciais para o sucesso. Por fim, há três implicações para os atores envolvidos em *nation-building*: ser paciente, ser flexível e ter expectativas modestas. (SCOTT, 2007)

No mesmo ano, J. Dobbins, S. Jones, K. Crane e B.C. DeGrasse afirmam, primeiramente, que planejamento é um precursor essencial de uma missão de *nation-building*. Ou seja, deve-se estabelecer objetivos, a escala da intervenção e arranjos institucionais. Além disso, os autores enfatizam que garantir que os meios utilizados sejam coerentes com o fim almejado é essencial para o sucesso. (SCOTT, 2007)

Além disso, os autores estabelecem prioridades para as missões de *nation-building*, com base no objetivo maior de que as operações servem para tornar sociedades violentas em pacíficas – e não tornar sociedades pobres prósperas, ou autoritárias democráticas. Assim, seguem as prioridades em ordem hierárquica:

- 1) Segurança: imposição da lei e reforma do setor de segurança;
- 2) Ajuda humanitária: retorno de refugiados, resposta a doenças, fome e falta de abrigos;

- 3) Governança: reestabelecimento de serviços básicos e restauração da administração pública;
- 4) Estabilização econômica: estabelecimento de uma moeda estável e início do comércio;
- 5) Democratização: construção de partidos políticos, mídia, sociedade civil e sistemas eleitorais;
- 6) Desenvolvimento: crescimento econômico, redução da pobreza e boa infraestrutura. (SCOTT, 2007)

Zoe Scott (2007), no que tange à participação de atores externos em *state-building*, defende que a comunidade internacional deveria objetivar mais do que participação da elite e defender a integração de todos os setores da sociedade nas atividades de *state-building*. Referente à falta de harmonização entre a comunidade internacional, a autora afirma que os doadores internacionais deveriam reconhecer os impactos negativos de suas abordagens fragmentadas nas missões de *state-building*, independentemente da criação de uma instituição nova para coordenação das atividades de reconstrução. Por fim, a autora aborda questões técnicas de *state-building*, em especial a questão da falta de recursos, apontada em diversos estudos de casos como o principal obstáculo ao sucesso de operações. A autora aponta que muitos doadores falham em perceber que *state-building* é um processo de alto custo e considera que essa falha pode se dar pelo fato de que, geralmente, os doadores tomam uma iniciativa cujas dimensões são desconhecidas ou devido à relutância em ser realista quanto aos custos pelo medo do eleitorado em seu país.

2.4. Recorte conceitual

Como evidenciado anteriormente, encontrar uma definição de ampla aceitação ou, ainda, oficial, não é possível – o que se observa para os termos *state-* e *nation-building*, assim como para outros tipos de operação no âmbito das Nações Unidas. Ocorre que tal fenômeno gera a possibilidade de encontrar, por exemplo, operações chamadas de *peacekeeping*, exercendo atividades de *state-building*.

Não se pode afirmar que tal ocorrência seja errada, pois. Como aponta Uziel (2015), é algo que decorre de discordâncias políticas dos Estados-membros, especialmente, do Conselho de Segurança. Todavia, torna somente mais árduo o trabalho de identificar as operações de *state-building*.

Portanto, é necessário estabelecer critérios para definir operações de *state-building*, para que seja possível selecionar as operações, estruturas e normas e elas concernentes e alcançar os objetivos deste trabalho.

Antes, todavia, cabem algumas observações. Ao analisar as diferentes concepções em torno das operações encabeçadas pela Organização das Nações Unidas, pode-se perceber que *state-building*, *peace-keeping*, *peacebuilding* são recortes ou visões diferentes para um mesmo fenômeno. Ou seja, é possível perceber que *state-building* utiliza argumentos e conceitos mais voltados à figura de reconstrução. No que se refere à linguagem utilizada pela ONU, em consonância com seu objetivo basilar, qual seja, a paz, fala de processos idênticos, mas com sua perspectiva voltada ao estabelecimento de paz duradoura. Deste modo, ao falar de um país da perspectiva de *state-building*, um autor normalmente utiliza termos como colapso, Estado falido e até pós-conflito. Todavia, este último termo recebe ainda mais enforque em se tratando da perspectiva de missões de paz.

Além disso, os autores apresentados no capítulo, que se dedicam ao debate de *state-* e *nation-building* tratam do tema como um processo constituído de passos. Nos debates relacionados, parecem os proponentes dividir aquelas atividades e nomeá-las. Há, ainda, os autores que veem os processos de *state-building* e *peacebuilding* como complementares.

Lakhdar Brahimi, ao escrever um *paper* para o *7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government* (2007), fez uma proposta cuja menção é válida: “*In this paper, statebuilding is unapologetically seen as the central objective of any peace operation.*” (p. 4)

Tal proposição é, tão somente, uma evidência de como os debates se relacionam e, por vezes, se confundem. Essas breves observações foram feitas, para demonstrar que, por vezes, embora a nomenclatura oficial (de organizações) seja de *peacebuilding*, por exemplo, estar-se-á tratando de *state-building*.

Portanto, façamos o recorte. Em consonância com a maior parte da doutrina, destaque-se James Dobbins (2010), Francis Fukuyama (.....) e S. Dinnen (2006), aqui se adota a diferenciação entre *state-building* e *nation-building*. Não se quer, todavia, na pesquisa, discutir a possibilidade ou não de construção de um sentimento de nações por meio de intervenções externas.

No trabalho, será adotada a tradução reconstrução de Estados para o termo *state-building*, embora este ainda possa aparecer. Além disso, quando documentos e textos utilizarem termos diferentes, as devidas ressalvas serão feitas.

No que se refere aos critérios para identificar características de atividades de *state-building*, serão considerados dois:

- Atividades empregadas em contextos de colapso ou fragilidade estatal;
- Cujos objetivos são de reconstrução das capacidades do Estado, tais como: acordos políticos; reforma do setor de segurança, incluindo, justiça, lei e policiamento; entrega de serviços sociais básicos; restauração de capacidade administrativa básica e serviços civis eficazes; fortalecimento da administração financeira pública e formulação de políticas econômicas; apoio à governança, apoio a construção de capacidade de liderança de tomadores de decisão e executivos, performance parlamentar, participação civil; descentralização da administração e apoio da governança local; apoio a diálogo democrático e processos de responsabilidade conjunta (*multistakeholder*); desenvolvimento de capacidade de resposta a conflitos e crises de governo. Tal lista não é exaustiva, tampouco, todos os requisitos devem ser preenchidos para caracterizar uma atividade como de *state-building*, conforme a razoabilidade. Tais critérios foram importados da proposição feita na publicação de autoria de Sue Ingram (2010).

Embora diversos autores apontem a democracia como elemento de *state-building*, o presente trabalho não o faz. Não se objetiva, aqui, questionar o sistema democrático de governo. Ocorre, somente, que não é o foco da pesquisa.

Por fim, outro critério que não será adotado é o uso da força, especialmente, ao considerar que as ações das Nações Unidas caminham no sentido contrário.

Por fim, serão abordadas as operações no âmbito das Nações Unidas. Isto é, serão analisados textos legais, políticos e publicações referente à reconstrução de Estados promovidas ou de com assistência da Organização. É importante ressaltar, que outras organizações e países, de forma individual, poderão atuar, principalmente, considerando que as operações de porte costumam abarcar diversos atores.

3. ESTRUTURA RECONSTRUÇÃO DE ESTADOS

Roland Paris (2007), ao analisar as chamadas operações de *post-conflict peacebuilding*, utiliza, também, o termo *post-conflict reconstruction* (reconstrução pós-conflito), se referindo à reconstrução das fundações políticas, econômicas e sociais de países recém-saídos de guerras civis. Embora o autor utilize um marco histórico (fim da Guerra Fria em 1989) diferente de autores de *state-building*, os critérios materiais são compatíveis. O autor, ao apresentar o conceito de *peacebuilding* segundo as Nações Unidas, ainda acrescenta:

“According to Boutros-Ghali, peacebuilding might include such functions as ‘disarming the previously warring parties and the restoration of order, the custody and possible destruction of weapons, repatriating refugees, advisory and training support for security personnel, monitoring elections, advancing efforts to protect human rights, reforming or strengthening governmental institutions and promoting formal and informal processes of political participation.’” (p. 406)

Ao comentar as categorias de missões propostas por Boutros Boutros-Ghali, o autor faz, ainda, uma observação relevante: a distinção entre esses diferentes tipos de missões nunca foi absoluta e nem poderia ser.

“The UN was moving in the direction of more complex ‘multifunctional’ operations that sometimes displayed elements of all the mission types combined.” (p. 406)

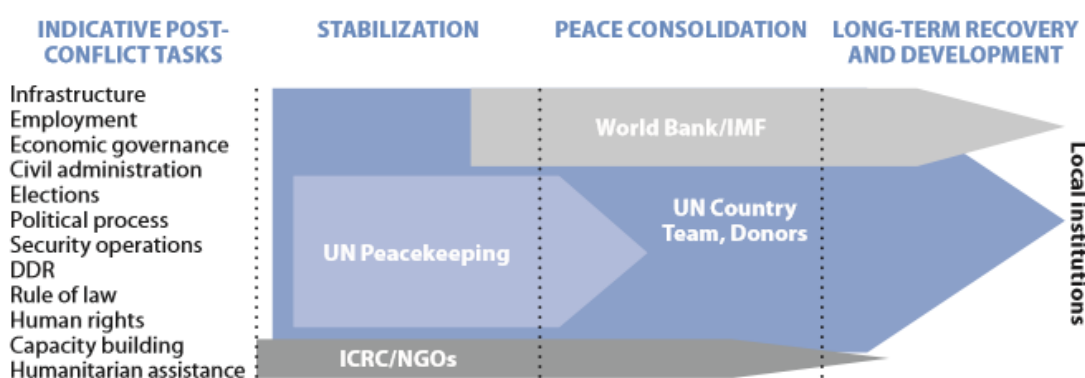
O autor cita, inclusive, o fato de o Conselho de Segurança utilizar, em 2001, os conceitos *peacebuilding* e diplomacia preventiva como se iguais fossem. (*interchangeably*)

Apesar de tal abordagem já ter sido apresentada no capítulo 1, essa breve introdução serve para reforçar a possibilidade de confusão de conceitos no âmbito da Organização das Nações Unidas que, não só trabalha com os conceitos propostos por Ghali, mas também, de *state-building*. Ora, se a confusão ocorre no âmbito conceitual, isso se reflete no âmbito normativo. Dessa maneira, é bastante possível, que mesmos órgãos comuns às diferentes abordagens sejam estudados. Assim como as mesmas missões.

A reconstrução estatal pode envolver a atuação de diferentes órgãos, conforme as necessidades das atividades. O documento *“United Nations Peacekeeping Operations:*

Guidelines and Principles” do Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU demonstra isso na imagem abaixo. Mais especificamente, as atividades são divididas em fases e em órgãos, desenvolvidas concomitantemente e, em teoria, de forma coordenada. Tais órgãos podem ou não pertencer ao sistema das Nações Unidas. Todavia, as missões em que estão envolvidos (dentro do recorte deste trabalho) são autorizadas pelo Conselho de Segurança e contam com a organização do Secretariado e de diferentes comissões.

Figure 2 The Core Business of Multi-dimensional United Nations Peacekeeping Operations



Fonte: *United Nations Peacekeeping Operations: Principles Guidelines*, p. 23, 2010.

Feita, novamente, essas ressalvas, passemos à apresentação da estrutura referente à reconstrução de Estados no âmbito da Organização das Nações Unidas.

3.1. ONU como um todo

Chantal de Jonge Oudraat (1996) afirma que, em geral, é um erro pensar a Organização das Nações Unidas como um ator político independente, no que tange a assuntos de paz e segurança. Segundo a autora, seria mais acurado pensa-la como um instrumento de política de seus Estados-membros. À exceção de algumas ações levadas a cabo pelo Secretário-Geral, tais como *fact-finding* e esforços de mediação, os Estados-membros, encabeçados pelos P-5, determinam quando e se ações são tomadas.

Segundo a análise de Oudraat (1996), a organização tem à sua disposição sete instrumentos principais para lidar com problemas decorrentes de conflitos internos. Os primeiros quatro seriam efetivos, somente, com o consentimento das partes envolvidas relevantes e teriam sido muito problemáticos em situações, nas quais havia oposição. Os

outros instrumentos são de coerção. A maioria desses instrumentos é versátil e pode ser usada em prevenção, administração ou solução de conflitos. São os seguintes:

- **Assistência humanitária:** conflitos, geralmente, acarretam em problemas de produção de alimentos e seus sistemas de distribuição, violação de direitos humanos, ataques diretos à população civil, resultando em alto número de mortes e refugiados. Ações de assistência humanitária são destinadas a lidar com esse tipo de problema. E, embora haja quem considere tais esforços não políticos, os esforços humanitários são relevantes para os beligerantes locais, já que podem afetar o balanço de poder local. Os atores-chave nessas atividades são: *Department for Humanitarian Affairs* e *Emergency Relief Coordinator*. Outras organizações relevantes são: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, UNICEF, Programa Mundial de Alimentos e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A coordenação costuma ser feita por *Inter-Agency Standing Committee*, composto pelos chefes das agências humanitárias, incluindo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

- ***Fact-finding*:** é um tipo de missão, cujo objetivo é obter um relatório detalhado e imparcial sobre as questões em disputa. As missões de *fact-finding* podem se dar de diferentes formas: por iniciativa do (s) Estado (s) em questão, por iniciativa do Conselho de Segurança, da Assembleia Geral ou do Secretário-Geral. Algumas missões são compostas por uma pessoa somente e outras são maiores. Todas as missões, todavia, em território, tem como requisito o convite ou o consentimento do (s) Estado (s) que está sendo examinado. Seus mandatos variam também, podendo buscar determinar as causas de um conflito até investigação de abusos de direitos humanos. Frequentemente, missões de *fact-finding* levam a outras iniciativas das Nações Unidas. Determinar o impacto dessas missões, entretanto, é difícil – principalmente, devido ao fato de muitas serem confidenciais e de suas descobertas não serem publicadas. Antes de instalada a violência, *fact-finding* pode ser benéfico para medidas de prevenção. Em situações pós-conflito, seus benefícios estão na administração e resolução de conflitos.

As missões de *fact-finding*, referentes a conflitos internos, se tornaram mais comuns após o fim da Guerra Fria.

- ***Peacekeeping* tradicional:** apesar de já apresentados vários conceitos neste trabalho, sigamos a apresentar a classificação de Oudraat. Uma força militar posicionada entre partes em disputa, posicionada com o consentimento das partes locais relevantes, cujo

principal objetivo seria monitorar um cessar-fogo acordado. Não tem capacidades coercitivas significativas, tampouco autoridade para coerção, já que *peacekeepers* podem usar força em autodefesa e para interromper ataques de pequena escala. Operações de *peacekeeping* tradicional são, normalmente, acompanhadas por esforços diplomáticos, para resolver o conflito político causador do conflito e autorizadas pelo Conselho de Segurança. Chantal de Jonge aponta cinco maneiras e exemplos respectivos, pelas quais as operações de *peacekeeping* podem apoiar processos de paz. 1) Ao monitorar a contensão e separação de facções em guerra – como no Chipre (UNFYP), na Geórgia (UNOMIG) e na Iugoslávia (UNPROFOR). 2) Ao monitorar e verificar a retirada de tropas estrangeiras de uma zona de conflito – como no Congo (ONUC), em Angola (UNAVEM I) e no Afeganistão (UNGOMAP). 3) Ao monitorar a cessação de ajuda a forças irregulares e movimentos de insurreição – como no Líbano (UNOGIL) e no Iêmen (UNYOM). 4) Ao ajudar a garantir que o território de um Estado não seja usado para ataques em outros – Iêmen (UNYOM), Líbano (UNIFIL), América Central (ONUCA) e Tajiquistão (UNMOT). 5) Ao ajudar a desencorajar uma parte a atacar outra – como na Macedônia (UNPREDEP). Ademais, operações tradicionais de *peacekeeping* são empregadas, normalmente, em situações desafiadoras.

- *Peacekeeping* multifuncional: é similar às operações tradicionais nos aspectos de depender do consentimento das partes, uso da força limitado, basicamente, à autodefesa, e capacidades coercitivas limitadas. Todavia, segundo Oudraat, se difere em três outros aspectos. Primeiramente, são estritamente pós-conflito, após um acordo de paz ter sido alcançado. Em segundo lugar, trata de uma série de problemas, sejam militares, políticos, econômicos etc. Normalmente, as operações de *peacekeeping* multifuncionais incluem elementos de *peacekeeping* tradicional. Mas, além disso, podem ajudar a desmobilizar forças armadas e recolher armamentos; monitorar o cumprimento de acordos políticos; desenhar e supervisionar reformas constitucionais, judiciais e políticas; organizar e monitorar eleições; treinar a polícia local; monitorar problemas relacionados a direitos humanos; e ajudar a promover recuperação e desenvolvimento econômicos. Em terceiro lugar, operações de *peacekeeping* multifuncionais envolvem equipe composta de civis e militares. Em algumas operações, são organizadas subdivisões para lidar com diferentes áreas, sendo que um grande número de pessoas é alocado em manutenção de lei e ordem, e no treinamento de forças policiais locais. Ressalte-se, que as operações multifuncionais funcionam somente quando as partes buscam genuinamente a paz e fazem acordos com

boa-fé. É interessante a sugestão de Oudraat, de envolver ex-beligerantes na verificação e monitoramento das atividades, de forma a antecipar problemas na implementação dos acordos – o que seria um dos fatores de sucesso das operações.

“(...) With the end of the U.S.-Soviet competition for global influence, Moscow and Washington disengaged from regional conflicts in various parts of the world. Reduced levels of superpower patronage made peace settlements more likely in Central America, sub-Saharan Africa, and Southeast Asia, for example. Although peace settlements had become more likely, they still faced formidable obstacles. Years of civil war had made combatants deeply mistrustful of one another, and many countries needed to be completely reconstructed politically and economically. The United Nations was uniquely well-suited to play the role of impartial monitor and facilitator of reconstruction and rehabilitation efforts.” (OUDRAAT, 1996, p. 506)

▪ Sanções econômicas e embargos de armas: é mais provável que sejam efetivos em dois tipos de situação, quais sejam, quando um governo é derrubado por um grupo ilegítimo – exemplificado pelo Haiti – ou quando um Estado vizinho interfere nos assuntos do outro e contribui para a piora de um conflito – casos e Sérvia e Bósnia, assim como Rússia e Ucrânia. Chantal analisa que o uso desses instrumentos, no que se referem a conflitos internos, apresenta problemas. Embargos de armas tem efeito limitado, já que conflitos internos são realizados com armas pequenas e leves normalmente, cujo comércio é difícil de regular, especialmente, se conduzido no mercado negro. Ademais, sanções econômicas podem prejudicar países – e, portanto, suas populações – que tem relações comerciais importantes com o Estado-alvo. Cabe observação de Chantal (1996, p. 511):

“Finally, it needs to be emphasized that arms embargoes and economic sanctions will be most effective when they are embedded in a comprehensive political strategy for conflict prevention, conflict management, and conflict resolution. Their effectiveness will also be enhanced when the specter of the use of military force is present.”

▪ Medidas de coerção judicial: a ideia é punir indivíduos que cometeram crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de agressão - ao invés de punir grupos inteiros - com o objetivo de promover a reconciliação em países destruídos pela guerra. (OUDRAAT, 1996) Atualmente, a função principal é exercida pelo Tribunal Penal Internacional, instituído em 1998. Seus predecessores foram os tribunais de Nuremberg

e Tóquio após a II Guerra Mundial, da antiga Iugoslávia (1993), de Ruanda (1994) e os tribunais híbridos (similares aos anteriores, mas mantidos por países). Apesar de não fazer parte do corpo das Nações Unidas, a organização e o tribunal tem acordo de respeito mútuo e cooperação (*Cooperation between the United Nations and the International Criminal Court*, A/Res/58/318). O tribunal, no entanto, não dispõe de força policial própria. Logo, requer a cooperação dos Estados em cumprir seus deveres. (GODLSTONE, 2007)

▪ Uso de força militar: é o maior mecanismo de enforcement à disposição das Nações Unidas. O Conselho de Segurança não possui outro mecanismo de enforcement além deste, o qual, segundo Chantal, é um instrumento agressivo, mais provável de ser utilizado raramente e em casos de violações latentes. São necessárias três condições, para que o Conselho de Segurança aplique esse instrumento: 1) nenhum dos cinco membros permanentes pode se opor ao uso da força, ou seja, qualquer um dos P-5 pode vetar uma resolução autorizadora de ação militar; 2) o Conselho deve identificar e enunciar objetivos políticos claros e consistentes para garantir a efetividade e, portanto, sucesso do uso da força militar; 3) devem ser disponibilizadas forças militares suficientes. Por fim, uma característica importante das intervenções precisa ser citada:

“What many people think of as ‘UN enforcement actions’ and ‘UN military operations’ have been and will continue to be actions authorized by the UN Security Council but carried out by individual states or groups of states. Whether or not these kinds of operations will be launched, therefore, will depend to a significant degree on the extent to which state interests are engaged by particular problems. In many trouble spots, the interests of distant powers will not be engaged, and the prospects for UN-authorized military action will be extremely slim. One can argue, however, that because the P-5 have a special responsibility for maintaining international peace and security, they have a special obligation in this area.” (OUDRAAT, 1996, p.517)

Cabe acrescentar aos instrumentos acima apresentados as missões políticas. São consideradas parte dos órgãos subsidiários do Conselho de Segurança (conforme o artigo 29 da Carta das Nações Unidas) empregadas como um contínuo das operações de paz e podem atuar em diferentes estágios do ciclo de conflito. Por exemplo, supervisionada pelo Departamento de Assuntos Político do Secretariado, missões podem atuar durante a fase de negociação de acordos de paz e, posteriormente, serem substituídas por uma missão de *peacekeeping*. Ou, ainda, uma operação de *peacekeeping* pode dar lugar a uma

missão política com o objetivo de supervisionar atividades de *peacebuilding* de longo prazo.

3.2. Conselho de Segurança

Como esclarece Eduardo Uziel (2015):

“ O CSNU não é o órgão exclusivamente competente para tratar de paz e segurança, e a Assembleia Geral, durante vários anos, foi vista como tendo a iniciativa nessa área. Desde meados dos anos 1980, porém, o CSNU adotou um ritmo crescente de trabalho e voltou a ser respeitado nas Nações Unidas como o órgão precipuamente responsável pela manutenção da paz. ” (p. 135)

E, para possibilitar que o Conselho de Segurança tomasse ações efetivas, cada membro das Nações Unidas devia disponibilizar suas forças armadas nacionais ao Conselho. Segundo Chantal de Jonge Oudraat (1996), esse aspecto era uma das bases para o sistema de segurança coletiva e aplicação das normas e decisões (enforcement) idealizado na Carta constitutiva da organização. Todavia, não só, raramente, os membros permanentes chegaram a um consenso durante a Guerra Fria, como ações efetivas eram deficitárias, porque as forças nacionais nunca foram disponibilizadas conforme a visão da Carta. (OUDRAAT, 1996)

Segundo a autora, assim teve-se de recorrer aos instrumentos não coercitivos:

“Non-coercive instruments were consequently brought into play. Some of these instruments – most notably, peacekeeping operations – were not provided for in the Charter, but were developed over time in response to specific conflict situations. Peacekeeping operations were initially seen as crisis control instruments: the idea was that they would dampen regional conflicts and keep them from escalating into U.S.-Soviet confrontations. This was the best United Nations could do given the virtual impossibility of getting the five permanent members of the Security Council, known as the P-5, to arrive at a consensus and invoke Chapter VII enforcement measures.” (p. 489-490)

Com o fim da Guerra Fria, alguns esperavam que o Conselho de Segurança, finalmente, conseguisse aplicar as medidas coercitivas previstas no capítulo VII. Muitas operações de *peacekeeping* foram, então, lançadas entre o fim dos anos 1980 e 1990, algumas notavelmente ambiciosas e complexas. (OUDRAAT, 1996) Uziel (2015) afirma que, desde meados dos anos 1980, o CSNU adotou um ritmo crescente de trabalho e

voltou a ser respeitado como órgão precipuamente responsável pela manutenção da paz nas Nações Unidas.

Oudraat (1996) explica que compete, totalmente, ao CSNU determinar se um problema constitui uma ameaça à ordem internacional. Se determina que há, dispõe de diversos instrumentos: assistência humanitária, *fact-finding*, *peacekeeping* tradicional, *peacekeeping* multifuncional, sanções econômicas e embargos de armas, medidas de cumprimento judicial e uso de força militar.

A decisão de agir com respeito a um conflito ou a uma situação depende de dois fatores: em qual extensão o conflito em apreço oferece uma ameaça à paz e à segurança regionais; e desejos políticos dos membros do Conselho de Segurança, particularmente, os P-5. Sobre tais decisões políticas paira dificuldades financeiras. (OUDRAAT, 1996)

No que se refere à composição do órgão, o CSNU é composto por quinze membros, dos quais cinco são permanentes (chamados de P-5) e dez são não permanentes (também chamados de E-10). Estes são eleitos para mandatos de dois anos em esquema rotativo, ou seja, cinco membros são eleitos todo ano. (OUDRAAT, 1996)

As decisões não procedimentais precisam de, no total, nove votos afirmativos, incluindo o apoio de todos os membros permanentes.

Explica Eduardo Uziel (2015), que a Carta estabeleceu regras básicas para o funcionamento do Conselho de Segurança e pouco mais do que isso está previsto. Como explica o diplomata:

“Coube à Comissão Preparatória negociar projeto de Regras de Procedimento, que deveria ser adotado no início dos trabalhos em 1946. Já naquele momento, porém, o CSNU demonstrou seu potencial para controvérsias e não adotou regras definitivas. As que existem ainda são ditas ‘provisórias’, mas estão em uso há 63 anos. (...) Mas as regras de procedimento também dizem pouco sobre o CSNU, porque muito do seu trabalho é baseado em práticas (ditas ‘entendimento’), poucas vezes colocadas por escrito.” (2015, p. 136-137)

Ainda assim, tais regras são afastadas quando da conveniência das grandes potências e com práticas e entendimentos nem sempre registrados, o que se resumiu na expressão “*the Council is master of its own procedure*”. (UZIEL, 2015)

Há um modo de agir, também, com relação ao conjunto de temas tratados pelo Conselho – denominado agenda por Uziel. A disputa política que cerca cada ato do CSNU

é tamanha, que afeta até a escolha dos títulos dos temas levados em consideração. Consequentemente, os documentos têm títulos obscuros, que pouco tem a ver com o assunto de fato abordado. Ademais, o órgão não reconhece uma lista oficial dos temas com os quais está lidando, apesar de o Secretário-Geral publicar um *Summary statement* regularmente, que elenca os temas ainda não encerrados pelo órgão. (UZIEL, 2015)

O fato de um tema estar sob consideração do Conselho tem o poder simbólico de reconhece-lo como disputa, que exige solução. Assim, Estados médios e pequenos lutam para inserir temas de seus interesses, enquanto que os P-5 buscam controlar a inclusão de temas na agenda, ao passo que fazem grandes esforços políticos quando o tema é de seu interesse. Outro aspecto interessante é a raridade de exclusão de um tema da agenda do Conselho, o que representa gesto político expressivo – como no caso da Líbia por meio da resolução 1506 (2003). (UZIEL, 2015)

As reuniões do Conselho, até os anos 1970, eram públicas – o que servia, não somente, para dar publicidade aos atos (uma visão wilsoniana de condenação da diplomacia secreta) como, também, para expor países adversários ao embaraço. Todavia, mudanças ocorreram a partir dos 1980 e o padrão são reuniões informais de variados formatos.

“ Desde meados dos anos 1980, o Conselho começou lentamente a preferir reuniões fechadas (as quais existiam anteriormente, mas eram utilizadas com pouca frequência), que permitiam atuação mais produtiva e evitavam a participação de outros Estados-membros. Discussões privadas permitem também maior flexibilidade e margem de manobra, inclusive para mudar uma posição sem constrangimento em público.

O CSNU realiza, como reuniões oficiais, ‘debates abertos’, ‘debates’, ‘apresentações’, ‘adoção’, ‘debates privados’ e ‘reuniões com TCCs’ (*Troops Contributor Countries*). A maior parte de seu trabalho, porém, ocorre nas chamadas ‘consultas informais’ e nas ‘reuniões de peritos’ – encontros de caráter informal, sem registro, mas onde a maioria das decisões é tomada.” (UZIEL, 2015, p. 139)

Importante citar, que os países contribuintes de tropas (TCCs) fizeram campanha ao longo dos anos 1990, para que tivessem acesso privilegiado ao CSNU com reuniões privadas, antes da renovação dos mandatos das missões. O objetivo era influenciar nas mudanças. Atualmente, a prática está consagrada como uma etapa necessária à adoção de resoluções sobre operação de manutenção de paz (Resolução 1353/2001), mas as reuniões

perderam a função inicialmente pretendida e se tornaram somente momento de consulta sobre aspectos técnicos das missões, devido à “presença de grande número de países e o fato de que há um registro, ainda que confidencial, desestimulou trocas significativas de opinião”. (UZIEL, 2015, p. 140)

3.3. Assembleia Geral

Oudraat (1996) explica que, por muitos anos, durante a Guerra Fria, a Assembleia Geral teve um perfil mais elevado do que o Conselho de Segurança em vários temas, mesmo que considerada tecnicamente subordinada. Fato que se deveu à paralização do Conselho. (p. 495)

Todavia, o fim da Guerra Fria e o “ressurgimento” do Conselho enfraqueceram a Assembleia Geral. Consequentemente, a influência dos países não alinhados, defende Oudraat, também diminuiu. Ainda assim, a Assembleia Geral tem responsabilidade primária em atividades nos campos social e econômico.

3.4. Secretariado

“Article 97 - The Secretariat shall comprise a Secretary-General and such staff as the Organization may require. The Secretary-General shall be appointed by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council. He shall be the chief administrative officer of the Organization. ”

O Secretário-Geral é o chefe administrativo e executive officer de uma grande organização. Mas, a Organização das Nações Unidas é, em si, um instrumento de seus Estados-membros. Portanto, os Estados decidem e o Secretário-Geral implementa. (OUDRAAT, 1996) Além disso, o artigo 99 demonstra que ele tem papel político (UZIEL, 2015):

“Article 99 - The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security.”

O papel e as responsabilidades do Secretário-Geral mudaram dramaticamente desde o fim da Guerra Fria. Houve um grande crescimento das operações de *peacekeeping* complexas e o Secretário-Geral é responsável por monitorar (oversee) suas atividades. O

fato de a organização ser constituída por Estados igualmente soberanos, embora não igualmente importantes, confere ao Secretário-Geral alguma margem de manobra para exercer suas capacidades. Entretanto, sua capacidade de atuação é extremamente limitada se os P-5 entenderem por determinado curso de ação ou se seus interesses forem comprometidos. Outra limitação ao Secretário-Geral são: falta de recursos e dificuldades financeiras da instituição. (OUDRAAT, 1996)

Com relação às operações de manutenção da paz, o Secretariado tem papel central no planejamento em Nova Iorque, na assessoria ao Conselho de Segurança e na condução das atividades *in locu*. Desta maneira, o órgão já foi chamado de 16º membro ou 6º membro permanente do CSNU, devido à sua influência no processo decisório. (UZIEL, 2015)

Em Nova York, o Secretariado auxilia o Conselho: na decisão sobre o desdobramento de uma missão e sobre seu tamanho e estrutura interna.

“As resoluções do CSNU frequentemente solicitam ao Secretário-Geral que produza sugestões para balizar a presença internacional em uma crise por meio de operações de manutenção da paz. Seus relatórios são também importante fonte de informação e chegam a condicionar a atuação de delegações menores, que não dispõem de fontes alternativas.” (UZIEL, 2015, p. 165)

Apesar da relevância dos relatórios do Secretário-Geral, aqueles são, geralmente, alterados pelos membros permanentes antes de serem publicados, de modo que reflita as suas opiniões. A problemática foi abordada já no Relatório Brahimi, afirmando que o Secretariado deveria dizer ao Conselho o que necessita saber e não o que quer ouvir. Entretanto, um pedido considerado descomedido “poderia produzir uma reação adversa do Conselho”. (UZIEL, 2015)

O já citado papel político do Secretário-Geral implica na expectativa de que, além de assessoramento técnico, o ocupante do cargo seja um líder político, que contribua para a formação de consensos em momentos de crise e para realizar uma diplomacia discreta quando necessário. Tal expectativa coexiste com uma posição desconfortável do SGNU entre mandatos frágeis e vontades oscilantes dos Estados-membros, um equilíbrio entre dedicação à Organização e agrado dos países poderosos. (UZIEL, 2015)

Os responsáveis pela condução operacional das missões e gestão das suas atividades cotidianas é do SGNU e seus representantes no terreno. Para pormenores das

missões, não há consulta ao CSNU. A articulação entre contingentes nacionais e contatos com os Estados-membros também, mas de forma centralizada. (UZIEL, 2015) Cabe observar, que há missões que não obedecem esse formato necessariamente.

Criada uma missão, fase de desdobramento de uma missão apresenta ainda mais autonomia do Secretariado. Assim, suas tarefas envolvem: criação de regras de engajamento para militares e policiais, negociação de acordos sobre o *status* legal das operações (*Status of Force Agreements*, SOFA) e memorandos de entendimento com os países contribuintes de tropas (TCCs) e países contribuintes de força policial (PCCs). (UZIEL, 2015) Ainda assim, há que se basear no mandato fixado pelo CSNU, situação à qual cabe a seguinte observação:

“ Em todos esses documentos é necessário interpretar o mandato dado pelo Conselho de Segurança, o que pode ser feito de maneiras diversas. Essa característica leva alguns a afirmar jocosamente que ‘*the Security Council proposes and the Secretariat disposes*’. ” (UZIEL, 2015, p. 168).

3.5. Grupos de amigos

Recebem vários nomes, tais como *core group*, grupo de contato e amigos do Secretário-Geral. Podem ter diferentes configurações e atuar dentro ou fora do âmbito das Nações Unidas. Nasceram nos anos 1950, mas cresceram como resposta à demanda, cada vez maior, sobre o CSNU nos anos 1990. São associações informais de Estados, que se reúnem para oferecer bons ofícios, apoiar decisões do Conselho ou do Secretário-Geral e auxilia na formulação de mandatos de operações quando lhes interessar. Um termo utilizado para descrever essa prática é “*quiet diplomacy*”, trabalhando em paralelo ao Conselho, juntando países com pensamentos similares. (UZIEL, 2015)

Normalmente, os grupos são compostos por membros e não membros do Conselho de Segurança e outros dois ou mais membros permanentes. As reuniões são sempre informais e, em sua maioria, ocorrem em nível de peritos e, eventualmente, diplomatas mais graduados são convidados para ouvir apresentações do Secretariado. A importância de tais grupos chega ao ponto de ser comum que documentos sobre as missões de paz sejam disponibilizados aos seus membros antes de serem apresentados aos membros não permanentes do Conselho. Não há necessidade de alguma formalidade para que seja criado um grupo de amigos, mas seu funcionamento costuma ser objeto de deliberação dos membros permanente em suas reuniões periódicas. A entrada de novos membros em

tais grupos, tampouco, tem regra definida, embora seja prática a necessidade de unanimidade – o que é requisito para outras decisões também. Alguns grupos são abertos à entrada de novos membros, enquanto que outros, não. Um exemplo seria o grupo, cujo tema é o Haiti. Criado em 2004 e composto por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, EUA, França, Peru, Uruguai e México. (UZIEL, 2015)

A existência desses grupos gera benefícios e pontos de desconforto. Eduardo Uziel apresenta a principal aspecto positivo:

“Os grupos de amigos permitiram atrair países com interesses diretos nas crises, a quem se deu maior influência no processo decisório, em troca de um compromisso tácito de apoiar a solução do problema. Também permitiu expandir a participação e a legitimidade do CSNU, tornando sua governança mais eficiente, capaz de reagir a situações extremas.” (p. 170)

Assim, os trabalhos do Conselho se tornam, como caracteriza o diplomata, mais opacos. Embora se torne mais eficiente.

Por fim, é importante ressaltar que o grau de legitimidade atribuído a cada um desses grupos é diverso. (UZIEL, 2015)

3.6. A V Comissão

É a comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas responsável por temas administrativos e orçamentários e que, portanto, tem competência para aprovar orçamentos das missões. Sem tais orçamentos, as atividades estipuladas nos mandatos das missões (determinados pelo CSNU) não podem ser realizadas. (UZIEL, 2015)

Na determinação dos orçamentos, muitos debates, já ocorridos no Conselho, se repetem, para determinar a destinação de recursos para as tarefas. O processo decisório da V Comissão tem como base o consenso. Se recorrer ao voto, a maioria do G-77 (Grupo dos 77 e China) prevalece. (UZIEL, 2015)

O que ocorre, na realidade, é a reinterpretação dos mandatos, de modo a expandi-los. Isso ocorre para acomodar os acordos realizados pelos países em torno dos recursos. Há a possibilidade, também, de excluir um mandato, com a negação de recursos para sua execução. (UZIEL, 2015)

3.7. Comitê Especial sobre Operações de Manutenção de Paz

Também chamado, informalmente de Comitê dos 34 ou C-34, foi criado pela Assembleia Geral, por meio da resolução 2006 (XIX) de 18 de fevereiro de 1965, para conduzir a revisões de todas as questões relacionadas às forças de paz (*peacekeeping* é o termo utilizado nas definições fornecidas pela ONU). Era composto, inicialmente, por 34 membros e, atualmente, 147 Estados-membros o compõem.

O Comitê se reporta à Assembleia Geral por meio do Quarto Comitê (Comitê Especial de Política e Descolonização). A maioria compreende contribuintes atuais ou antigos das missões de paz (*peacekeeping*). Outros 14 Estados-membros, organizações intergovernamentais e entidades – como União Africana, Comunidade Europeia, Organização para a Cooperação Islâmica, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Interpol – participam como observadores.

3.8. Financiamento

O financiamento da reconstrução de Estados pode ocorrer por meio de diferentes alternativas: orçamento da ONU, financiamento junto a organizações financeiras internacionais e doações – normalmente, de outros países.

Sakuntala Akmeemana *et alli* (2017, p. 33) explicam que os projetos maiores, ajuda humanitária e programas de segurança podem ser financiados individualmente, autonomamente. Com relação a todas as outras áreas, entretanto, um orçamento unificado de um programa acordado requer um mecanismo de financiamento unificado.

No que se refere às doações, os autores apresentam cinco requisitos para um financiamento efetivo:

- acordo prévio entre o governo e os doadores sobre um programa de atividades;
- comunicação sistemática entre governo e doadores;
- um mecanismo administrativo que minimize custos e atrasos das transações;
- um sistema robusto, para reportar as despesas de maneira atualizada, without undermining the fungibility of the assistance;

- e previsibilidade, no sentido de que é importante que os doadores executem o que disseram que fariam.

Sakuntala Akmeemana *et alli* ainda explicam, que há uma variedade de fontes e canais de ajuda para os países logo após um conflito. O autor destaca uma alternativa, normalmente, conduzida pelas Nações Unidas ou pelo Banco Mundial:

“A variety of aid sources and channels exist for countries in the aftermath of conflict. In many post-conflict countries, untied budget financing has been channeled through an “umbrella” multi-donor trust fund (MDTF), usually administered by the UN or the World Bank. An MDTF can avoid aid fragmentation and duplication; helps the predictability of aid flows; builds a close link with the budget; protects against fiduciary risk; and provides the basis for a robust government-donor dialogue on recovery, peace-building and development policy. A well-designed and well-run MDTF can also significantly reduce transaction costs for both donors and the government.”
(p. 33)

As principais características de uma reserva de fundos com múltiplos doadores seriam:

- Função de responsabilidade legal sobre os recursos, assim como de administração seu uso efetivo;
- Cobrir tanto investimentos quanto despesas com as atividades, inclusive a folha de salários da força de trabalho governamental;
- Assegurar aos doadores individuais, que seu dinheiro será destinado às suas prioridades sem, no entanto, lhe dar destinação específica. Isso poderia ser facilitado com a junção de várias contribuições em um mesmo fundo, reconhecendo as preferências dos doadores dentro de várias categorias de despesas.
- Arranjos de governança, normalmente, incluem um comitê diretivo, composto pelos principais doadores e presidido por um administrador. Tal comitê costuma ter reuniões frequentes, para revisar propostas de gastos do governo. Uma vez aprovado, o projeto pode ser conduzido sob a responsabilidade do administrador, observadas regras e funções já acordadas com o governo e os principais doadores.

- O comitê diretivo se reporta a um grupo maior, composto por todos os doadores. E o fundo de reservas é reabastecido conforme negociações prévias. (AKMEEMANA *et alli*, 2017, p. 33)

É relevante o apontamento dos autores sobre o debate contínuo, que há sobre a efetividade de se estabelecer condições para a assistência internacional e o impacto dessas condições sobre o desenvolvimento e a reconstrução estatal. Não à toa, houve mudanças nas condições impostas aos países que recebem ajuda com base em experiências anteriores:

“Economic policy conditions in the 1980s and 1990s in Africa helped to stabilize macroeconomic conditions, but also created incentives for elites to deplete existing low levels of state capacity even further, and this had a harmful effect on the long-term prospects for development. As a reaction to this negative experience, development cooperation today is increasingly focused on institutional development, capacitybuilding, and statebuilding as key requirements for successful development.”(p. 230)

Há outras agências ou órgãos costumam trabalhar junto às missões, mas não serão aprofundados aqui, conforme o tema de sua atuação. Alguns exemplos são Departamento de Operações de *Peacekeeping* (DPKO), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Escritório das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

4. LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA REFERENTES A *STATE BUILDING*

4.1. Aplicação de normas internacionais ao contexto local

Christian Lotz (2010), que já trabalhou com fragilidade estatal e reconstrução de Estados no ministério de relações exteriores dinamarquês, no Banco Mundial e,

atualmente, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), discute a relação entre normas internacionais e a reconstrução estatal. O autor aponta, que países doadores e agências internacionais, frequentemente, justificam e legitimam seu suporte ao processo de reconstrução com base em normas internacionais, tais como direitos humanos. Outros, comunidade acadêmica em particular e profissionais do desenvolvimento, questionam a relevância de tais normas em Estados frágeis, incapazes ou indispostos a corresponder às expectativas das normas, e com meios limitados para o exercício de sua soberania. Tal posicionamento, se alinha ao argumento de que *state building* é, em essência, um processo local, que só funciona se for baseado em normas e valores locais e liderado por atores nacionais. (p. 219)

O autor, então, propõe uma análise pragmática das normas internacionais com relação à reconstrução estatal. Alguns pontos de sua argumentação serão apontados aqui, a fim de enriquecimento do trabalho, haja luz possibilitar eventual análise da efetividade das normas de direito internacional nos processos de reconstrução estatal.

Lotz (2010) argumenta que as normas internacionais são tão antigas quanto o próprio Estado soberano, remontando à paz de Vestfália em 1648. E afirma que, embora a resistência a excessos do Estado tenha gerado direitos e instituições democráticas, teriam sido as grandes guerras entre Estados as responsáveis por concessões de direitos entre Estados, a fim de fortalecer a estabilidade do sistema internacional e evitar novas guerras.

As normas internacionais de direitos humanos teriam sido criadas, então, nesse propósito e seriam o propósito dos Estados modernos de garantir o respeito por tais normas – Estados deveriam estruturados para garantir essas funções. Tais normas já teriam ampla aceitação em diferentes níveis ao redor do mundo, cujo crescimento teria ocorrido após a Segunda Guerra Mundial destacadamente.

Mas, esse processo não estaria restrito mais somente aos direitos humanos:

“Increasing interdependency and globalization have also strengthened the need for international agreement on a broader set of functions that states must perform, and this has expanded the possible scope for the influence of international norms on state building processes. In areas such as international security, trade relations, and international development assistance, the exercise of state sovereignty is increasingly influenced by international norms. Common global challenges such as climate change, terrorism, poverty,

financial instability, and migration are driving closer cooperation and standard setting. International norms do not just cover human rights any longer, but a wide range of issues where states need to join forces in common action to solve common problems.” (LOTZ, 2010, p. 221)

O autor abrange as seguintes bases normativas normalmente utilizadas para *state building*: direitos humanos, desenvolvimento, democracia, livre comércio e administração pública financeira.

Desde 2001, estaria havendo uma crescente atenção a Estados frágeis que não exercem plenamente sua soberania e que são incapazes ou indispostos a obedecer às normas internacionais. Assim, Lotz afirma que a fragilidade estatal é um desafio ao duo soberania e padrões normativos da ordem internacional. Assim, conforme defende Fukuyama, a reconstrução estatal seria a intervenção preferencial para lidar com a problemática.

A dificuldade com os Estados indispostos ou incapazes levantou a discussão da possibilidade de normas internacionais serem rebaixadas como prioridade em situações de fragilidade. (LOTZ, 2010, p. 221) O autor conclui, que a evidência não contradiz a relevância e a importância das normas internacionais. Mostra, na realidade, como os atores internacionais podem fortalecer o progresso em direção às normas internacionais, se tiverem uma base pragmática, ou seja, não sendo muito rígidos com relação aos princípios. (p. 219) Um exemplo seria o apoio para fortalecimento e modernização de sistemas legais baseados na Sharia no Afeganistão e na Somália. (LOTZ, 2010)

Ainda assim, tal dificuldade não justifica a redução na ênfase de normas internacionais. Então, o engajamento internacional deve promover as normas internacionais quando tiver oportunidades reais para tanto. Sugerir o contrário seria negar aos povos, em situações de fragilidade e necessidade de apoio internacional, a possibilidade de progresso. Ademais, seria difícil justificar as ações internacionais e enfraqueceria a responsabilidade dos atores internacionais de maneira perigosa. (LOTZ, 2010, p. 234)

Por fim, vale destacar a seguinte observação do autor:

“When international actors do engage, they inevitably create strong expectations and incentives for national actors, and these expectations and incentives may stimulate both positive and negative change. A neutral or value-free international engagement is not possible. It would be a false choice

to make for or against the relevance of international norms in state building processes. The real challenge is to find ways to instrumentalize and harness international norms most effectively as drivers of progress, and to avoid doing harm.” (p. 232)

Apresentada a questão de aplicação de normas internacionais ao contexto local de fragilidade, passemos à apresentação dos principais aspectos do direito internacional com relação a *state building*.

4.2. Carta das Nações Unidas

A fim de entender o entendimento em torno da Carta das Nações Unidas, segue seu artigo 1º (Observação: os artigos da Carta serão apresentados em inglês, pois português não constitui uma de suas oficiais.)

“Article 1 - The Purposes of the United Nations are:

- 1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;*
- 2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;*
- 3. To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and*
- 4. To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.”*

A Organização das Nações Unidas foi, basicamente, estabelecida como uma organização de Estados iguais e soberanos (artigo 2º, item 1), com o objetivo de garantir

e desenvolver relações pacíficas e amigáveis entre eles. Assim, os Estados, ao adentrarem a organização:

- a) se comprometem a refrear-se no uso da ameaça e da força num modo inconsistente com os princípios da Carta (Artigos 2º, item 4; e 51);
- b) conferem ao Conselho de Segurança a responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais, e o poder para agir, em resposta a qualquer ameaça ou violação à paz ou ato de agressão, com uso de força militar se necessário (Artigos 24, 39 a 42);
- c) concordam aceitar e obedecer às decisões do Conselho (artigo 25), de modo que são vinculados legalmente às decisões deste. (OUDRAAT, 1996)

4.3. Conselho de Segurança

Chantal de Jonge Oudraat (1996) argumenta, que a Carta dá ao Conselho tremenda liberdade de ação para lidar com ameaças à paz e à segurança internacionais.

O artigo 39 assim dispõe:

“Article 39 - The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.”

É necessário ressaltar, que a Carta não define o que seriam ameaça à paz, ou sua violação, e atos de agressão. A razão seria, segundo Oudraat (1996), a vontade das grandes potências, EUA e URSS especialmente, de manter controle sobre as decisões das Nações Unidas nessa área, ao manter a análise caso a caso. Em 1974, a Assembleia Geral tentou definir o termo “agressão” (A/res/3314), mas manteve reconhecido o poder exclusivo do Conselho de Segurança de determinar a ocorrência ou não de um ato de agressão. Além disso, embora conflitos internos não fossem preocupação específica para os fundadores da organização, a Carta dá ao Conselho a autoridade de desconsiderar o princípio geral da não intervenção em assuntos internos dos Estados, em caso de considerar existente ameaça à paz ou à segurança. (OUDRAAT, 1996)

Se o Conselho entende, que uma situação representa uma ameaça ou uma ameaça potencial à paz e à segurança, pode recorrer a medidas de resolução pacífica de disputas,

previstas no capítulo VI (artigos 33 a 38) da Carta, ou a medidas de coerção do capítulo VII (artigos 39 a 51). Entretanto, tais decisões são políticas. (OUDRAAT, 1996) Chantal apresentam dois fatores determinantes para as decisões: a criação de um consenso no Conselho, especialmente, entre os membros permanentes, e os meios disponíveis para executar as decisões – embora seja clara a possibilidade de desconexão entre as determinações do Conselho e os meios disponíveis em realidade – não à toa, as sugestões de mudança no processo decisório sobre as operações de paz da organização.

Apesar das críticas, há que se reconhecer que o Conselho de Segurança nunca esteve equipado com as forças armadas previstas na Carta. Embora o artigo 43 da Carta estipule que todos os Estados-membros disponibilizem forças armadas ao Conselho, tal disponibilidade é feita com base em dois fatores: requerimento do CSNU e acordos especiais entre o Conselho e os Estados-membros (individualmente ou em grupos). Ocorre que tais acordos nunca foram negociados. Consequentemente, as forças armadas só são disponibilizadas conforme a voluntariedade dos Estados, o que ocorre caso a caso, minando, de certa forma, as provisões do Capítulo VII. (OUDRAAT, 1996)

“Article 43 - 1. All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security.

2. Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided.

3. The agreement or agreements shall be negotiated as soon as possible on the initiative of the Security Council. They shall be concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by the signatory states in accordance with their respective constitutional processes.”

4.4. Assembleia Geral

A Assembleia Geral tem previsão na Carta a partir do seu artigo 9º, o qual dispõe, que a Assembleia Geral será composta por todos os Estados-membros das Nações Unidas.

Seu papel primário se relaciona a atividades nos campos econômico e social, como esforços para promover desenvolvimento social e econômico e direitos humanos, o que pode enfraquecer conflitos e contribuir para paz e segurança internacionais. (OUDRAAT, 1996)

O artigo 11 permite à Assembleia Geral a discussão de qualquer assunto de paz e segurança e fazer recomendações sobre tais assuntos. O Conselho de Segurança, porém, é competente para tratar de problemas exigem ação. Isso não impediu a ação da AGNU nesse sentido:

“Article 12 of the Charter states that the General Assembly is not to make recommendations on problems under consideration by the Council. However, this provision has not kept the Assembly from urging the Security Council to lift the arms embargo on Bosnia; see A/res/47/121. Finally, mention should be made of the Uniting for Peace Resolution, 377 (V) of November 1950, whereby the General Assembly reserved the right to substitute itself for the Council in cases where the latter is not able to discharge its responsibilities. This resolution, however, has never been invoked. (OUDRAAT, 1996, p. 496)

4.5. Soberania

Um debate que se instaurou, com o aumento das atividades do Conselho de Segurança com relação a problemas internos de segurança dos Estados, após o fim da Guerra Fria, foi sobre o *status* legal de princípios legais, como soberania e não intervenção nos assuntos domésticos. Dois posicionamentos merecem destaque (OUDRAAT, 1996):

- A aprovação da Resolução 688 (1991), que autorizou uma intervenção multinacional no norte do Iraque, e teria estabelecido uma nova norma, que subordina as prerrogativas da soberania estatal aos princípios de direitos humanos. Os defensores dessa vertente entendiam a soberania como um conceito de relevância decrescente, diante de preocupações globais, como poluição e subdesenvolvimento econômico. Ademais, a corrente acreditava, que os Estados não podem se esconder atrás de “um escudo de soberania”, quando graves violações de direitos humanos ocorrem em seu território ou na ocorrência de guerras civis. Assim, intervenções internacionais poderiam ser justificadas por pretextos humanitários.

- Já a segunda corrente não via um “direito a intervenções humanitárias” surgindo, nem via como desejável caminhar nessa direção. Oudraat (1996) aponta, inclusive, que uma leitura atenta da Resolução 688 (1991) mostra, que foi aprovada com base em preocupações de segurança e, não humanitárias, e que não autorizou a intervenção militar multinacional que ocorreu.

Oudraat (1996) argumenta sobre alguns problemas relacionados ao debate. Em primeiro lugar, alguns teriam confundido o direito a receber assistência humanitária com uma obrigação de fornecê-la. O primeiro existiria e a segunda, não – o que fica determinado nas resoluções da Assembleia Geral 43/131 (1988), 45/100 (1991), 46/182 (1991) e 48/57 (1993) e no relatório do Secretário-Geral chamado “*Strengthening the coordination of emergency assistance of the United Nations*”, A/49/177 (1994).

Ademais, o direito de receber assistência humanitária – assistência fornecida através de meios pacíficos e direcionada às vítimas de um desastre humanitário – é, frequentemente, confundida com o direito a intervenção humanitária – uma ação imbuída de força e uma obrigação de punir aqueles que agem ilegalmente. (OUDRAAT, 1996)

O direito a receber assistência humanitária em conflitos armados foi reconhecido nas convenções de direito humanitário de Genebra, em 1949, e nos seus respectivos protocolos em 1977. Nos anos de 1988 e 1991, a Assembleia Geral aprovou resoluções que aumentaram o escopo do princípio, incluindo situações novas, como desastres naturais. As resoluções, também, determinam que os Estados facilitem a assistência. (OUDRAAT, 1996)

“*The confusion lies in the fact that the right to receive humanitarian assistance is a legal notion, while intervention is a political matter.*” (OUDRAAT, 1996, p. 494) E, ainda assim, argumenta a autora, as grandes potências ainda não haviam aceitado a ideia de um “direito a intervenção humanitária”.

Por fim, Oudraat faz apontamento muito interessante:

“Although the United Nations is based on the principle of sovereign equality of states, sovereignty and Independence have never been absolute, rigid concepts. They have evolved over time, as has application of the UN Charter to peace and security problems. One suspects that, although the end of the Cold War marked a major transformation in some aspects of inter-state politics, changes in the UN’s legal framework – or, more accurately,

interpretations of that framework – will continue to be, as they have been in the first few years of the post-Cold War era, evolutionary rather than revolutionary in nature.” (p. 495)

Em consonância com esses apontamentos foi o arranjo feito nos acordos que resultaram na missão em Camboja (UNTAC) em 1991 (*Agreements on a Comprehensive Peace Settlement of the Cambodian Conflict*). (DOBBINS *et alli*, 2005)

O artigo 78 da Carta das Nações Unidas assim dispõe:

“Article 78 - The trusteeship system shall not apply to territories which have become Members of the United Nations, relationship among which shall be based on respect for the principle of sovereign equality.”

A organização, portanto, não pode assumir o governo de um Estado-membro. Assim, os acordos de Paris resultaram na criação do Conselho Nacional Supremo, que foi investido da soberania nacional do Camboja durante o período de transição do país para uma democracia. O conselho incluía as quatro principais facções do país e servia como o único órgão legítimo e fonte de autoridade, sobre o qual recaíam a soberania, independência e unidade do Camboja. Seus membros representavam o país em suas relações exteriores e ocupavam o assento do país junto às Nações Unidas. Entretanto, o conselho não detinha qualquer poder de governo – limitado a aconselhar a UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*) em assuntos políticos. (DOBBINS *et alli*, 2005)

4.6. Acordos

É de extrema relevância ressaltar a importância dos acordos de paz como fonte legal para a atuação das missões de reconstrução estatal.

Citando, novamente o caso de Camboja, os acordos de Paris determinaram o fim dos conflitos no país, estabeleceram a responsabilidade de a UNTAC desarmamento, de ajudar o retorno seguro de 200 mil deslocados internos e provê-lo com assistência financeira, deram o papel proeminente das Nações Unidas de supervisionar a transição do país para um governo democrático (por meio do desenvolvimento de uma constituição liberal democrática), de administrar o país – com permissão para uso da força somente em casos de autodefesa, mas com permissão para instituir uma polícia civil – garantindo

que as facções do país cooperassem durante o período de transição, reconhecessem os resultados das eleições que aconteceriam e não retornassem a uma guerra civil. (DOBBINS *et alli*, 2005)

Em Moçambique, o acordo de paz entre o Presidente do país e o líder da Resistência Nacional Moçambicana, assinado em Roma em outubro de 1992, fazia provisões para um cessar-fogo, processo de desarmamento e eleições multipartidárias. A ONU foi convidada, então, pelas partes para monitorar a implementação do acordo e dar suporte nas eleições. Assim, foi estabelecida a Operação das Nações Unidas em Moçambique (UNOMOZ) com os desafios de dar assistência ao retorno de dois milhões de refugiados e três milhões de deslocados internos, desarmamento e desmobilização de ambas as forças combatentes, revitalizar a economia e promover eleições em uma sociedade sem experiência democrática prévia. (DOBBINS *et alli*, 2005)

Na Croácia, após o fim Operação das Nações Unidas de Restauração de Confiança para a Croácia (UNCRO) e as ofensivas do exército croata contra regiões controladas pela Sérvia e a queda da Eslavônia Oriental, um grupo composto por Estados Unidos, França, Alemanha, Reino Unido e Rússia induziu o governo croata e a liderança sérvia da Eslavônia Oriental a assinarem um acordo de paz básico. O acordo, assinado em novembro de 1995, visava a integração desta àquela. E a ONU foi chamada para administrar e proteger a Eslavônia Oriental por um período de um a dois anos, para a transição do regime sérvio para o croata. Assim, o Conselho de Segurança aprovou resolução (1037) que estabeleceu a Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslavônia Oriental, Baranja e Sirmia Ocidental (UNTAES), que tinha o seguinte mandato: supervisionar e facilitar a desmilitarização da região, monitorar o retorno voluntário e seguro de refugiados e deslocados internos, supervisionar a administração do governo local, contribuir para a paz e segurança na região ou, não sendo possível, apoiar a implementação do acordo básico. (DOBBINS *et alli*, 2005)

No caso de Serra Leoa, após diversas tentativas frustradas de acordos de paz entre o Presidente do país e o líder da Frente Revolucionária Unida de Serra Leoa, o Acordo de Lomé, de outubro de 1999, determinava o desarmamento, a desmobilização e a reintegração dos beligerantes. O Conselho de Segurança aprovou o estabelecimento da Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL), com base nas provisões do acordo. (DOBBINS *et alli*, 2005)

4.7. Justiça internacional

No âmbito de *state-building*, conforme já visto no capítulo anterior, há que se observar a atuação de tribunais no julgamento de crimes referentes ao direito humanitário. Essa necessidade advém do fato de os Estados colapsos se encontrarem em situação de conflito ou recém-saídos de um.

A Carta da ONU não faz qualquer referência a cortes criminais internacionais. A interpretação que se dá é de, que o poder de estabelecer cortes advém do Capítulo VII, conferido ao Conselho de Segurança para remover ameaças à segurança e à paz internacionais - à força. Foi o que ocorreu nos casos da Iugoslávia e de Ruanda. (GOLDSTONE, 2007)

O Estatuto de Roma de 1998, produto da Conferência de Roma, criou o Tribunal Penal Internacional, que tem no escopo de sua jurisdição crimes cometidos após 1 de julho de 2002 dentro dos seguintes quatro tipos:

- Genocídio: definido no artigo 6º do Estatuto. Essencialmente, caracteriza-se por, com o intuito de destruir um grupo, por das ações de matar membros do grupo; causar sérios danos físicos ou mentais a membros do grupo; gerar condições de vida são grupo, a fim de lhe causar destruição física; impor medidas de prevenção de natalidade no grupo; forçar a transferência de crianças de um grupo para outro.
- Crime contra a humanidade: definido no artigo 7º, tem várias previsões. É definido por ataque sistemático ou generalizado dirigido contra qualquer população civil, com conhecimento do ataque, por meio de ações, tais como: assassinato, extermínio, escravização, deportação ou deslocamento forçado de população, prisão ou outra forma privação de liberdade física em grave violação de regras fundamentais do direito internacional, tortura, qualquer forma de violência sexual equivalente a estupro ou esterilização forçada, entre outras condutas.
- Crimes de guerra: previstos no artigo 8º, tem lista extensiva e, como base, as Convenções de Genebra de 1949, que tratam de direito humanitário. Basicamente, são violações, por exemplo, como tortura e tratamento desumano; propositadamente causar grande sofrimento ou sérios danos corporais ou à saúde; destruição extensiva e apropriação de propriedade sem justificativa de necessidade militar; obrigar prisioneiro

de guerra ou outra pessoa protegida a servir nas forças da parte hostil; privação dessas pessoas de julgamento justo; deportação, transferência ou confinamento ilegal; fazer reféns, entre outros exemplos.

- Crimes de agressão: ainda sem definição. O tratado somente faz a seguinte previsão:

“Article 5. 2. The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression once a provision is adopted in accordance with articles 121 and 123 defining the crime and setting out the conditions under which the Court shall exercise jurisdiction with respect to this crime. Such a provision shall be consistent with the relevant provisions of the Charter of the United Nations.”

No que se refere à Corte Internacional de Justiça (CIJ), foi estabelecida junto com a Organização das Nações Unidas, para dirimir controvérsias entre Estados pacificamente. O artigo 36 dispõe da competência material da corte:

“Article 36. 2. The states parties to the present Statute may at any time declare that they recognize as compulsory ipso facto and without special agreement, in relation to any other state accepting the same obligation, the jurisdiction of the Court in all legal disputes concerning:

- a. the interpretation of a treaty;*
- b. any question of international law;*
- c. the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation;*
- d. the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation.”*

Não há casos diretamente relacionados a missões de reconstrução estatal. Todavia, um merece destaque por se relacionar a situações em que houve operações. Assim, denota-se, ao menos, a possibilidade de discutir questões referentes a ações de um país contra o outro, mesmo que haja responsabilização de indivíduos nos outros tribunais.

O caso da Bósnia e Herzegovina *versus* Sérvia e Montenegro: em 1993, a República da Bósnia e Herzegovina instituiu procedimento contra a República Federativa da Iugoslávia com respeito a violações de Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948. Foi do entendimento da corte, que Estados conscientes do perigo de atos de genocídio deveriam empregar todos os meios disponíveis para prevenir o crime dentro dos limites permitidos pelo direito internacional. Ademais, a corte entendeu por responsabilizar Sérvia e

Montenegro, pela violação de sua obrigação de punir perpetradores de genocídio, conforme artigo VI da convenção sobre genocídio. A corte não entendeu que compensação financeira seria a forma adequada de reparação e sim, uma declaração na cláusula operativa do julgamento, de que a Sérvia havia falhado em sua obrigação de prevenir o crime. Por fim, determinou que o país encaminhe os indivíduos acusados no tribunal *ad hoc*, para que fossem responsabilizados.

5. DESENVOLVIMENTOS JURÍDICOS MAIS RECENTES

É necessário citar os apontamentos de Outi Keranen (2016). A autora argumenta que, enquanto o debate sobre o princípio da responsabilidade de proteger (R2P) tenha

ganhado atenção pela comunidade internacional, seu “primo”, da responsabilidade de reconstruir, não se tornou uma ideia influente.

Keranen (2016) conclui, a evolução conceitual da responsabilidade de reconstruir caminhou para uma visão mais estadista da fase de reconstrução. Assim, o que era considerado como parte de uma responsabilidade de proteção internacional, passou a ser visto como uma responsabilidade doméstica.

A argumentação é consoante com as propostas de o processo de reconstrução ser conduzido pelos atores locais (*local ownership*), defendido amplamente na doutrina – vale destacar Ashraf Ghani, Claire Lockhart e Michael Carnahan (2005).

Apesar de muitas abordagens da doutrina para *state-building* terem enfoque em segurança, é indispensável saber que o debate oficial sobre a reconstrução de Estados não se dissocia do fator desenvolvimento. Isso é evidente nas publicações das Nações Unidas, que analisam a temática.

Christian Lotz analisa esse desenvolvimento:

“The need for a common framework for the exercise of state sovereignty and maintenance of international stability has been an important source of international norms in the twentieth century. Development cooperation emerged more or less independently from this main trend and established poverty reduction as its own normative basis. However, after 2001, there has been a confluence of the security and the development agendas. Statebuilding has come to be seen as the common solution to the national problem of poverty reduction and to global problems such as terrorism, organized crime, migration, and environmental degradation.” (LOTZ, 2010)

Isso se reflete nos mandatos das operações de paz e nas ações desenvolvidas por diferentes agências e instituições em campo.

Interessante, também, é o apontamento de Lotz (2010) sobre a base da soberania dos Estados. Como afirma o autor, os Estados não podem mais basear sua soberania no monopólio da violência exclusivamente. A soberania, portanto, deve derivar, também, do desempenho de funções nas áreas econômica, social e política. Lotz defende, ainda, que sua legitimidade depende de um “eleitorado” tanto nacional, quanto internacional. E esta não aceitaria a repressão de minorias e guerras externas como instrumentos para a

construção estatal, como era feito. Assim, os debates recentes focam e cooperação para desenvolvimento, boa governança e redução da pobreza.

Nesse sentido, recentemente (em maio de 2017), uma nova parceria foi firmada entre as Nações Unidas e o Banco Mundial referente a situações de fragilidade. O Secretário-Geral da ONU, António Guterres, e o Presidente do Banco Mundial, afirmam que o contexto atual, de escalada de conflitos, pede pelo trabalho mais próximo de instituição para prevenir e reduzir necessidades, riscos e vulnerabilidade.

A parceria consiste em dois acordos: *Busan Partnership for Effective Development Cooperation* e *New Deal for Engagement in Fragile States*, formando o *Partnership Framework Agreement for Crisis-Affected Situations*. Os acordos tem como base a Declaração de Paris e a Agenda Accra para Ação (AAA), de 2005, aprovadas no âmbito da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). A Declaração de Paris objetiva ser um guia para melhorar a qualidade da assistência e seu impacto no desenvolvimento. (AKMEEMANA *et alli*, 2017)

Na prática, o objetivo é identificar os sistemas locais que podem ser aproveitados e operacionalizados no fornecimento de assistência. E, partir desse diagnóstico, tem-se como objetivo: implementar sistemas baseados em princípios e boas práticas, se possível, uniformes entre os doadores; implementar procedimentos e aquisições coerentes com as realidades locais e com a maior flexibilidade possível; apoiar o fortalecimentos dos sistemas de administração financeira local; assistência técnica para que o país desenvolva seus próprios sistemas; criar unidades de implementação de projetos que sirvam, também, como incubadoras da capacidade local e treinamento de servidores civis nacionais. (AKMEEMANA *et alli*, 2017)

Todavia, o debate sobre desenvolvimento não tem sido associado à redução de pobreza no sentido econômico somente. Igualdade de gênero é uma norma que se tornou proeminente nas atividades de muitas agências de desenvolvimento – codificada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. (LOTZ, 2010)

Há que se citar, também, foco em outras áreas, tais como meio ambiente. Na leitura de relatórios e textos sobre reconstrução estatal até os anos 1990, é raro encontrar, nos mandatos, preocupação específica com questões ambientais. No caso da Administração Transitória das Nações Unidas no Timor-Leste (UNTAET), já se vê

menção específica de criação de legislação para proteção ambiental. (DOBBINS *et alli*, 2005) Todavia, há que se ressaltar que não há foco na questão.

6. CONCLUSÃO

Pode-se perceber que não há discordância, no campo teórico, sobre as diferenças essenciais entre *state-building* e *nation-building*. O debate é bastante tumultuado, contudo, sobre o refinamento do conceito e, especialmente, sobre quais seriam as melhores de promover a reconstrução estatal.

Embora a clareza seja evidente na doutrina, ou seja, embora os doutrinadores tenham consciência dos conceitos que utilizam de forma bem fundamentada, no âmbito das Nações Unidas, o que se nota é uma alta produção conceitual pelos órgãos da organização e uma indisposição do Conselho de Segurança em se comprometer com uma definição, tampouco com regras.

No que se refere às normas concernentes à reconstrução estatal, a informalidade das ações e alta carga de normas baseadas na prática é um fator muito interessante.

Percebe-se, também, que a reconstrução estatal é elemento das missões, de estudos das agências e de análises, mas não figura como conceito no mesmo patamar de *peacekeeping* e *peacebuilding*. E isso se reflete nas normas.

Em termos de jurisprudência, pouco há que se falar, pois poucas são as decisões dos tribunais e das cortes internacionais quanto a esse aspecto, apesar de haver possibilidade latente de se impetrar procedimento. Não há, ressalte-se, menção explícita a *state building*. Entretanto, não seria uma expectativa realista esperar menções explícitas, já que as próprias definições no âmbito oficial não o fazem também.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKMEEMANA, Sakuntala; ACUÑA-ALFARO, Jairo; SALMON, Jago; ORT, Rachel, Lemay. *(Re)Building core government functions in fragile and conflict affected settings: joint principles for assessing key issues and priorities*. Nova Iorque e Washington: Nações Unidas e Banco Mundial, 2017. Disponível em: < <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/core-government-functions/-re-building-core-government-functions-in-fragile-and-conflict-a.html> >. Acesso em: 7 jul. 2017.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro). Overview of the case. Disponível em: < <http://www.icj-cij.org/en/case/91> >. Acesso em: jul. 2017.

DOBBINS, James; *et alli*. The beginner's guide to nation-building. *RAND Corporation*, Santa Monica, p. i - xxxviii, 2007. Disponível em: < http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG557.pdf >. Acesso em: 25 jun. 2014.

DOBBINS, James; *et alli*. The UN's role in nation-building: from the Congo to Iraq. *RAND Corporation*, Santa Monica, p. iv - 3, 2005. Disponível em: < http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG304.sum.pdf >. Acesso em: 18 jun. 2017.

Foreign Affairs live: state-building in theory and practice. Discussão sobre o conceito e prática de state-building com Claire Lockhart, James Dobbins e acadêmica. Council on Foreign Relations, 2010. 81 minutos. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=YiYFnVWrXls> >. Acesso em: 24 jun. 2014.

GHANI, Ashraf; LOCKHART, Clare; CARNAHAN, Michael. *Closing the sovereignty gap: an approach to state-building*. London. Overseas Development Institute, 2005. Working paper 253. Disponível em: < <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2482.pdf> >. Acesso em: 7 jul. 2017.

GOMES, Aureo de Toledo. *Do colapso à reconstrução: Estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no pós- Guerra Fria*. 2008. 179 f. Dissertação

(Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GOMES, Aureo de Toledo. Nation-building e segurança internacional: um debate em construção. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 2009. vol. 31, n. 2, maio/agosto 2009. P. 285 – 318. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cint/v31n2/v31n2a03> >.

GRÄVINGHOLT, Jörn; GÄNZLE, Stefan; ZIAJA, Sebastian. Policy brief: concepts of peacebuilding and state building – how compatible are they?(rascunho) *German Development Institute, sine loco*, 12 p., 2009. Disponível em: < https://www.die-gdi.de/uploads/media/Peacebuilding_and_Statebuilding_Draft_11-03-09_01.pdf >. Acesso em: 17 fev. 2017.

LOTZ, Christian. *International norms in statebuilding: finding a pragmatic approach*. *Global Governance* 16 (2010), 219–23. Disponível em: < <http://journals.riener.com/doi/abs/10.5555/ggov.2010.16.2.219?code=lrpi-site> >. Acesso em: 7. Jul. 2017.

Mandates and legal basis for peacekeeping. United Nations Peacekeeping. Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/pkmandates.shtml> >. Acesso em: jul. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Comitê Especial sobre Operações de Manutenção de Paz aprova relatório*. Notícias. Publicado em 14/5/2010. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/comite-especial-sobre-operacoes-de-manuntecao-de-paz-aprova-relatorio/> >. Acesso em: jul. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Secretário-Geral 1992 (A/47/277)*. An agenda for peace: report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Disponível em: < <http://www.un-documents.net/a47-277.htm> >. Acesso em: 18 fev. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Secretário-Geral 2000 (A/55/305 – S/2000/809)*. Report of the Panel on United Nations Peace Operations: comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. Disponível em: < <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf> >. Acesso em: 19 jun. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Secretário-Geral (2015)*. The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_682.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Security Council subsidiary bodies: an overview*. Disponível em: <<https://www.un.org/sc/suborg/en/>>. Acesso em: jul. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Special Committee on Peacekeeping Operations*. General Assembly and peacekeeping. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/ctte/CTTEE.htm>>. Acesso em: jul. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *UN and World Bank sign new partnership to build resilience for the most vulnerable*. UN News Centre. Publicado em 22 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=56608#.WWi2CYjyvIU>>. Acesso em: jul. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *UN Charter*. 1945. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>>. Acesso em: 3. Jul. 2017.

OCDE. Paris Declaration and Accra Agenda for Action. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>>. Acesso em: jul. 2017.

LOUDRAAT, Chantal de Jonge. The United Nations and internal conflict. In: BROWN, Michael E. (ed) *The internal dimensions of internal conflict*. Cambridge: Universidade de Harvard, 1996. p. 489-535.

PARIS, Roland. Post-conflict peacebuilding. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam. (ed.) *The Oxford handbook on the United Nations*. Nova Iorque: Oxford, 2007. p. 404-426.

Peacebuilding and statebuilding priorities and challenges: a synthesis of findings from seven multi-stakeholder consultations. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. 66 p. [2010?] Disponível em: <http://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/54/bb/54bb413c-f64d-481e-8ad1-d75bed08be34/a_synthesis_of_findings_from_seven_multi-stakeholder_consultations_en.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2017.

SCOTT, Zoe. *Literature review on state-building*. Governance and Social Development Resource Centre, Universidade de Birmingham, 2007. 42 p.

SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Joint statement on signing of new UN-World Bank framework to build resilience and sustain peace in conflict areas. Publicado em 22 de abril de 2017. Washington. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2017-04-22/joint-statement-signing-new-un-world-bank-framework-build>>. Acesso em: jul. 2017.

STATE-BUILDING: key concepts and operational implications in two fragile states – the case of Sierra Leone and Liberia. Washington: Banco Mundial; Genebra e Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): 2010. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/statebuilding_conceptsandoperationalimplicationsintwofragilestat.html>. Acesso em: 17 fev. 2017.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2015. 325 p.