



Maíra Siman Gomes

**A “pacificação” como prática de “política externa” de
(re)produção do *self* estatal: rescrevendo o engajamento
do Brasil na Missão das Nações Unidas para a
Estabilização no Haiti (MINUSTAH)**

TESE DE DOUTORADO

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Doutora pelo Programa de
Pós-Graduação em Relações Internacionais do
Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Monica Herz

Rio de Janeiro
Maio de 2014



Maíra Siman Gomes

**A “pacificação” como prática de “política externa” de
(re)produção do *self* estatal: rescrevendo o engajamento
do Brasil na Missão das Nações Unidas para a
Estabilização no Haiti (MINUSTAH)**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção
do título de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais do Instituto de Relações
Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão
Examinadora abaixo assinada.

Profa. Monica Herz

Orientadora e Presidente
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profa. Monica Grin

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Universidade de Brasília – UnB

Profa. Monica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação
Do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 16 de Maio de 2014.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Maíra Siman Gomes

Graduou-se em História, em 2005, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e, em 2006, graduou-se em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Concluiu seu mestrado em Relações Internacionais (com ênfase em Ciência Política), em 2008, no Graduate Institute of International Studies (Genebra, Suíça). Atualmente é coordenadora adjunta e pesquisadora da ação Global South Unit for Mediation (GSUM), pertencente ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Ficha Catalográfica

Gomes, Maíra Siman

A “pacificação” como prática de “política externa” de (re)produção do *self* estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) / Maíra Siman Gomes ; orientadora: Monica Herz. – 2014.

271 f. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2014.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Brasil. 3. Política externa. 4. Identidade estatal. 4. Pacificação. I. Herz, Monica. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Aos meus pais,
à Livia e à Cecilia.
Mesmo longe, sempre tão presentes.

Agradecimentos

Essa tese é resultado de um grande diálogo. Um diálogo de muitas vozes, de muitos ouvidos.

Sem a minha orientadora, Monica Herz, esse diálogo não teria sido possível. Por isso agradeço-a imensamente. Pela orientação, sempre precisa, ponderada, encorajadora. Pela amizade oferecida, cultivada, pelos abraços sempre tão carinhosos.

Não são poucos os amigos que, de ouvidos atentos, trouxeram novas palavras para esse diálogo.

Gostaria de agradecer ao Daniel Aragão, esse irmão-coragem que me acolheu no Rio, me apoiou de todas as formas ao longo do doutorado e me faz sempre rir.

À Natália Souza, agradeço pela amizade tão transparente, pelo companheirismo, pelas palavras sinceras. Obrigada por ter me dado a mão para explorar esse mundo “pós-estruturalista” das relações internacionais.

Agradeço muito carinhosamente à Jana Tabak. Pela cumplicidade que extrapolou a sala de aula da pós e me deu tanto força ao longo desses anos de estudo. Suas palavras e ouvidos não só muito contribuíram para esse trabalho, quanto solidificaram uma grande amizade.

Meu muito obrigada ao Beto Yamato, que me permitiu ter mais “horas de tese” ao assumir com tanta competência meu trabalho no GSUM. Sinto-me muito agradecida pela sua generosidade e por você sempre repetir “vai dar certo, Má”, e me fazer acreditar nisso.

Ao Ruy, meu grande colega e amigo, que ouviu meus pensamentos às vezes disparatados e me animou a não “perder a guerra”.

Aos colegas do doutorado e do IRI: Márcio Scalércio, Ana Carolina, Ana Garcia, Manu, Paulinho, Victor, Carlos Chagas e Carlos Frederico, Flávia Guerra, Fabiano, Renata Summa, as duas “Letícias” Carvalho, Layla, Fernandinha, Luísa Café, Diego Santos, Diana Aguiar, Simone Rocha, Paula, Danilo, Diogo e Andrea Gil: essa conversa toda tem parte de vocês!

Agradeço também a minha-irmã xará, Maíra Lopes, minha amiga-flor Amarilis, às meninas do “Santão” e de Nottingham e às amigas da PUC-Minas.

Agradeço ainda as duas pequenas meninas de quem gosto tanto de cuidar e que também cuidam de mim: Thalyta e Manaíra. Obrigada pelas conversas mais sérias e pelos risos bobos. Obrigada Lia Lopes, pelo “papo” mineiro, essencial para mim e para descansos da tese.

Sou grata a vários amigos que vieram nos últimos anos e que muito me escutaram falar de “pacificação”. Pelos ouvidos e palavras de coragem agradeço à Luiza e João, ao Carlos Moreno, ao Yaniv Chor, à Clarice e ao meu cunhado Rudá. Fica aqui também registrado, com toda a formalidade de um bom português, um agradecimento especial à Sílvia, que veio do além-mar e me dá carinho de irmã.

O grande diálogo que animou essa tese teve um grande interlocutor na reta final. Mesmo aparecendo tão tarde, foi tão importante nessa parte do caminho: obrigada, Gustavo, pelos abraços apertados e pela tranquilidade que encontrei ao seu lado.

Agradeço muito ao Paulo Esteves que, mais do que ter sido um dia minha “ponte” para o Rio, me ajudou a construir, com toda sua mineiridade, um porto-seguro na cidade. Este trabalho deve a sua sensibilidade que me fez reler Sérgio Buarque em seu “Ladrilhadores e Semeadores” e que me levou de volta para os tempos da História e para as “raízes” desse Brasil. Obrigada também por ser parte desse diálogo, até na banca de defesa desta tese.

Cabe muito aqui meu agradecimento à Carolina Moulin, pelos seus ensinamentos em sala de aula, certamente refletidos nessa tese, e pelo olhar atento e compreensivo sobre meu trabalho durante a disciplina de Projeto de Tese. Obrigada por participar “virtualmente” da banca de defesa desta tese.

Agradeço ao professor Kai Kenkel, pela disponibilidade em discutir meu primeiro capítulo.

Sou também muito grata ao professor Philippe Bonditti que ao me dizer “raconte-moi toute cette histoire”, ajudou-me a construí-la.

Meu primeiro professor no IRI, Nizar Messari, ainda me é um grande exemplo, tanto quando entro em sala de aula quanto, ao reler o seu trabalho para esta tese, me reconheço em mais um diálogo.

Meus sinceros agradecimentos a Antônio Jorge Ramalho. Sou muito grata a sua atenção tão polida e carinhosa durante esse longo trabalho e a sua presença na banca de defesa dessa tese.

Muito quero agradecer a quatro professores que, em pouco tempo de conversa, muito me fizeram refletir sobre minhas perguntas de pesquisa, trazendo-me outras e levando-me a repensá-las. Um *special thanks* a Rob Walker, que deu ouvido a minha ansiedade quando formulava meus primeiros argumentos sobre as práticas de *statebuilding* no/do Brasil. Devo um agradecimento sincero ao professor Sankaran Krishna que, ao comentar rapidamente meu projeto de tese em um Workshop Doutoral da *International Political Sociology*, me chamou atenção para sua sensibilidade pós-colonial. Sou muito grata ao professor Luiz Werneck Vianna, por ter aceitado participar da defesa do projeto que originou essa tese, e, lá, por ter tão sabiamente me apontado que o que era um pequeno “território” na narrativa histórica que propunha então, era na verdade um grande “chão” para refletir sobre minhas questões. Agradeço também a James Der Derian, que me recebeu durante meu pequeno período na Brown University, e que em uma breve conversa me interrogou sobre o Brasil, e sobre os Estados Unidos, e ficou curioso com o olhar que eu desejava imprimir nesta tese.

O diálogo da qual essa tese se beneficiou não teria sido o mesmo sem a atenção e suporte que sempre recebi dos funcionários do IRI. Obrigada Vera, Geísa, Lia, Peterson, Claudia, Aurélie e Isabelle: vocês são parte importante desse meu caminho na PUC-Rio.

Um agradecimento também especial à Luciana Varanda, sempre tão doce, e por continuar a olhar por mim “lá de cima”, do Decanato.

Essa tese contou com o apoio financeiro imprescindível do programa Pró-Defesa-Capes. Agradeço pelo auxílio a mim concedido e por ter me possibilitado conhecer melhor o trabalho das Forças Armadas, tanto no Brasil quanto no Haiti.

Sou, enfim, muito agradecida à Marta Moreno, para sempre minha amiga carioca que fez Minas não parecer tão longe. Obrigada por ter sido não só minha melhor amiga, mas também por ser minha constante interlocutora nessa empreitada que aqui finalizo. Agradeço, acima de tudo, por ter sempre me incentivado a seguir com ideias nunca tidas; por generosamente me deixar participar dos seus diálogos, e aprender com eles.

Aos mesmos a quem dedico essa tese, “minha pequena grande família”, devo muita gratidão. Agradeço a minha mãe, Lana, por seu empenho sempre tão grande a mim e, assim, ao meu trabalho. Por ser meu grande exemplo de mãe, de mulher, de professora, de pesquisadora. Ao meu pai, José Batista, que acompanhou esta tese por meio das formas mais incríveis que só a ele cabem e por me lembrar de manter uma “atitude olímpica”. À minhas irmãs, Lívia e Cecília, que com tanta paciência e amor acompanharam as várias histórias desta tese.

Resumo

Siman Gomes, Maíra; Herz, Monica (Orientadora). **A “pacificação” como prática de “política externa” de (re)produção do *self* estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)**. Rio de Janeiro, 2014, 271p. Tese de Doutorado – Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta tese argumenta que a participação do Brasil na Missão de Estabilização da ONU para o Haiti pode ser compreendida para além das explicações tradicionais que entendem a política externa como uma ponte entre a política interna e a política internacional, resultante de decisões racionais, interesses objetivos e identidades fixas. Partindo da premissa de que as articulações discursivas não são uma construção retórica superficial atrás das quais se encontra uma causa ou explicação real, *não* se busca discutir quais foram as intenções e motivações dos formuladores da política externa quando decidiram pela participação do Brasil na missão da ONU no Haiti. Rompendo com as perspectivas convencionais acerca do papel da identidade e da diferença nos estudos de política externa, essa tese analisa os discursos e práticas dominantes de construção do estado moderno no Brasil, no século XIX e início do século XX, e como estes funcionam produzindo uma determinada compreensão do *self* estatal – e da relação entre *self* e “outro”. Tal movimento, empreendido a partir do estudo de duas “narrativas de pacificação”, permite tanto pensar sobre os discursos e representações que tornaram possível a decisão brasileira de liderar o componente militar da MINUSTAH, quanto refletir sobre as constantes tentativas, passadas e contemporâneas, de reproduzir e estabilizar uma identidade específica para o Brasil, e para aqueles que agem, “dentro” e “fora”, em seu nome.

Palavras-chave

Brasil; política externa; identidade estatal; pacificação; MINUSTAH, Haiti.

Abstract

Siman Gomes, Maíra; Herz, Monica (Advisor). **"Pacification" as a "foreign policy" practice of (re)production of the state self: rewriting the engagement of Brazil in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)**. Rio de Janeiro, 2014, 271p. PhD Thesis – Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation argues that the participation of Brazil in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) may be understood beyond traditional explanations that understand foreign policy as a bridge between internal and international politics, resulting from rational decisions, objective interests and fixed identities. Based on the assumption that discursive articulations are not a superficial rhetorical construction behind which one may find real causes or real explanations, it *does not* aim to discuss the intentions and motivations behind Brazilian foreign policy decision makers' resolution to participate in the UN mission in Haiti. Contrary to conventional approaches on the role of identity and difference in foreign policy studies, this dissertation analyzes dominant discourses and practices constructing the modern state in Brazil between the 19th and beginning of the 20th Century, and how these discourses and practices produce a specific understanding of the state self – and of the relation between self and other. Through the study of two “pacification narratives”, this movement allows one to think about the discourses and representations that made possible Brazil's decision to lead the military component of MINUSTAH; it also helps one to reflect on the permanent attempts – past and present – to reproduce and stabilize a specific identity for Brazil and for those acting in its name, both “inside” and “outside”.

Keywords

Brazil; foreign policy; state identity, pacification, MINUSTAH; Haiti.

Sumário

1. Apresentação – ou, estranhamentos e surpresas que originaram essa tese	14
2. Política Externa: um panorama dos estudos tradicionais	23
2.1. Introdução	23
2.2. “Análise de Política Externa”: elementos da formação de um capô de estudo	24
2.3. “Abrindo a caixa preta”: abordagens clássicas	30
2.4. Análise de Política Externa e a Teoria de Relações Internacionais	40
2.5. Conclusão	51
3. A “Política Externa Brasileira” e as narrativas dominantes sobre a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH)	54
3.1. Introdução	54
3.2. Tradição analítica e conceitual do pensamento em Política Externa Brasileira: alguns apontamentos	55
3.3. O engajamento do Brasil como líder militar da MINUSTAH: explicações convencionais	73
3.4. Conclusão	84
4. O discurso da “política externa” e a constituição do <i>self</i> estatal	86
4.1. Introdução	86
4.2. “Política Externa” e “identidade”: uma crítica pós-estruturalista	88
4.2.1. Os discursos de política externa e o nexo identidade/diferença	91
4.2.2. O discurso da política externa e as alteridades radicais	97
4.2.3. O discurso da política externa e a “assimilação” do “outro”	101
4.3. Conclusão: argumentos e perguntas de pesquisa	106
5. A “Pacificação” e “Os Pacificadores”: escrevendo <i>um</i> Brasil moderno	111
5.1. Introdução	111
5.2. A “pacificação” das Rebeliões Regenciais e a (re)produção do estado <i>imperial</i>	113
5.2.1. Notas histórico-historiográficas	113
5.2.2. “Pacificando” territórios e rebeldes	118
5.2.3. A “pacificação” e o “Pacificador”	123
5.2.3.1. Duque de Caxias: protetor do Estado e patrono do exército brasileiro	125
5.2.3.2. Duque de Caxias: político e conciliador	138
5.3. A “Pacificação” dos Índios: progresso e civilização	145
5.3.1. Notas sobre o governo dos índios e a construção da nação	145
5.3.2. A pacificação e O Pacificador	150
5.4. Rondon: Soldado Salvador e Apóstolo Civilizador da selva	158

5.4.1. Rondon engenheiro: de Construtor da Nação à Conquistador do Sertão	165
5.5. Conclusão: A “pacificação: como “política externa” de <i>assimilação</i> do “outro” <i>similar</i>	172
6. O engajamento do Brasil na Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH): outra narrativa da/de política externa	176
6.1. Introdução	176
6.2. Mudanças normativas, institucionais e operacionais nas operações de paz da ONU: da “intervenção humanitária” às práticas de <i>peacebuilding</i> e estabilização	179
6.3. O “Brasil” e o “Haiti” da MINUSTAH	201
6.3.1. “ <i>Não se é indiferente ao não tão diferente</i> ”: o “outro” similar e o nexos segurança desenvolvimento <i>à la</i> brasileira	209
6.3.2. O Combate da Paz: “ordem” e “progresso” na “assimilação” do Haiti	217
6.4. “O Haiti é aqui; O Haiti não é aqui”	229
6.4.1. Da “ <i>Guerra no Rio</i> ” ao “ <i>Rio da Pacificação</i> ”:	230
6.5. Considerações Finais	236
7. Conclusão	239
Referências Bibliográficas	248

“By analysing this practice for constituting the modern self, we can also move in the direction of disclosing the more cryptic modes of legitimation for public (and “foreign”) policy”

Shapiro, 1989, p.18

Apresentação – ou, estranhamentos e surpresas que originaram essa tese

As primeiras ideias para esta tese surgiram no ano de 2010 a partir de um crescente desconforto pessoal em relação a inúmeras análises, acadêmicas e jornalísticas, nacionais e internacionais, que estabeleciam associações diretas entre a ação do Brasil como líder militar da missão da Missão de Estabilização da ONU para o Haiti (MINUSTAH), desdobrada em 2004, e os então recentes programas de “pacificação” nas favelas do Rio de Janeiro, comumente identificados por meio das “Unidades de Polícia Pacificadora” (UPP). Muitas dessas análises construíam visões pautadas em uma lógica de “causa-consequência” reforçando, por exemplo, como a experiência brasileira na contenção da violência urbana no Rio de Janeiro era transposta para o Haiti e, ainda, como as ações de policiamento empreendidas pelos militares brasileiros na também “pacificação” do Haiti poderiam ser replicadas no contexto das políticas de segurança pública na capital fluminense.

Meu estranhamento diante dessas interpretações me levou a pensar na possibilidade de articular, por meio de outra narrativa, menos circular, imediatista e tecnicista, o “aqui” e o “lá” - ou seja, a relação entre as políticas de “pacificação” no Brasil e a intervenção “pacificadora” do Brasil no Haiti. Assim, meu impulso inicial foi de “olhar para trás”, para processos e contextos interpretados por historiadores, sociólogos, antropólogos, e ainda pela literatura militar brasileira, como sendo de “pacificação” e tentar compreender quais significados e práticas foram tornados possíveis por essas narrativas de “pacificação”.

Um primeiro olhar sobre as narrativas históricas de “pacificação” no Brasil apontou um questionamento acerca do entendimento do termo “pacificação” no campo militar - como será visto no caso da “pacificação” das chamadas “Rebeliões Regenciais” no Período Regencial (1831-1840) brasileiro; da “pacificação” no Haiti através da MINUSTAH (a partir de 2004) e, ainda, nos

processos de “pacificação” das favelas no Rio de Janeiro (desde 2009) - e no campo religioso e sociocultural, especificamente nas narrativas acerca do contato e relacionamento entre o homem branco e os povos nativos, desde o período colonial na América Espanhola até século XX brasileiro. Por um lado, isso me fez questionar se haveria mesmo alguma relação entre essas diferentes narrativas de “pacificação”. Por outro lado, o encontro inesperado de alguns “indícios”, de caráter quase que anedóticos, indicando entendimentos comuns nessas narrativas, me motivou a prosseguir a presente tese.

Por exemplo, soube que um dos indivíduos considerados precursores do trabalho de “pacificação” dos índios brasileiros no contexto das ações do Serviço de Proteção dos Índios (criado em 1924), era descendente do “Pacificador” Duque de Caxias¹ e havia sido escolhido pelo próprio Marechal Cândido Rondon, hoje patrono da comunicação do Exército brasileiro e identificado, assim como o é Caxias, como “O Pacificador”. Outra “pista” que me fez prosseguir no estudo da suposta intertextualidade das diferentes narrativas de “pacificação” foi encontrada em uma exposição inaugurada em 2010 no “Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil” (CCOPAB)². Produzida para homenagear o trabalho de Rondon com os índios, a exposição intitulada “O Marechal da Paz”, apresenta Rondon como um grande herói brasileiro que, “(...) por ter dedicado a vida para estabelecer a paz, é tido como legítimo predecessor das atuais Missões de Paz da ONU”³. Hoje, apresentada em caráter permanente no Espaço Sérgio Vieira de Melo (de quem o CECOPAB empresta seu nome oficial)⁴, a exposição pode ser lida como uma história sobre o caráter “pacifista” do brasileiro e do Brasil, que encontraria não

¹Duque de Caxias, Patrono do Exército Brasileiro desde 1962, foi alcunhado “O Pacificador” especialmente por sua atuação nas rebeliões durante o período regencial (1831-1840). A Medalha “O Pacificador”, criada em 5 de agosto de 1953 em evocação à Caxias, é uma condecoração para homenagear militares e civis, nacionais ou estrangeiros, que tenham prestado serviços ao Exército brasileiro, elevando o prestígio da Instituição, ou desenvolvendo as relações de amizade entre o Exército Brasileiro e os de outras nações (ver: http://www.sgex.eb.mil.br/medalhas/pacificador/med_pacificador.htm)

²Ver: www.cioppaz.eb.br. Em 2013 a exposição se tornou uma exposição permanente e atualmente, com o patrocínio do Ministério da Cultura, da Oi e da Lei Estadual de Incentivo à Cultura do Estado do Rio de Janeiro, há um site oficial com diversas informações e fotos: rondonmarechalpaz.com.br.

³Em <http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/ccopab/noticias-do-centro/2010/147-exporondon>

⁴ Sérgio Vieira de Mello, nascido no Rio de Janeiro em 15 de março de 1948 foi funcionário de destaque da Organização das Nações Unidas (ONU) durante 34 anos e, desde 2002, ocupou o

apenas em Duque de Caxias e no Marechal Rondon, mas também no Barão do Rio Branco e em Sérgio Vieira de Melo, dois de seus mais importantes representantes. No cruzamento dessas narrativas *pacificadoras/pacifistas* produz-se um entendimento em que o engajamento com o “outro” - seja este o índio, o rebelde, o “estrangeiro” - é articulado a partir de um discurso de conciliação, mediação, assimilação e integração.

A construção imaginária de um “panteão” de “pacificadores” brasileiros a partir do meu olhar curioso sobre o que chamei de narrativas históricas e contemporâneas da “pacificação”, levou-me finalmente a questionar sobre como grande parte das análises produzidas no Brasil no âmbito da disciplina de Relações Internacionais e, especificamente, no campo da Política Externa Brasileira (PEB), ainda reforçam uma separação lógica entre uma política interna/doméstica e uma política externa/internacional. Tal questionamento se intensificou durante a minha ida ao Haiti em 2011⁵. Ao acompanhar por uma semana as atividades dos dois Batalhões Brasileiros de Força de Paz (BRABAT I e II, em inglês) comecei a refletir sobre as consequências de reforçar em nossas narrativas disciplinares uma divisão entre um “dentro” e um “fora” do Estado, e, mais especificamente, sobre as arbitrariedades, ambiguidades e silêncios que são reproduzidos quando a política externa - enquanto campo de estudo e campo (supostamente) específico da ação do Estado - é vista muito mais como uma forma para ligar dois domínios tidos como ontologicamente separados, e menos como um *locus* produtor das próprias fronteiras entre esses domínios. Pensei muito sobre isso quando, andando dentro da base da ONU onde fica o BRABAT I e a Companhia de Engenharia do Brasil (BRAENCOY), quase no cruzamento das ruas “Avenida Brasil” e “Avenida Haiti”, “encontrei” uma pequena praça com uma grande estátua de Duque de Caxias construída, como dizia a plaqueta, “em homenagem ao militar brasileiro de *força de paz*”. Nesse momento, foi impossível não pensar mais uma vez em Caetano Veloso e Gilberto Gil e seus versos “*O Haiti é aqui/ o Haiti não é aqui*”, na sua famosa canção “Haiti” (1994).

posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Faleceu em 19 de agosto de 2003, junto a outras 21 pessoas, vítima de um atentado contra a sede local da ONU em Bagdá.

⁵ Viagem realizada em outubro de 2012 pelo Ministério da Defesa no âmbito de uma “Visita de Reconhecimento do 17º Contingente Brasileiro no Haiti.



“Cruzamento das ruas”. Foto tirada pela autora na cidade de Porto Príncipe, em 10/2012.



Praça Duque de Caxias. Foto tirada pela autora na cidade de Porto Príncipe, em 10/2012.



Placa Comemorativa. Foto tirada pela autora na cidade de Porto Príncipe, em 10/2012.

A partir do meu desconforto pessoal com grande parte das explicações apresentadas para compreender a decisão do Brasil de assumir a liderança militar da missão da ONU no Haiti em 2004, defendo, nesta tese, que a participação do Brasil na MINUSTAH pode ser compreendida para além de explicações presentistas e materialistas que reproduzem uma visão da política externa como uma ação ocorrida na interface entre a política doméstica e a política internacional, resultante de decisões racionais, interesses objetivos e identidades fixas. Diferentemente, a política externa pode ser entendida como uma prática de criação de fronteiras e de diferenciação que participa integralmente da construção da identidade do estado. Ao constituir - por meio de certos discursos e representações - espaços, eventos e atores como “externos”/“estrangeiros” (Campbell, 1992), o discurso da “política externa” reforça uma separação entre um “dentro” e um “fora”; entre “self” e “outro”, atribuindo conteúdo e identidades ao estado e a seus “outros” .

Rompendo com os entendimentos convencionais acerca da produção da identidade e da diferença via práticas de “política externa”, esta tese se propõe a pensar, simultaneamente, sobre os entendimentos e práticas de diferenciação que tornaram possível a participação do Brasil como líder militar da MINUSTAH e como tais entendimentos e práticas - produzidos por narrativas dominantes acerca

da constituição do estado - funcionam (re)construindo um determinado “Brasil” contemporaneamente. Para tanto, esta tese articula o seguinte conjunto de perguntas, a serem mais bem desenvolvidas ao longo dos capítulos:

- Quais representações do *self* estatal “Brasil” e do “outro” “Haiti” – e do relacionamento entre o *self* e o “outro” – tornaram possível a participação do Brasil como líder militar da MINUSTAH desde 2004?
- Quais entendimentos e práticas de diferenciação são produzidos por narrativas históricas e dominantes acerca da constituição do estado no Brasil?
- Como tais narrativas históricas tradicionais funcionam (re)construindo um determinado “Brasil” contemporaneamente?

O desejo de narrar uma história não convencional sobre a Política Externa do Brasil para o Haiti segue um caminho menos explorado, tanto na literatura de Relações Internacionais, quanto nos estudos de Política Externa Brasileira. À luz de uma abordagem pós-estruturalista da política externa, esta tese analisa *duas* narrativas de constituição do estado no Brasil: a “Pacificação dos Índios” e a “Pacificação das Rebeliões Regenciais”. Tais “narrativas de pacificação”, como se preferiu denominá-las, serão pensadas, em conjunto, como um *lôcus* discursivo e de práticas privilegiado para refletir sobre os discursos e representações dominantes que participam da articulação de um determinado “Brasil” e da sua relação com diferentes “outros”. O estudo dessas “narrativas de pacificação” permitirá pensar sobre a identidade que se busca constantemente preservar, e projetar, para o Brasil, e para aqueles que agem, “dentro” e “fora”, em seu nome.

Assim, esta tese *não* intenciona reconstituir a história de processos específicos de “pacificação” na tentativa de encontrar as “origens” para a decisão do Brasil de participar da missão Haiti em 2004. O estudo de *duas* narrativas históricas de “pacificação” no Brasil não visa explicar o porquê do engajamento das tropas brasileiras no Haiti. Tal estudo também *não* objetiva a produção de um modelo analítico universal a ser replicado no estudo de outras decisões da política externa brasileira. Pretende-se desenvolver *uma* abordagem conceitual e analítica, entre outras possíveis, que permita, finalmente, sustentar o argumento de que a decisão brasileira de liderar o braço militar da missão da ONU no Haiti funciona

reproduzindo e preservando uma identidade “integracionista”, “conciliatória” e “pacifista” do Brasil - e do (soldado) brasileiro.

Para além da presente “Apresentação” (Capítulo 1), esta tese possui cinco Capítulos e uma Conclusão (Capítulo 7), divididos em duas partes. Enquanto os Capítulos 2, 3 e 4, que compõem a Parte I, constroem o arcabouço conceitual, teórico e analítico que tornam possível articular as perguntas e argumentos que orientam essa tese, os capítulos 5, 6 e 7 (Conclusão) desenvolvem os questionamentos elaborados e propõem uma interpretação não-convencional para compreender a participação do Brasil na Missão de Estabilização da ONU no Haiti.

Considerando o movimento “indutivo” adotado na pesquisa e na escrita desta tese, peço ao leitor que aceite, por ora, algumas pinceladas sobre aquilo que cada capítulo aborda.

Parte I (Capítulos 2, 3 e 4)

Essa primeira parte visa construir um quadro conceitual e analítico que possibilite sustentar o argumento proposto acerca da política externa brasileira para o Haiti. Os três capítulos que compõem essa parte da tese objetivam, em conjunto, apresentar o lugar de “onde se fala” - do campo de conhecimento no qual se insere o questionamento proposto nesse trabalho - e aqueles “com quem se fala”, em termos dos autores com os quais essa tese dialoga diretamente e se identifica. O Capítulo 2 cumpre parte desse objetivo ao apresentar uma breve caracterização dos estudos tradicionais da área de análise de política externa, considerando as principais premissas teóricas e metodológicas que pautam o conhecimento produzido nessa área de estudo. Assim, esse capítulo recupera os momentos e debates chave que, desde a década de 1950, ajudaram a constituir um campo de estudo específico de “Análise de Política Externa” (APE). Apresentam-se partes desse percurso intelectual considerando o afastamento inicial (e possivelmente artificial, segundo alguns autores) entre os estudos de APE e “Política Internacional” (Kulbákolvá, 2001) e enfatizando seu crescente diálogo com as teorias de Relações Internacionais, especialmente após a emergência das abordagens chamadas “construtivistas”.

A partir do sobrevoo sobre as principais abordagens analíticas de política externa, discute-se, no Capítulo 3, o campo da Política Externa Brasileira (PEB) e, em seguida, as narrativas tradicionais encontradas na literatura de Política Externa Brasileira (PEB) acerca do engajamento do Brasil como líder militar da Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH). Esse capítulo não intenciona necessariamente apresentar o conteúdo das diferentes argumentações produzidas, mas sim ressaltar sobre quais premissas analíticas e parâmetros conceituais tais argumentações se assentam. Visa-se perceber como as narrativas dominantes acerca da liderança brasileira na MINUSTAH reforçam concepções tradicionais de política externa e, nesse sentido, silenciam elementos que, se desvelados, podem contribuir para um entendimento mais politizado da ação do Brasil em suas missões de intervenções, sob a égide da ONU.

Alinhavados, os Capítulos 2 e 3 abrem espaço tanto para uma crítica às abordagens tradicionais de “política externa” quanto para propor, no Capítulo 4, as perguntas e argumentos que pautam essa tese. Esse quarto capítulo elabora uma reflexão sobre as limitações teórico-conceituais acerca das análises tradicionais de política externa e desenvolve o que seria uma perspectiva “pós-estruturalista” desse campo de estudos.

Parte II (Capítulos 5, 6 e Conclusão)

O Capítulo 5 problematiza duas narrativas históricas de pacificação e propõe, ao seu fim, uma conceituação da “pacificação” no Brasil. Este capítulo analisa duas narrativas específicas de construção do estado no Brasil: a “Pacificação dos Índios” e a “Pacificação das Rebeliões Regenciais”⁶. Opta-se por analisar tais narrativas a partir de um estudo de duas figuras icônicas compreendidas como fixadores de determinados sentidos e significados sobre o exército brasileiro e sobre o próprio “Brasil” que se deseja, constantemente, estabilizar: Duque de Caxias e o Marechal Rondon. Discute-se como as “narrativas de pacificação”, compreendidas enquanto práticas de “política externa”, participam da produção e preservação de uma identidade

⁶ Tais narrativas não são necessariamente encontradas na historiografia com esse nome.

“integracionista”, “conciliatória” e “pacifista” do Brasil - e do (soldado) brasileiro.

Já o Capítulo 6 responde ao movimento proposto na primeira parte desta tese (capítulos 2, 3 e 4) e anuncia/inicia uma narrativa não-convencional acerca da participação brasileira na atual missão da ONU no Haiti. Busca-se refletir sobre as condições que tornaram possível a decisão do Brasil de liderar o braço militar da MINUSTAH, em 2004. A narrativa discutida nesse capítulo permitem finalmente refletir sobre *como* as narrativas de “pacificação” funcionam (re)construindo um determinado “Brasil” contemporaneamente.

Finalmente, a Conclusão desta tese (Capítulo 7), recapitula a discussão central de cada capítulo, responde às interrogações e argumentos levantados ao longo da tese, apresenta suas limitações e enfatiza as contribuições que esse trabalho oferece e, ainda, como ele estimula pesquisas futuras.

2

Política Externa: um panorama dos estudos tradicionais

2.1

Introdução

A “política externa” pode ser entendida de diferentes formas dentro do estudo das relações internacionais não havendo, portanto, um consenso sobre como abordá-la e teorizá-la (Hill, 2003). Porém, mesmo diante das discordâncias conceituais e da multiplicidade de perspectivas teóricas acerca da “política externa”, se aceita que existe um domínio de estudo, mais ou menos definido, porém distinto geograficamente, e diverso quanto às suas abordagens analíticas, que se pode denominar de “Análise de Política Externa” (APE). Não se intenciona discutir nesse capítulo as diversas definições de política externa, nem tampouco traçar uma cronologia sobre o seu desenvolvimento disciplinar desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Pretende-se apenas pontuar partes do percurso de formação da APE, considerando suas premissas e abordagens teóricas centrais e sua aproximação com debates teóricos específicos do campo da Política Internacional (PI).

Os três capítulos que compõem a primeira parte da tese (Capítulos 2, 3 e 4) objetivam, em conjunto, expor o lugar de “onde se fala” - do campo de conhecimento no qual se insere o questionamento proposto nesse trabalho - e apresentar aqueles “com quem se fala”, em termos dos autores com os quais essa tese dialoga e, ainda, expor o desenho de pesquisa que orienta este trabalho. O presente capítulo cumpre parte desse objetivo ao oferecer uma breve caracterização das abordagens tradicionais de política externa, considerando suas premissas teóricas e analíticas, e ao apontar alguns de seus limites para que, posteriormente, seja possível propor uma visão alternativa da própria política externa e de como esta pode ser analisada. Esse sobrevoo proposto sobre os estudos de política externa dará suporte para, em seguida, no âmbito do Capítulo II, compreender as diferentes narrativas e interpretações encontradas na literatura de Política Externa Brasileira (PEB) acerca do engajamento do Brasil como líder

militar da Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH). Espera-se que, alinhavados, os Capítulos 2 e 3 abram espaço para uma crítica às perspectivas tradicionais de pensar e analisar a política externa e, portanto, para a apresentação, no Capítulo 4, das perguntas e argumentos que pautam essa tese.

2.2

“Análise de Política Externa”: elementos da formação de um campo de estudo

A “Análise de Política Externa” é, atualmente, um campo de estudos reconhecido e consolidado internacionalmente dentro da disciplina de Relações Internacionais (RI). Em sua concepção clássica e mais restrita, a APE se refere a um domínio de investigação focado na análise do processo decisório da política externa. Hoje, e no caso específico desta tese, entretanto, entende-se que a APE não tem como único objeto de investigação os impactos do processo decisório no conteúdo da política externa dos estados (Pinheiro & Salómon, 2013): Se tal enfoque marcou o surgimento e o desenvolvimento dessa área de pesquisa, atualmente se considera que “(...) os estudos de processo decisório constituem hoje um, dentre outros, dos focos desse amplo campo de estudos, que inclui todos os aspectos (influências, contextos e práticas sociais, entre outros) que incidem em todas as fases (desde a formação da agenda até a implementação) de uma política externa” (Pinheiro & Salomón, 2013, p. 42)

Na literatura acerca do surgimento e constituição da APE enquanto um campo de pesquisa específico enfatiza-se sempre um mesmo país e período histórico: os Estados Unidos e o pós-Segunda Guerra Mundial. Sob a influência de valores liberais e democráticos e, portanto, no embalo do chamado “wilsonianismo”, os estudos de política externa produzidos no início da década de 1950 se preocupavam em compreender como as instituições governamentais, responsáveis pela formulação e implementação da política externa, poderiam desempenhar de forma mais *eficiente* suas funções. Nesses estudos, pautados em uma visão normativa do conhecimento político, discute-se como o processo de tomada de decisão da política externa poderia se tornar mais permeável aos valores e interesses públicos, rompendo com a opacidade e as políticas de sigilo que dominavam os processos de tomada de decisão até antes da Segunda Grande Guerra (Carlsnaes, 2002, p. 4).

Se, por um lado, os estudos no campo da APE emergiram no rastro do idealismo de Wilson, ou do que se interpretou como utopismo, como nos lembra Edward Carr (1939), estes foram impactados também pela chamada “revolução behaviorista” que varreu toda a academia norte-americana a partir dos anos 1950⁷. Trazendo agora uma concepção que se propunha *não* normativa acerca da produção do conhecimento, o behaviorismo traduziu-se no campo da política externa em um anseio pela construção de modelos teóricos capazes de explicar o comportamento dos estados no sistema internacional, a partir especialmente da análise dos processos decisórios domésticos. Nesse *élan* cientificista, algumas análises de política externa se concentraram em estabelecer hipóteses, testá-las, e, mirando o rigor científico das ciências físicas, produzir generalizações e previsões sobre a atitude e comportamento dos estados. A incorporação de programas de pesquisa com influência behaviorista nos trabalhos de política externa privilegiou análises que, ora tentavam explicar como determinados “eventos” e processos ocorridos dentro dos estados resultavam em comportamentos específicos, ora se preocupavam em realizar estudos comparativos da ação de diferentes estados no sistema internacional - o que, à época, sob a liderança de Rosenau (1966) ficou conhecido por Política Externa Comparada (*Comparative Foreign Policy*) –, e que, em última instância, buscava não apenas estabelecer “verdades” acerca do comportamento das entidades estatais como produzir uma teoria geral da política externa (Carlsnaes, 2002).

Porém, se, por um lado, a abordagem cientificista da política externa se mostrou eventualmente impraticável do ponto de vista dos (poucos) resultados empíricos alcançados (Hudson & Vore, 1995), por outro, a APE se solidificou enquanto um campo de estudo específico focado na análise dos processos e fatores *domésticos* que influenciam a tomada de decisão da política externa – sejam esses processos e fatores resultantes da ação de determinados grupos, dinâmicas burocráticas, ou mesmo de elementos contextuais, sociais e, ainda, cognitivos/psicológicos (Hudson & Vore, 1995; Carlsnaes, 2002; Hill, 2003; Alden & Aran, 2011). Uma vez fracassado o projeto desenvolvido inicialmente

⁷ No campo específico da psicologia, o behaviorismo se baseia fundamentalmente na concepção de que mais progressos seriam alcançados uma vez que se abandonasse a análise da consciência e dos estados mentais dos indivíduos, focando-se no seu comportamento e nos estados observáveis de sua relação com o ambiente externo (Homans, 1999).

sob a direção de Rosenau, a APE assumiu seu caráter de “teoria de médio alcance” (*middle range theory*), agrupando estudos pautados em diversas perspectivas metodológicas e disciplinares.

A ênfase nos aspectos domésticos para explicar a política externa dos estados se contrapunha claramente, no contexto pós-Segunda Guerra, ao realismo clássico, o qual, como se sabe, embora reconheça a influência de fatores domésticos na definição da política externa, atribui grande poder explicativo a fatores sistêmicos. Uma vez que o estado⁸ é visto no realismo como um ator unitário, coeso e coerente, dispensa-se uma análise acerca da influência das dinâmicas domésticas para compreender seu comportamento externo. Assim, pode-se dizer que a emergência da disciplina de APE no âmbito da academia norte-americana na década de 1950 surgiu em reação ao domínio de uma tradição “realista” da política internacional, de influência marcadamente europeia, que explica o comportamento do estado essencialmente em termos da busca constante pela maximização de poder e a partir das dinâmicas de poder no sistema internacional. Embora o campo da APE seja muitas vezes associado ao realismo por causa de sua perspectiva estadocêntrica, ele se desenvolveu questionando as premissas clássicas do último, tal como a coerência do estado, a racionalidade de sua ação e uma delimitação clara e objetiva dos chamados “interesses nacionais” (Hill, 2003, p. 6).

Se, atualmente, as abordagens de política externa consideram uma multiplicidade de atores e variáveis em suas análises, ainda é muito clara a existência de duas tradições de pensamento de política externa, uma enfatizando as ‘variáveis domésticas’ e outra focada nas ‘variáveis internacionais’, para explicar o comportamento dos estados no sistema internacional (Carlsnaes, 2002, p. 6). De fato, como se percebe na maioria dos livros de Política Externa e Relações Internacionais ainda se faz uso da distinção “doméstico” *versus* “internacional” para classificar as diferentes abordagens teórico-analíticas que

⁸ Nessa tese, a palavra “estado” sempre será escrita com letra minúscula. Tal escolha foge da regra geral, pelo menos no Brasil, onde o “estado” é comumente apresentado com letras maiúsculas, principalmente quando escrito no singular. Ao mesmo tempo em que essa escolha respeita a forma de escrita da maioria dos autores com os quais se dialoga, ela é especialmente congruente com a abordagem teórica explorada nessa tese, onde não se acredita haver um sujeito transcendental, uma essência, uma ontologia, como poderia eventualmente transparecer quando um substantivo aparece com letra maiúscula. Assim, o “Estado”, em maiúscula, aparece apenas quando houver uma citação *ipsis literis*.

povoam os estudos de política externa. Segundo Vendulka Kubáľková (2001), a divisão entre essas duas diferentes “tradições” de análise de política externa reificou, de forma artificial e problemática, uma separação disciplinar entre a APE e a área de Política Internacional (PI). Enquanto a APE teria sido concebida como uma disciplina que força um olhar para dentro do Estado, de forma a alcançar conclusões acerca das relações entre os estados no sistema internacional, a PI se concentraria na interação entre os Estados – percebidos enquanto unidades dentro de uma estrutura maior – para compreender os atributos do próprio sistema internacional (Kubáľková, 2001, p. 15). Nessa perspectiva, tornou-se comum reconhecer a APE como tendo foco na compreensão das dinâmicas conduzidas exclusivamente no “nível doméstico”, enquanto a PI deveria ser vista como a disciplina que, por excelência, teoriza a partir do “nível sistêmico” (Singer, 1961; Waltz, 1979).

A divisão apontada por Kubáľková remete à percepção defendida por Kenneth Waltz em seu texto de 1959 “Man, State and War”. Como se sabe, Waltz ali afirma que as relações entre os estados - especialmente a ocorrência de guerras entre eles - podem ser explicadas a partir do que ele chama “três imagens” - a natureza do homem; as características dos Estados e as propriedades do sistema de Estados. Enfatizando que o estudo das relações internacionais tem tradicionalmente se apoiado nessas três imagens, ou em alguma combinação das mesmas, Waltz aponta a superioridade da chamada “terceira imagem” como fonte de explicação da ação dos estados (Waltz, 1959). Embora esse trabalho de Waltz tenha se tornado um clássico na problematização das fontes explicativas para o comportamento dos estados, foi David Singer (1961) quem publicou um trabalho específico sobre as vantagens e desvantagens de orientar a produção de conhecimento em relações internacionais a partir dos chamados “níveis de análise” - o que contribuiu para distinguir o campo da política externa.

Singer propõe que, a partir das três imagens de Waltz, as relações internacionais sejam analisadas essencialmente em *dois níveis*: sistêmico e subsistêmico ou, respectivamente, o nível internacional e o nível doméstico/nacional. Por um lado, Singer defende que a adoção do sistema internacional como nível de análise permitiria que as relações internacionais fossem examinadas em sua totalidade, especialmente se comparada a análises subsistêmicas (ou, o que poderia se chamar de “política externa”) nas quais as

particularidades domésticas dos Estados produziriam uma visão fragmentada das relações que estes mantêm entre si. Por outro lado, para Singer, uma análise subsistêmica teria a vantagem de explicitar as divergências de posições existentes nos processos de tomada de decisão dos Estados e, assim, apresentaria uma visão menos homogeneizante da ação dos Estados no sistema internacional (Singer, 1961).

Na continuidade desse debate, Waltz redefine, em 1979, sua abordagem inicial das “três imagens” e propõe a discriminação entre, de um lado, as “teorias reducionistas” – que buscam as causas da guerra essencialmente no nível nacional – e, de outro, as “teorias sistêmicas” – que acreditam que o nível internacional é fundamental na explicação do fenômeno bélico. Diferenciando-se de Singer, Waltz enfatiza nesse momento que as teorias subsistêmicas, como as de política externa, tentam compreender o todo pelas partes, ou seja, compreender a estrutura a partir de um estudo dos atributos e da interação entre os agentes. Nessa perspectiva, Waltz entende que as teorias subsistêmicas de Singer seriam *reducionistas*, já que seriam incapazes de explicar as continuidades no sistema internacional frente a variações ocorridas no plano doméstico (Waltz, 1979).

Embora essa divisão entre teorias sistêmicas e subsistêmicas seja objeto de questionamentos, esta marcou, fundamentalmente, a identidade da disciplina de APE – e mesmo de Relações Internacionais. É a fixação dessa fronteira que tornou, e torna constantemente, possível distinguir as análises que se propõem a abrir a “caixa preta” do estado, e “lá” procurar explicações para o comportamento dos estados no sistema internacional (Hudson & Vore, 1995, p. 211), daquelas que partem essencialmente das dinâmicas do ambiente internacional para compreender o posicionamento externo dos estados. Assim, é ao tomar como dado uma divisão entre “dentro” e “fora” do Estado que se atribui especificidade, e um espaço disciplinar, para os estudos de APE.

Contrariando a tendência predominante nos anos 1950 e 1960 de diferenciar as teorias de Relações Internacionais e as teorias de Política Externa – diferenciação essa claramente ligada à discussão sobre os chamados “níveis de análises” – Carlsnaes (2002) sugere que os estudos de política externa sejam distinguidos a partir de outra diferenciação que não se refere à natureza/substância das fontes explicativas (“domésticas” ou “sistêmicas”) da política externa. Segundo o autor, é possível, e profícuo, compreender os estudos da APE a partir

de uma dimensão meta-teórica em que, de um lado, se encontrariam trabalhos que discutem a(s) unidade(s) de análise dos estudos de política externa (seu *explanandum*); de outro lado, estariam aqueles centrados em definir quais são os fatores (ou tipos de fatores) que explicam as decisões de política externa (seu *explanans*) (Carlsnaes, 2002, p. 7).

Reverendo a literatura *clássica* de APE a partir da divisão proposta por Carlsnaes, percebe-se que, ainda que exista certo consenso sobre o foco explicativo da APE - o estado - existem múltiplas posições acerca de quais sejam os fatores que deveriam explicar os processos decisórios investigados. A existência de diversas interpretações acerca dos fatores que explicam o comportamento externo dos atores analisados, refletiria, segundo Carlsnaes, um questionamento mais profundo sobre onde estaria a *fonte da ordem* nos sistemas sociais: a ordem resulta da ‘ação de indivíduos e suas interações’, ou de ‘uma estrutura de regras’ que não pode ser reduzida aos agentes e suas interações? Uma resposta para tais questões aponta para uma distinção clássica feita na teoria social em que, por um lado, estão abordagens “individualistas” - onde as explicações podem ser reduzidas a propriedades e interações dos indivíduos tomados de forma independente (Wendt, 1999) - e aquelas chamadas de “holistas”, onde se entende que os efeitos das estruturas sociais não podem ser reduzidos a existência de agentes individuais e suas interações (Wendt, 1999, p.26).

Assim, partindo da diferenciação proposta por Carlsnaes, torna-se possível também compreender o campo de estudo de APE a partir do chamado debate “agente-estrutura” que, diferentemente da discussão metodológica sobre “níveis de análise” de Singer (1961), diz respeito à natureza dos agentes e da estrutura e, especialmente, ao relacionamento entre eles, considerando, por exemplo, quem possui precedência analítica (Wendt, 1999; Wight, 2006). Nesse aspecto, vale ressaltar que, segundo Colin Wight (2006), a questão dos “níveis de análise” e o “problema agente-estrutura” foram convencionalmente tratados como um mesmo problema, abordado de forma diversa por diferentes autores. Para Wight, porém, qualquer opção metodológica por um determinado nível de análise sempre terá sido precedida, implícita ou explicitamente, por uma decisão *ontológica* acerca da natureza dos agentes, da estrutura e do relacionamento entre eles: as diferentes concepções sobre o comportamento do Estado só podem ser compreendidas a

partir de suas diferenças ontológicas e não deveriam ser distinguidas a partir do nível de análise que adotam⁹.

Assim, a APE pode ser compreendida como uma disciplina na qual, historicamente, predominaram explicações que dão primazia à *agência*, ou, como afirma Wendt, que possuem uma ontologia “*individualista*”, na qual a ação do Estado é explicada a partir de uma análise do comportamento dos tomadores de decisão (Wendt, 1999). Porém, em termos do campo mais geral da Política Externa percebe-se a coexistência de uma diversidade de abordagens, incluindo perspectivas teóricas que se orientam por uma visão “*holista*” onde, como realça Carlsnaes, são os fatores estruturais (materiais e não materiais) do sistema internacional que, em última instância, definem o comportamento dos estados (Carlsnaes, 2002). Além disso, a partir de uma leitura baseada na ontologia das abordagens de política externa torna-se possível uma distinção entre estudos realizados com uma “lente” analítica “objetivista” ou “interpretativista” (Carlsnaes, 2002). Nessa distinção epistemológica dois “tipos de histórias” podem ser contadas sobre as relações internacionais e, logo, sobre a política externa: uma história que possui uma visão que crê que o mundo social pode ser analisado da mesma forma que se analisa o mundo natural; e uma história em que a ação social é contada a partir de uma reflexão sobre as regras, convenções e contextos que pautam a ação política e que considera as intenções e entendimentos que o próprio agente possui (Holis & Smith, 1990, p.72). Enquanto a presente tese tem um olhar interpretativo sobre a política externa, este capítulo apresenta brevemente formas tradicionais e majoritariamente “objetivistas” de analisar a política externa dos estados.

2.3

“Abrindo a caixa preta”: abordagens clássicas

Até a segunda metade da década de 1970 os estudos específicos de análise de política externa eram encontrados em livros de “Policies and Policymaking”

⁹ Wight argumenta que, embora Waltz tenha abordado em separado o problema agente-estrutura, este o fez considerando apenas suas implicações no plano metodológico. No caso de Singer, Wight afirma que este confunde o problema da “unidade de análise” (referente ao objeto de pesquisa) com o problema metodológico dos níveis de análise. Segundo ele, Singer os vê como um mesmo problema, e, portanto, não diz nada sobre a precedência de um sobre o outro (Wight, 2006).

(ver Cohen & Harris, 1975 *apud* Carlsnaes, 2002, p. 329) e não naqueles reservados para “International Politics”. A divisão originalmente forjada entre Análise de Política Externa e Política Internacional foi acentuada durante muitas décadas devido, entre outros fatores, ao enfoque estruturalista-sistêmico que pautou os estudos de RI, especialmente a partir da década de 1970, e à compreensão de que a análise de processos decisórios domésticos era seara clara da Ciência Política e dos estudos específicos de *policy*, entendidos como estudos referentes aos modos e às condutas de governo e de direção de um estado. Atualmente, embora ainda poucos livros classificados como sendo de Política Internacional, Teoria de Relações Internacionais ou, genericamente, de Relações Internacionais façam menção às teorias de Análise de Política Externa, já se aceita que as análises de política externa integram a área de RI, independentemente de serem elas vistas enquanto compondo um subcampo dessa grande área ou um corpo teórico complementar às teorias de Política Internacional.

Um estudo que marcou a “abertura da caixa preta” e definiu a identidade da APE em seu período “clássico” encontra-se no trabalho de Richard Snyder et al. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954). Tal estudo inspirou uma gama de pesquisadores a olhar para os processos de tomada de decisão e a entendê-los como resultantes de um comportamento organizacional, influenciado pelas esferas de competência dos atores envolvidos, pelo fluxo de informação e comunicação entre eles, e pelas motivações dos vários indivíduos participantes do processo decisório (Hudson, 2008, p.13). Nessa perspectiva - onde o modo pelo qual as decisões são tomadas afeta substancialmente seu conteúdo da política externa concebida - as explicações produzidas para justificar uma dada política externa seriam, necessariamente, multicausais e interdisciplinares (Hudson, 2008, p.13). Assim, percebe-se que os primeiros estudos de APE já contrariavam as premissas realistas e ao invés de analisar os resultados das decisões do estado no sistema internacional, eles se propunham a compreender os *processos* de tomada de decisão (Hill, 2011, p. 5). Em contraponto ao que as análises sistêmicas de base realista defendiam, a partir da perspectiva proposta por Snyder et al. (1962) acreditava-se que, em contraponto com as análises sistêmicas de base realista, seria possível “(...) explicar por que Estados com posições similares no sistema internacional comportavam-se de modos distintos”. (Pinheiro & Salomón, 2013, p. 43).

O trabalho desenvolvido por Graham Allison no livro *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, de 1971, fornece um retrato do desenvolvimento da disciplina de APE em suas primeiras décadas de existência e ainda pode ser tomado como uma referência para compreender não apenas o enfoque tradicionalmente dado à agência nos estudos de APE quanto, complementarmente, a crítica feita pela disciplina às premissas da “teoria do ator racional” - base da teoria realista - por meio, especialmente, de uma concepção *burocratizada* dos processos decisórios dentro do Estado. Porém, deve-se mencionar que sua relevância ultrapassa o campo da APE uma vez que é um dos poucos trabalhos que foi importado para o domínio mais geral das Relações Internacionais (Kubalková, 2001, p. 30).

Enquanto importante sistematização das diferentes abordagens interpretativas para proceder à análise do processo de decisão de política externa, o *Essence of Decision* propõe três modelos para explicar um mesmo conjunto de decisões de política externa: a decisão da União Soviética de desdobrar mísseis de caráter ofensivo em Cuba no ano de 1961, bem como a resposta norte-americana a esse evento, na forma de um bloqueio naval, e, ainda, a consequente retirada dos mísseis por parte de URSS. É no modelo III que se encontra a maior inovação do trabalho de Allison.

No modelo I, chamado de “Ator Racional”, o Estado é visto como um ator unificado e coerente e seu comportamento é resultado de processos racionais de tomada de decisão. Sendo o estado um ator unitário não há uma preocupação em diferenciar os indivíduos e organizações que participam dos processos decisórios de política externa. A partir da “teoria da escolha racional” (Mesquita, 2009), desenvolvida no âmbito da Economia e da Ciência Política, aceita-se que as leis básicas da escolha – tal como a maximização da utilidade dos atores – pode explicar os processos e resultados de tomada de decisão. Assim como ocorre no âmbito das análises realistas de política externa, o “modelo do ator racional” de Allison oferece a possibilidade de estabelecimento de uma forma “lógica” para diagnosticar como os estados realizam escolhas em situações específicas. Os processos decisórios são vistos como seguindo um padrão onde várias possíveis decisões são inicialmente aventadas e, em seguida, a escolha é feita a partir de critérios de maximização dos valores, crenças e preferências dos representantes do estado. O comportamento externo do estado é resultado de interesses (nacionais)

objetivos e calculáveis que dependem, fundamentalmente, da capacidade dos tomadores de decisão de determinar qual é o *melhor* curso de ação.

A abertura da “caixa preta” do estado se dá a partir do segundo modelo de Allison, denominado de “Modelo Organizacional”. Neste modelo as unidades centrais de análise não são mais os próprios estados em sua versão atomizada mas sim as diversas organizações intra-estatais. O governo não é mais o único ator de relevância para as decisões de política externa, pois existe ao seu redor uma constelação de organizações, com interesses, prioridades e percepções diferenciadas, e muitas vezes conflitantes. Segundo Allison (1969, p. 698), “*government consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own (...)*”. Nesse panorama, a tomada de decisão de política externa assume a forma de um *processo organizacional* em que o comportamento do governo e das autoridades políticas individuais é menos uma escolha deliberada de líderes políticos e mais o resultado da aplicação *sequenciada e hierarquizada* de rotinas e procedimentos padronizados (Steinbruner, 1974). Nessa abordagem “holista” da política externa, o comportamento dos tomadores de decisão segue um movimento essencialmente inercial, dado a partir de uma dinâmica de *inputs* e *outputs* ocorridos automaticamente e cotidianamente dentro das diversas instituições governamentais. São essas rotinas organizacionais que limitam o conjunto de opções disponíveis em um dado momento decisório, que dificultam mudanças no conteúdo e direcionamento da política externa do um estado e que ainda determinam a forma de implementação das políticas escolhidas (Alden & Aran, 2012, p. 40).

No terceiro modelo, conhecido como “Modelo Burocrático”, Allison propõe que as decisões do Estado resultam majoritariamente de uma combinação de procedimentos e forças políticas burocráticas que permeiam todas as sociedades e estados. Diferentemente do “modelo organizacional”, as unidades de análises são os próprios indivíduos - especialmente aqueles que possuem uma posição de importância no governo, seja em termos de sua capacidade de influenciar diretamente o processo de tomada de decisão seja devido à sua personalidade, habilidade política ou vontade pessoal, entre outros elementos. Nesse quadro, o comportamento do Estado é consequência tanto de uma série de decisões tomadas pelos múltiplos indivíduos que compõem os diferentes níveis da

burocracia estatal quanto reflexo de complexos processos de barganha e compromissos empreendidos entre as burocracias e o poder executivo.

Diferentemente das conclusões derivadas da aplicação do modelo I, Allison mostra com o modelo III como a capacidade dos “atores relevantes” de influenciar um processo de tomada de decisão, como no caso do presidente norte-americano John Kennedy, depende não apenas de sua racionalidade, mas também de sua habilidade em negociar seus interesses com as burocracias militares envolvidas na implementação da política externa. Nesses processos de barganha entre as diversas instituições e burocracias estatais, o indivíduo, ou a autoridade política em questão, pode ter seu papel reduzido ao ponto dele se tornar prisioneiro da burocracia na qual se insere, sendo muitas vezes incapaz de alterar rotinas e padrões de ação previamente determinados. Assim, embora a perspectiva burocratizada do processo de tomada de decisão atribua maior dinamicidade (e, portanto, menor automatismo) ao processo de tomada de decisão, não há como negar que este reduz o comportamento de política externa a uma explicação acerca dos condicionamentos impostos sobre os indivíduos por variáveis estruturais e institucionais.

Muitos trabalhos atuais de APE se propõem a explicar o comportamento externo do estado a partir de uma análise das barganhas políticas entre as diversas burocracias envolvidas em uma dada decisão de política externa. Porém, dentre as diferentes críticas postas atualmente ao modelo burocrático, tal como expressas no trabalho de David Welch (1992), está a baixa correspondência empírica de suas proposições teóricas. Retomando o trabalho de Allison e refazendo suas avaliações, Welch afirma que dificilmente se pode comprovar que as preferências e percepções dos tomadores de decisão estão correlacionadas com suas posições burocráticas: o impacto da burocracia nas decisões de política externa varia e outros fatores importam. Nesse sentido, o modelo de política burocrática não deve ser tratado propriamente como uma teoria de política externa - onde as burocracias seriam vistas como variáveis independentes - mas essencialmente como um quadro conceitual e analítico que permitiria a realização de estudos empíricos sobre o possível impacto das burocracias na política externa (Alden & Aran, 2011, p. 41).

Independentemente das críticas existentes aos três modelos analíticos propostos por Allison, o *Essence of Decision* é indicativo da diversificação

histórica dos estudos de política externa devido, entre outros fatores, às suas afiliações disciplinares – no caso da APE esta emerge extremamente ligada aos estudos de Política Pública e, com se viu, afastando-se do realismo então predominante no âmbito das Relações Internacionais. Mas no que se refere especificamente ao desenvolvimento interno da disciplina de APE, os modelos de Allison dizem sobre o teor das críticas e mudanças que ocorreram nos estudos de política externa desde a década de 1970, seja no sentido de atribuir maior autonomia ao tomador de decisão em relação ao ambiente sócio-institucional no qual ele opera, seja especialmente à necessidade de conferir valor, e uma eventual centralidade, a fatores *subjetivos e ideacionais* e suas influências nos processos decisórios.

De fato, o desenvolvimento do campo da APE foi acompanhado por uma ênfase crescente nas ideias, imagens e representações mentais dos tomadores de decisão como fatores essenciais para compreender o conteúdo e os resultados da política externa. Segundo Monica Herz (1994, p. 76), “a história dos estudos de política externa mistura-se com a história das investigações sobre elementos subjetivos e relações internacionais”. Embora a discussão sobre a influência dos fatores ideacionais/socioculturais/identitários tenha como marco central a introdução de abordagens analíticas construtivistas nos anos 1980, é possível encontrar grande parte de seu impulso na literatura sobre “fatores psicológicos” das décadas de 1960 e 1970, e especialmente nos debates acerca do papel das crenças subjetivas dos líderes políticos nos processos de tomada de decisão.

Um dos trabalhos pioneiros na crítica à abordagem da escolha racional aplicada à política externa foi apresentado por Harold e Margaret Sprout (1961). Quase uma década antes da publicação da crítica de Allison a essa perspectiva, os Sprouts propuseram uma diferenciação do ambiente no qual as decisões de política externa são tomadas enfatizando, por um lado, um “ambiente operacional” e, por outro lado, um “ambiente psicológico”. Enquanto o primeiro ambiente se refere a uma realidade objetiva e material, o segundo é claramente subjetivo e composto por um conjunto de estímulos cognitivos e de percepções que agem influenciando as ações dos tomadores de decisão e, eventualmente, levando à distorção dos resultados esperados, especialmente quando estes estiverem pautados nos ditames da escolha racional e nos seus critérios de maximização da utilidade dos atores (Sprout & Sprout, 1961). Já o trabalho de

Snyder et al (1962) avança os argumentos dos Sprouts afirmando novamente a necessidade de abrir a “caixa preta” do estado tanto para explorar as múltiplas fontes dos processos decisórios - que devem incluir desde influências burocráticas e institucionais até psicológicas - quanto para avaliar como os tomadores de decisão percebem seu “ambiente operacional”; como situações específicas são por eles estruturadas; que valores e normas são por eles aplicados; que questões são consideradas (e não consideradas) e, ainda, como experiências passadas condicionam respostas no presente (Snyder et al. 1962, p. 5 *apud* Alden; Aran, 2012, p. 20). Segundo Kubáľková, o trabalho de Snyder e seus colegas pode ser visto como um “*turning point*” no estudo da política externa, antecipando, inclusive, questões que seriam muito mais tarde propostas pelas abordagens “construtivistas”. Porém, o trabalho de Snyder et al. pretendia, diferentemente do que se verá no construtivismo, “objectivize subjective phenomenon through the methods of positivist science” (Kulbáľkova, 2001, p.27)¹⁰.

Foi com a chamada “revolução cognitivista” que o campo da política externa absorveu definitivamente em suas abordagens analíticas elementos interpretativos advindos da Psicologia, especialmente dos estudos relativos à cognição individual. Segundo Doty, muitos estudiosos das Relações Internacionais

[H]ave long been sensitive to the importance of the cognitive aspects of individuals involved in the formulation of foreign policy. Notwithstanding the methodological problems, conventional scholars continue to integrate insights gleaned from a focus on individual cognition with theories of international relations (Doty, 1993, p. 300).

A “revolução cognitivista” que tomou forma na Psicologia (ainda que suas influências tenham vindo de disciplinas externas à área) se desenvolveu em grande medida como uma resposta ao behaviorismo predominante na academia norte- americana. Porém, pode-se dizer que o cognitivismo tratou menos de uma

¹⁰Segundo Steve Smith (2001), há três usos comuns do termo “positivismo”: como uma epistemologia empiricista, como metodologia (uma série de regras para a prática da ciência), ou, ainda, como sinônimo do behaviorismo. De qualquer forma, quatro características lhe seriam definidoras: “a) a belief in naturalism in the social world, that is to say that the social world is amenable to the same kinds of analysis as those applicable to the natural world; b) a separation between facts and values, by which is meant both that “facts” are theory-neutral and that normative commitments should not influence what counts as facts or as knowledge; c) a commitment to uncovering patterns and regularities that exist apart from the methods used to uncover them; and finally, d) a commitment to empiricism as the arbiter of what counts as knowledge” (Smith, 2001, p. 42).

oposição aos postulados behavioristas do que uma extensão dessa filosofia (behaviorista) através da investigação experimental dos estados mentais. Nesse aspecto, o cognitivismo foi percebido muitas vezes como uma forma de corrigir os “defeitos” das perspectivas behavioristas e permitir o estabelecimento de modelos mais densos e, portanto, mais confiáveis do comportamento individual. Jerome Bruner caracterizou essa “revolução” como uma tentativa de estabelecer o “significado” como conceito central da psicologia:

It was not a revolution against behaviorism with the aim of transforming behaviorism into a better way of pursuing psychology by adding a little mentalism to it. [...] Its aim was to discover and to describe formally the meanings that human beings created out of their encounters with the world, and then to propose hypotheses about what meaning-making processes were implicated (Bruner, 1990, p.2).

Consolidado na área de APE especialmente a partir da década de 1970, o cognitivismo contraria a concepção de um indivíduo passivo, que apenas responde automaticamente a estímulos externos, e a noção de um indivíduo aprisionado em uma rede de interesses e valores burocratizados. No cognitivismo o tomador de decisão é visto como um ator ativo que resolve problemas a partir de suas capacidades mentais e sua personalidade, e é capaz de transformar seu ambiente de ação. Nesse aspecto, as abordagens cognitivistas questionaram mais profundamente a possibilidade da racionalidade absoluta dos tomadores de decisão, renovando as críticas à aplicação das premissas da escolha racional para a análise da política externa.

Além disso, as abordagens cognitivistas se destacaram na literatura de política externa por terem inserido uma discussão sobre o peso dos valores e crenças pessoais dos líderes políticos – denominados por Holsti (1962) de *belief systems* – na compreensão dos processos decisórios de política externa. Expressão clara da preferência por uma ontologia predominantemente “individualista”, tais abordagens tentaram compreender e sistematizar – por meio de diferentes conceitos e metodologias, tais como os “códigos operacionais” (George, 1979) e “mapas cognitivos” (Axelrod, 1976) – de que maneira os fatores psicológicos e cognitivos influenciam processos e decisões de política externa.

Ao considerar que o pensamento individual é sempre limitado – concepção que ficou conhecida como *bounded rationality* (Simon, 1957) – algumas abordagens cognitivistas ressaltaram, por exemplo, como a compreensão de uma

decisão de política externa é influenciada não apenas pelo ambiente cognitivo no qual os atores estão inseridos, mas também pela ausência de informação completa no momento da tomada de decisão e pelo pouco tempo e recursos disponíveis aos indivíduos para avaliar qual seria o comportamento mais racional num dado contexto. O trabalho de Robert Jervis (1976) ganhou grande destaque nesse contexto, ao indicar como um processo decisório, bem como as escolhas políticas subsequentes, são afetados pelas *percepções subjetivas* dos tomadores de decisão, incluindo suas falsas percepções. Em seu famoso livro *Perception and misperception in international politics*, Jervis (1976) - ao enfrentar o problema central do dilema de segurança - liderou a discussão sobre a diferença entre o que os líderes políticos percebem ser uma ameaça militar e o aquilo que as evidências empíricas, sobre as capacidades e intenções militares de outro estado, sugerem. Nessa perspectiva, o quadro cognitivo dos indivíduos, compostos por suas crenças, expectativas e mesmo teorias, funciona como um mecanismo de filtragem para a produção das preferências políticas (Herz, 1994, p. 7). E, considerando que os indivíduos tomadores de decisão são como *filtros de informações*, as análises cognitivistas são capazes de conceber a política externa não essencialmente como uma ação ligada a um ambiente decisório externo, mas como um processo referente a uma visão simplificada desse mesmo ambiente, depois deste ter sido processado em um “ambiente psicológico” subjetivo e variável.

Assim, respondendo criticamente tanto à influência do behaviorismo na APE quanto ao domínio do realismo nas Relações Internacionais, as abordagens cognitivistas propunham que as percepções e crenças dos indivíduos, bem como dos pequenos grupos (Janis, 1982), fossem elementos explicativos fundamentais para a compreensão do processo decisório de política externa. Embora o cognitivismo possa ser criticado pelo peso excessivo dado à agência na explicação de uma decisão de política externa, ele questionou elementos antes não reconhecidos e problematizados no campo da APE e iniciou um importante movimento de crítica às abordagens materialistas da Política Externa e das Relações Internacionais.

Para Roxanne Doty (1993), as abordagens cognitivistas colocaram em questão a própria concepção tradicional de cognição ‘individual’. Segundo a autora, as perspectivas cognitivistas “*made problematic the subjective*

environment of individuals and [...] called the attention to the world as perceived and represented by those actors". (Doty, 1993, p. 300). Ao incluir considerações sobre a interação entre sujeitos e seu ambiente social, as análises cognitivistas abriram portas para futuros estudos – chamados amplamente de “construtivistas” – que viriam a enfatizar o papel das dinâmicas *intersubjetivas* na composição das estruturas sociais, domésticas e sistêmicas.

Porém, deve-se ressaltar que, embora as perspectivas cognitivistas tenham solidificado uma compreensão de que fatores ideacionais e subjetivos atuam fazendo pontes entre os tomadores de decisão e a própria ação política, essas foram criticadas por não conseguir explicar a persistência de determinados comportamentos externos do Estado, mesmo diante da mudança de autoridades políticas e de governo (Larsen, 1997, p. 4).

Reverendo a chamada “crise dos misseis” Weldes & Sacco (1996) mostram como as abordagens cognitivistas não conseguem problematizar como, mesmo depois da Guerra Fria, com o fim do comunismo e da União Soviética, Cuba continua sendo percebida como um “problema” para os Estados Unidos. Ao acreditar que a política externa e as relações internacionais podem ser explicadas em termos do que se passa na mente dos indivíduos, a literatura de “*belief systems*” impõe uma dicotomia entre o ambiente “objetivo” e “subjetivo” e argumenta que são as crenças subjetivas que fazem a mediação da compreensão que as pessoas possuem de seu ambiente externo (Holsti & Rosenau, 1993). Tal dicotomia, lembra Weldes & Sacco (1996, p. 370), implica que tanto as “crenças” podem ser medidas e submetidas à análise – havendo, portanto, uma objetificação de significados subjetivos – quanto se é possível correlacionar crenças e comportamentos decisórios.

Ao considerarem as crenças individuais essencialmente como instrumentos de conexão com o mundo material, as abordagens cognitivistas também não problematizam como essas crenças coletivamente compartilhadas constituem a própria estrutura na qual os indivíduos interagem – ponto este que será debatido apenas com a entrada do “construtivismo social” no campo dos estudos de política externa. Ao negligenciarem os aspectos estruturais e as interações sociais, as abordagens cognitivistas discutiam menos a política externa enquanto tal e mais os processos por meio dos quais as decisões de política externa se concretizam (Kubalková, 2001, p.28). Como se podia esperar, as críticas acerca da

centralidade dada ao tomador de decisão e ao excessivo enfoque “processual” da APE apelaram para integração de outros elementos, postos agora fora da mente dos indivíduos e, ainda, fora das estruturas formais dos estados como fontes explicativas da política externa.

A década de 1980 foi, para a APE, um período de auto-reflexão (Hudson, 2008). Procurou-se avaliar as inconsistências e os (parcos) progressos alcançados em termos do estabelecimento de grandes teorias e modelos universais e promoveu-se uma reorientação em direção a análises mais específicas, em termos das variáveis testadas e dos contextos analisados. A ideia era de que “*more of the peculiar, unique, and particular can be captured at a reduced level of abstraction and generality*”(Kegley, 1980, p. 12). Já o fim da Guerra Fria representou uma fonte de vigor para a agenda de pesquisa da APE especialmente por revelar que “*(...) it was impossible to explain or predict system change on the basis of system-level alone* (Hudson, 2008, p. 26). Nesse mesmo momento intensificou-se o interesse pelo estudo dos fatores domésticos que poderiam contribuir para o entendimento das dinâmicas da política internacional, levando, assim, a uma aproximação entre APE e as chamadas Teorias de Relações Internacionais (TRI). Nesse encontro abre-se finalmente um espaço para uma “nova” análise de política externa que pode e deve ser, agora, “*(...) open, comparative, conceptual, interdisciplinary and range across the domestic-foreign frontier*” (Hill, 2003, p. 10).

2.4

Análise de Política Externa e a Teoria de Relações internacionais

A possibilidade de “*bridge the divide*” entre o campo da APE e da PI tem sido mais seriamente trabalhada principalmente após a emergência e difusão das abordagens construtivistas nas Relações Internacionais (Kubalkova, 2006; Checkel, 2008). Porém, deve-se considerar que mesmo os estudos de cunho realista e, especialmente, aqueles assentados em uma perspectiva liberal, contribuíram para a aproximação entre as análises tradicionais de política externa, focados nos processos decisórios domésticos, e os estudos de política internacional. De fato, os estudos atuais tendem a analisar a política externa a partir da ideia de que, enquanto atividade política, esta se situa na fronteira entre o doméstico e o internacional, onde (...) “*internal and external pressures meet, and*

where decision makers make choices” (Waeber, 1994, p. 265); ou, ainda, a política externa se configura como uma política de “fazer pontes” entre um domínio de “dentro” e aquele de “fora” (Campbell, 1992).

A compreensão do ambiente internacional a partir do que Keohane & Nye (1977) chamaram de “interdependência complexa” deu força à ideia de que a posição externa dos países só poderia ser explicada a partir de análise das interações entre políticas e estruturas decisórias domésticas e internacionais. Agrupados de forma indefinida dentro de uma “abordagem liberal da política externa” (Carlsnaes, 2002), diversos estudos tem contribuído desde o fim da década de 1970 para engrossar o diálogo cada vez maior entre o campo da APE e os estudos de política internacional, especialmente aqueles que enfatizam a multiplicidade de atores e fatores - domésticos, internacionais e transnacionais - na determinação da política externa dos estados. É bem sabido como diferentes perspectivas pautadas por uma visão liberal da política internacional buscam em fatores internos a explicação para a definição da posição externa dos estados. Vários são as teorias e os modelos, a exemplo da chamada “Tese da Paz Democrática” (Doyle, 1986) que problematizam, entre outros aspectos, como as características das instituições políticas estatais e das sociedades nacionais - considerando desde os quadros constitucionais; os canais de comunicação do estado com a sociedade civil; a força da opinião pública; até o tipo de regime político, entre outros elementos - podem impactar sobre a forma e o conteúdo das barganhas e das decisões de política externa (ver Hudson & Vore, 1995; Risse-Kappen, 1991).

O trabalho de Andrew Moravcsik (1997; 2008) tanto atualiza quanto sintetiza o esforço de aproximação entre a APE e a PI ao agrupar em uma versão plural e sofisticada do liberalismo as principais variáveis com as quais as diferentes correntes liberais tentaram tradicionalmente compreender a política externa e internacional. Reavivando o anseio por uma “grande teoria” das Relações Internacionais, Moravcsik propõe, sem desconsiderar a influência dos fatores sistêmicos sobre o comportamento dos estados, uma abordagem que privilegia a análise de um conjunto de variáveis internas, sejam estas “(...) ideacionais (efeitos das ideologias ou identidades culturais na política externa); institucionais (efeitos dos tipos de instituições de representação); e econômico-comerciais (efeitos dos tipos de políticas econômicas)” (Pinheiro & Salómon,

2013, pp. 45-6). A partir de um olhar mais específico da prática diplomática dos estados, deve-se ressaltar também o trabalho de Robert Putnam (1988) *“Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games”* onde se propõe uma forma de pensar a interação entre as influências domésticas e internacionais na determinação da posição dos estados no âmbito de negociações internacionais. Para Putnam, negociadores internacionais atuam conciliando os interesses de atores domésticos com as limitações e possibilidades postas pelo sistema internacional. Diferentemente das abordagens centradas apenas em demandas internas ou na lógica sistêmica onde há um interesse nacional pré-definido (como ocorre nas abordagens realistas), Putnam defende que o negociador precisa não apenas barganhar com outros Estados (nível I), como negociar com as diversas forças domésticas (nível II).

Mesmo considerando que os estudos de política externa no âmbito da APE tenham se desenvolvido questionando os pressupostos realistas, sempre houve uma versão realista da política externa. No realismo clássico de Hans Morgenthau (1948) entende-se que o comportamento externo dos estados é resultado de uma combinação entre interesses definidos internamente e fatores próprios do sistema internacional. Tal perspectiva é retomada de alguma forma pelos chamados realistas “neoclássicos” (Schweller, 1998; Wohlfort, 1993) que embora concordem com a visão neorealista de que a política externa de um país se relaciona com o lugar que este ocupa no sistema internacional, em termos de suas capacidades materiais e de poder, há nessa vertente uma visão complexificada do impacto das variáveis sistêmicas sobre a ação externa de cada estado uma vez que considera que as influências sistêmicas precisam ser complementadas por variáveis encontradas no “nível da unidade” (Carlsnaes, 2002, p. 11).

Embora Waltz (1979) tenha sido claro que seu estudo não era um estudo de política externa, mas sim de política internacional (sendo a política externa, tal como vista até aqui, considerada por ele uma teoria “reducionista”), seu realismo estrutural continua pautando, implicitamente ou explicitamente, estudos em política externa (tal como se percebe, por exemplo, em trabalhos de Política Externa Brasileira). Na perspectiva neorrealista, a decisão de política externa do estado é, essencialmente, produto das limitações sistêmicas e estruturais que constroem as escolhas dos tomadores de decisão. Nessa perspectiva, a postura internacional dos estados - entendidos como atores racionais e unitários, com

interesses, preferências e identidades praticamente fixas - é determinada pela distribuição de capacidades no sistema internacional (Waltz, 1979).

Os estudos tradicionais de política externa são, também, frequentemente orientados por abordagens “neoinstitucionalistas” que possuem uma proposição clara de aliar fatores materiais e ideacionais para fornecer explicações mais complexas sobre os padrões de relacionamento entre os estados. Diferentemente dos neorealistas, os neoinstitucionalistas entendem que os estados agem também influenciados pelos contextos ideacionais, normativos e institucionais nos quais atuam (Katzenstein et al., 1998). Defende-se que as ideias - entendidas como crenças possuídas pelos indivíduos - ajudam a explicar os resultados políticos, especialmente aqueles relacionados à política externa. As ideias podem fornecer aos atores em interação maior clareza quanto aos objetivos e meios para alcançá-los, podendo inclusive alterar resultados de interações estratégicas quando não há apenas um equilíbrio possível (Keohane & Goldstein, 1993). Acredita-se, como reforçam Axelrod & Keohane (1993), que as relações entre os estados ocorrem em ambientes onde normas, princípios, regras e procedimentos se tornam institucionalizados a tal ponto de alterar o padrão de comportamento dos estados. Nessa perspectiva, se aceita que as instituições internacionais, ao facilitarem o provimento de informações, reduzem a incerteza do ambiente anárquico e viabilizam eventuais relações de cooperação.

Porém, a incorporação de “fatores ideacionais” na abordagem neoinstitucionalista não elimina a ideia de que é a composição material do sistema que, em última instância, determina os interesses e o comportamento dos estados no sistema internacional. Nesse caso, não é difícil entender porque Moravcsik (1997) afirma que o institucionalismo neoliberal é um “*misnomer*” já que se constituiria essencialmente como uma variante do realismo. Além disso, ao considerarem que as autoridades estatais tomam decisões em função de interesses nacionais pré-determinados, e de acordo com as limitações postas pela estrutura do sistema internacional, pouco espaço oferecem às abordagens neoinstitucionalistas para analisar a influência de fatores e processos domésticos na definição do comportamento externo dos estados.

Com a aproximação entre neorealistas e neoliberais - lembrada comumente pela ideia de “síntese neo-neo” (Wæver, 1996) - reforçou-se definitivamente a necessidade de relacionar os processos ocorridos na esfera doméstica com a

dinâmica internacional e, ainda, como já havia sido apontada por Keohane (1988) em seu “*Two Approaches*”, reconheceu-se que o racionalismo dominante nas teorias de Relações Internacionais poderia ser eventualmente complementado por uma abordagem que se denominou então de “reflexivista”. Tal abordagem pautava-se resumidamente na ideia de que o estudo dos significados intersubjetivamente compartilhados acerca das normas, regras e instituições internacionais ajudaria a uma melhor compreensão das variações das preferências dos estados, da origem e da evolução dos seus posicionamentos externos (ver Kratochwil & Ruggie, 1986; Keohane, 1988).

Segundo Kulbáková (2001, p. 19), desde o fim da década de 1980, quando o construtivismo foi introduzido enquanto uma nova forma de abordar as relações internacionais, diversos autores “*found in the split between foreign policy and international politics an important point of departure*”. Compreendido nas Relações Internacionais mais como uma visão de mundo e menos como uma abordagem teórica específica, o construtivismo vê a política mundial como uma construção social. Isso significa que a política mundial é constituída por meio das interações entre agentes (indivíduos, estados e outros atores coletivos) e as estruturas dos ambientes nos quais eles interagem e, ainda, que um maior peso é dado aos aspectos sociais - em oposição aos elementos materiais - na compreensão dessas interações (Checkel, 2008, p. 72). Assim, no construtivismo, agentes e estruturas são mutuamente constituídos (Adler, 2002). Diferentemente das abordagens neorrealistas e neoinstitucionalistas, a estrutura do sistema internacional não está dada *a priori* e é constituída por meio das práticas sociais dos agentes que, por sua vez, em seus processos de interação, constroem ou alteram suas identidades e preferências. Tal noção pressupõe o caráter contingente e imprevisível das relações sociais e, portanto, a impossibilidade de estudar o universo social enquanto uma situação objetiva, independente dos significados e entendimento compartilhados socialmente, e onde leis naturais de comportamento poderiam ser descobertas e universalizadas. Assim, as perspectivas construtivistas procurarão, por um lado, situar os sujeitos dentro do contexto social na qual operam e, portanto, deslocar o foco da análise da política externa para os entendimentos intersubjetivos construídos na interação entre os atores que participam dos processos de tomada de decisão. Por outro lado, e em consequência desse deslocamento, o comportamento dos atores passará a ser

explicado a partir da forma como representam o mundo social. São as representações particulares do mundo social que irão atribuir sentido às escolhas e ações dos atores (Alden & Aran, 2011, p. 41).

A difusão das abordagens construtivistas tem de fato propiciado a abertura de um “*conversational space*” (Carlsnaes, 2002, p. 334) entre os estudos de APE e de Política Internacional. Segundo David Houghton (2007), a agenda de APE pode ser revitalizada a partir de uma aproximação entre as abordagens cognitivas e psicológicas de análise de política externa e o “construtivismo social”, que hoje compõe o campo teórico das Relações Internacionais. Houghton vê a APE como compatível com construtivismo social mesmo que, de início, isso possa parecer contraditório já que o construtivismo social é uma abordagem estrutural, enquanto a APE tradicionalmente se pautou em uma ontologia “individualista”. Para Checkel (2008), a aproximação entre as perspectivas cognitivistas e o construtivismo desocial é possível uma vez que esses dois corpos teóricos compartilham o desejo compreender como diferentes processos cognitivos influenciam a construção da política externa e de seus agentes - sejam esses as elites políticas dos estados, no caso dos estudos de política externa, sejam eles atores não-estatais que atuam, como enfatizam os estudos construtivistas nas Relações Internacionais, como “*norm entrepreneurs*” (Finnemore & Sicking, 1998).

Nas Relações Internacionais, o construtivismo, pioneiramente associado à obra de Nicholas Onuf (1989), se configurou ao longo do tempo como uma abordagem “guarda chuva” que abriga uma série de perspectivas e variações (ver Adler, 1997; 2002; Guzzini, 2000). A difusão do construtivismo na disciplina de RI se deu mais amplamente com a conhecida obra de Alexander Wendt (1999) “*Social Theory of International Relations*”. A obra de Wendt se tornou representativa de um construtivismo identificado comumente como “convencional”, diferenciando-se muitas vezes de um construtivismo “crítico” e, ainda, das abordagens genericamente determinadas de “pós-modernas” (Katzenstein et al., 1998)¹¹. Tal distinção é reinterpretada também como uma

¹¹Katzenstein et al. (1998) indicam a existência de três correntes que desafiam o predomínio das perspectivas racionalistas na teoria das RI: uma corrente “convencional”, segundo a qual as perspectivas sociológicas podem oferecer uma perspectiva teórica geral e programas de pesquisa capazes de rivalizar ou complementar o racionalismo; a corrente dos teóricos críticos, seguidores

diferenciação entre um construtivismo “fino” (*thin*) e outro “espesso” (*thick*) – indicando o peso diferenciado dado às dinâmicas estruturais e de socialização sobre a agência (individual ou coletiva) (Carlsnaes, 2002). Tais caracterizações, frequentemente arbitrárias e certamente incapazes de captar a diversidade e nuances dos trabalhos construtivistas, refletem uma tendência de diferenciar os diversos “tipos” de construtivismo a partir do seu grau de proximidade com as abordagens racionalistas¹² e materialistas do *mainstream* das RI, como é o caso do neorealismo e neoinstitucionalismo, e, com a preservação (ou não preservação) de premissas analíticas positivistas (Checkel, 2008).

Reconhecido por ter inserido um componente ideacional e *intersubjetivo* na definição do comportamento dos estados, o construtivismo “convencional” tem, assim, se apresentado e se desenvolvido como um “*middle ground*” or *via media* (ver Adler, 1997) entre, de um lado, as abordagens racionalistas e, de outro, as perspectivas pós- modernas que não creem na ciência enquanto método para estudar os fenômenos sociais (Smith, 2001; Katzenstein et al., 1998) e nega tanto a existência de verdades fundacionais quanto a existência de uma realidade independente da linguagem (Adler, 1997).

No construtivismo “convencional” destacam-se trabalhos que analisam como diferentes fenômenos sociais, tal como ideias, regras e normas internacionais, atuam mediando, e mutuamente reproduzindo, agentes e estruturas. Grande ênfase é dada em como as ideias, normas, regras e culturas intersubjetivamente compartilhadas são capazes de redefinir os interesses dos estados, mesmo na ausência de incentivos materiais para tanto (Klotz, 1995; Katzenstein et al., 1998; Barnett & Finnemore, 2004). Diversos trabalhos

da Escola de Frankfurt; e os chamados “pós-modernos”, ou radicais, para os quais não existe um fundamento sólido para a construção do conhecimento, e que se dedicam a desnudar as relações de poder embutidas em teorias, discursos normativos, etc.

¹²A ideia de uma abordagem “racionalista” nas Relações Internacionais remonta ao debate teórico que, em meados dos anos 1970 e anos 1980, se deu entre realismo x neoliberalismo, então vistas como perspectivas *mainstream* da disciplina. A partir desse debate, trabalhou-se na existência de “pontos de aproximação” entre as perspectivas e a possível compatibilização de seus pressupostos, o que eventualmente teria levado a conformação de uma abordagem (racionalista) única. Segundo Adler (1999), realismo, neo-realismo, teoria dos jogos e estudos estratégicos, assim como abordagens institucionais neoliberais, compartilham de uma abordagem racionalista (Adler, 1999). Por meio das ideias desenvolvidas por James Caporaso (1992), Adler resume essa abordagem como aquela em os estados são vistos como “conscious goal-seeking agents pursuing their interests within an external environment characterized by anarchy and the power of other states.” (Caporaso, 1992, p.605 *apud* Adler, 1997, p. 348).

procuram compreender por que um dado estado, em um processo de socialização no âmbito de organizações internacionais, por exemplo, posiciona-se a favor de uma intervenção; assume uma posição condizente com o surgimento de uma norma internacional, ou, ainda, posiciona em favor de um acordo de paz ou de relações de cooperação (ver Barnett, 1996; Finnemore, 1996). Trabalhos como os de Richard Price & Nina Tannenwald (1996) e, ainda, de Marta Finnemore (1996), por exemplo, mostram como o comportamento dos estados, seja esse de obediência às convenções de proibição do uso de armas químicas e nucleares, seja de aceitação da legitimidade de intervenções militares em prol da proteção de direitos humanos, respectivamente, pode ser entendido a partir do desenvolvimento e internalização de normas e princípios internacionais.

Uma das forças do construtivismo nas RI refere-se à sua perspectiva acerca da definição dos interesses e identidades dos estados. A obra de Alexander Wendt é considerada seminal nesse aspecto. Ainda que o construtivismo de Wendt não tenha sido elaborado especificamente para a compreensão dos processos de política externa - uma vez que está preocupado em compreender a interação entre os Estados e, portanto, não busca “abrir a caixa preta” do Estado (Wendt, 1999) - este influenciou inegavelmente vários trabalhos de análise de política externa que pensam, entre outros pontos, a construção social da identidade do estado e a importância da “variável” identidade para compreender a ação do Estado no sistema internacional.

Wendt propõe que a “identidade” do estado é importante para definir o “interesse nacional” que orientará sua ação com outros estados. Duas compreensões de identidade são importantes: identidade corporativa e identidade social. Para o autor, cada Estado possui uma identidade corporativa, auto-organizada, unitária, coerente, fixa. São as identidades corporativas que tornam os Estados diferentes entre si e que definem seus interesses e preferências (Wendt, 1999). Essas são, no modelo de Wendt, identidades pré sociais. Já a identidade denominada e “social”, é resultado da interação entre os Estados no sistema internacional. Essa identidade se refere a um “set of meanings that an actor attributes to itself while taking the perspectives of others, that is, as a social subject” (Wendt, 1999, p. 385). Nesse sentido, a “identidade” é vista como uma propriedade de atores intencionais que gera disposições e motivações comportamentais. Identidade é a percepção de si e o que o outro tem de você.

Ao identificar uma “identidade corporativa”¹³, Wendt aceita, portanto, que as identidades e interesses dos Estados são parcialmente exógenos ao sistema de Estados. Embora o autor considere que os significados ou termos da individualidade dos Estados resultam da interação entre os Estados, os significados ou termos desta individualidade são constituídos dentro de cada Estado. De fato, como afirma Weaver, Wendt vê os Estados como agentes corporativos, intencionais, cuja identidade e interesses são em grande parte determinados pela política doméstica, mais do que pelo sistema internacional (Weaver, 2002, p. 21). Porém, Wendt não busca compreender como os significados são gerados “de dentro” e, portanto, como “each state, nation or other “unit” has to create its own terms and rationales, its identity and foreign policy” (Onuf 1989; Ringmar, 1996 *apud* Weaver, 2002, p. 21).

Considerando que o modelo teórico de Wendt não permite pensar os processos de construção de identidade, a identidade está dada *a priori*. Mais do que isso, ao assumir que a identidade corporativa é, em sua maior parte, determinada pela política doméstica, e não pelo sistema internacional, Wendt não apenas reifica uma dada identidade, construída antes da interação social, como também afirma sua estabilidade (Zehfuss, 2001). Assim, embora Wendt incorpore a identidade do Estado na análise de seu comportamento externo, ele não propõe uma compreensão da formação das identidades e mesmo das dinâmicas relativas à sua transformação no tempo. Tal contradição existe, segundo Zehfuss, porque Wendt, na tentativa de propor uma teoria científica do sistema internacional, é obrigado a tomar o Estado como dado, de forma que este permaneça uma “caixa preta”. Nesse caso, o que muda em seu modelo são somente as formas de interação entre os Estados: reconhece-se que a identidade é domesticamente construída, mas ao mesmo tempo é dada (Zehfuss, 2001).

O que fica claro até aqui é que para ocupar um “*middle ground*” no *mainstream* teórico das Relações Internacionais, o construtivismo “convencional” precisou continuar operando dentro de uma epistemologia positivista em que, por meio de uma lógica dedutivista, procurou, implicitamente ou explicitamente, estabelecer relações causais entre atores, normas, interesses e identidades

¹³ A identidade corporativa é aquilo que, para Wendt (1999), define o que o estado é independentemente da interação que tem com outros estados.

(Checkel, 2008, Guillaume, 2010)¹⁴. Na tentativa de propor uma teoria científica do sistema internacional, o construtivismo “convencional” acredita que o “contexto social” onde ocorrem os processos decisórios existe independentemente dos tomadores de decisão (Wight, 2006) e que os fenômenos sociais, tais como as representações e significados coletivamente compartilhados, podem ser apreendidos e analisados objetivamente pelo estudioso da política internacional, assim como se faz com fatos naturais (ver Zehfuss, 2001).

Diferentemente, os estudos orientados por um construtivismo “crítico” (Kulbáková, 2001; Weldes, 1998) argumentam que os significados compartilhados não existem numa realidade “lá fora”, enquanto fatos concretos que podem ser apreendidos e analisados objetivamente pelo pesquisador. A linguagem é produtora da “realidade”, e é ela que torna possível a articulação dos interesses, preferências e identidades dos agentes. É o ambiente discursivo no qual os atores operam que informa as práticas políticas (ver Larsen, 1999; Weaver, 1998). Assim, enquanto construtivistas “convencionais” veem a linguagem como “(...) *acts of arguing and persuasion that may cause a foreign policy decision maker to change his/her mind on an issue* (...)” (Checkel, 2008, p. 77), uma abordagem “interpretativa”/crítica concebe a linguagem como estruturas de significados (discursos) que tornam possível as ações de política externa de forma a problematizar como um curso de ação foi tornado possível e explicar por que uma dada decisão de política externa foi representada de uma determinada forma.

A perspectiva acima se aproxima daquela que será recuperada adiante e que pautará a argumentação proposta nessa tese. Assim como as abordagens “críticas” do construtivismo, as perspectivas pautadas no chamado pós-estruturalismo¹⁵ entendem a política externa como uma prática discursiva. Entre

¹⁴ No construtivismo convencional influenciado pela obra de Wendt, a identidade ainda é entendida como uma categorial causal – e não essencialmente constitutiva –, e que, portanto, ajuda a explicar o porquê do comportamento do Estado. Tal tratamento causal da identidade é claro em muitas análises de política externa em que a identidade social é tomada como uma “variável independente” – de forma que uma dada identidade social explica o comportamento de uma unidade em sua relação com outras unidades (Guillaume, 2010).

¹⁵ Não há uma definição única sobre o pós-estruturalismo. O próprio pós-estruturalismo é contrário a frases como “o pós-estruturalismo é...” (Brown, 1994, p. 223). Entretanto, qualquer que seja a definição adotada ou a disciplina analisada, o pós-estruturalismo é uma resposta aos desafios e dilemas que emergem da visão iluminista, liberal e científica do Ocidente. Isso não significa, porém, que o pós-estruturalismo tenta apagar a “racionalidade” da política. Segundo Alan Finlayson e James Martin (2006), o pós-estruturalismo “does not try to make reason disappear, but to understand it as multiple in form, limited and partial. Any particular specification of what is to

outros elementos a serem explorados adiante nessa tese, o que separa o construtivismo crítico do pós-estruturalismo não é o foco no discurso, mas o entendimento da possibilidade de fazer ciência social e a disposição de dialogar com os racionalistas e as abordagens positivistas.

No diálogo com as teorias do *mainstream* teórico das Relações Internacionais, incluindo o “construtivismo convencional”, o campo da Política Externa tem ganhado crescente complexidade, tanto em termos de seus instrumentais metodológicos, que abrangem diferentes “níveis de análise”, quanto pelas diferentes abordagens ontológicas que pautam as explicações dadas para o comportamento externo dos estados. Porém, tal movimento não resultou em um questionamento definitivo das premissas positivistas¹⁶ dos estudos de política externa, que continuam a pautar a maioria dos trabalhos produzidos dentro e fora da academia norte-americana. De fato, não é raro que os fenômenos sociais sejam - à semelhança dos fenômenos naturais, considerados observáveis - interpretados a partir de critérios apresentados como universais e científicos.

Além disso, a maioria dos estudos de política externa se pauta na premissa de que suas unidades de análise - especialmente os estados - possuem uma natureza intencional, no sentido de ser possível apreender uma racionalidade ou intencionalidade em sua ação (Alden & Aran, 2011). Tal condição/limitação tem consolidado uma tradição analítica que busca, fundamentalmente, perguntar e compreender “por que” uma decisão de política externa foi tomada e quais foram os resultados alcançados. Prevalece, portanto, uma noção de causalidade *unidirecional*, pautada em uma lógica em que “se X existe podemos identificar ocorrência de Y”. Nessa lógica, desenhos de pesquisas são formulados em termos de variáveis dependentes e independentes e de forma que interessa ao pesquisador investigar os mecanismos causais que ligam tais variáveis¹⁷.

count as rational in a particular context rules things in or out in advance. Poststructuralism tries to make this open to critical consideration. That entails explicating the rationalities that underpin different political institutions and ideologies, theories and practices, movements and moments” (Finlayson; Martin, 2006, p.158). Nesse aspecto, entende-se que o pós-estruturalismo realiza um movimento que procede em direção à desfamiliarização - uma tentativa de tornar o que é familiar em não-familiar e vice-versa - e que contesta as noções de “realidade”, “verdade”, “estrutura” e “identidade” (Devetak, 1996), que pautam o *mainstream* teórico das RI, incluindo o construtivismo.

¹⁶Ver Smith (2001), nota 10 acima.

¹⁷ Diferentemente, nas abordagens chamadas “reflexivistas”, a noção de causalidade é outra já que há um elemento constitutivo entre agentes e estruturas, o que, por sua vez, impede de dizer que

Centrados na investigação dos efeitos práticos do comportamento externo dos estados, os estudos tradicionais de política externa não se propõem a questionar as condições que tornam possíveis, antes de tudo, crer na existência objetiva de suas próprias categorias e variáveis, tal como “agentes”, “interesses” e “identidades”. Quanto ao estado, este permanece “reduced to nothing more than the various actors responsible for foreign policy making” (Alden & Aran, 2011, p. 10). Mesmo em análises “pluralistas” que reconhecem que a política externa é resultado de uma combinação de dinâmicas plurais, de origem doméstica, transnacional e interestatal - e mesmo na maioria das análises construtivistas onde fatores ideacionais e discursivos são enfatizados - o estado ainda é pensado, essencialmente, como um mediador entre pressões político sociais provenientes de vários “níveis”.

Assentados ainda em uma lógica de “níveis de análise”, onde política doméstica e política internacional se referem a um mundo “dentro” e “fora” do estado, respectivamente, os estudos de APE não problematizam a natureza e a produção das fronteiras do próprio estado. Ao tomar o estado como dado, não se busca compreender como as práticas de política externa participam do processo de (re)produção dos sujeitos e subjetividades às quais elas próprias se referem, tal como os “estados” e suas “identidades” (Campbell, 1998; Doty, 1993; Hansen, 2006). Nessa perspectiva, torna-se possível, finalmente, compreender a “análise de política externa” para além de uma disciplina (ou subdisciplina) que analisa um conjunto de decisões políticas oficiais, produzidas e praticadas normalmente pelo estado, acerca do seu relacionamento com outros estados. Partindo de uma perspectiva pós-estruturalista, como será sugerido e desenvolvido no capítulo IV desta tese, pode-se pensar a APE como uma narrativa sobre o comportamento do estado que serve para reforçar fronteiras entre “dentro” e “fora”, “doméstico” e “internacional”, “eu” e “outro”, “nós” e “eles”.

2.5 Conclusão

Este capítulo representa um esforço teórico-conceitual no sentido de mapear o campo de estudo no qual se insere o problema de pesquisa dessa tese e

determinado fator “X” causa o comportamento “Y”. Diz-se, nesse caso, que “X” fornece razões e crenças para que “Y” ocorra (ver Finnemore, 1996).

apresentar alguns questionamentos a partir dos quais o argumento proposto no presente trabalho será construído. O sobrevoo feito sobre os estudos tradicionais de política externa aponta para um amplo movimento disciplinar, especialmente após o fim da Guerra Fria, em direção à produção de análises que procuraram não apenas estabelecer relações (causais e/ou constitutivas) entre fatores ideacionais, socioculturais e identitários e o comportamento externo dos estados quanto problematizar a artificialidade da fronteira que permite a separação entre dinâmicas políticas domésticas e internacionais.

Se, como se viu brevemente, os estudos de APE diferem quanto ao “nível de análise” adotado e quanto à ontologia - “individualista” ou “holista”, a maioria deles reproduz uma visão essencialmente “objetivista” da realidade social e da ação política. Seguindo a metáfora de Holis & Smith (1990), pode-se dizer então que as narrativas tradicionais de política externa - sejam essas pautadas por uma análise dos processos decisórios internos ou centradas em explicar como a estrutura internacional define o comportamento do estado – tendem, ainda, a perceber e avaliar o mundo social a partir da mesma forma com que se percebe e se avalia o mundo natural. Perpetua-se a ideia de uma separação entre fatos e valores, onde o que se considera ser um “fato” independe das intenções e subjetividade do autor da “história” contada, e se aceita como válidas apenas aquelas “histórias” que estão atreladas a evidências empíricas, obtidas a partir de regras e procedimentos específicos.

Esta tese pretende contar outra “história”, onde a “realidade” social só pode ser percebida a partir das representações e discursos socialmente compartilhados que a constituem enquanto tal. Nessa outra “história” será possível, por um lado, pensar as próprias narrativas de política externa como um locus de articulação e (re)produção do estado moderno. Por outro lado, será possível questionar a divisão tradicionalmente estabelecida entre a APE e Política Internacional e reconciliar campos de conhecimento artificialmente separados por uma lógica de “níveis de análise” (Kubáľková, 2001).

A partir da discussão feita nesse capítulo acerca das principais orientações teórico-analíticas que pautam os estudos tradicionais de política externa, o próximo capítulo discute as diferentes narrativas acadêmicas produzidas por analistas brasileiros sobre o engajamento do país como líder militar na MINUSTAH. À luz das críticas apontadas nesse capítulo às formas convencionais

de se analisar a política externa, problematiza-se as premissas teórico-conceituais e as limitações dessas narrativas. Espera-se, finalmente, que essa sequência analítica permita que, no quarto capítulo desta tese, seja possível reconceitualizar a “política externa” e avançar em uma narrativa alternativa acerca da participação do Brasil na atual missão da ONU no Haiti.

3

A “Política Externa Brasileira” e as narrativas dominantes sobre a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)

3.1

Introdução

O capítulo anterior fornece uma ideia do ecletismo teórico e da diversidade analítica que caracterizam os estudos de política externa. Tal estado das coisas é reflexo, entre outros aspectos, das especificidades das tradições disciplinares nacionais, das formas singulares de constituição da área de Relações Internacionais (e da subárea de Política Externa) em cada país e dos diferentes graus de diálogo das comunidades de analistas de política externa nacionais com a literatura anglo-saxã de APE. Norteados por tais considerações, este capítulo se divide em duas partes.

A primeira parte faz uma análise das características gerais do campo de estudo denominado de “Política Externa Brasileira”, considerando algumas de suas particularidades e linhas centrais de análise e pensamento. Tais apontamentos servirão para iluminar, na segunda parte, as interpretações dominantes produzidas por analistas brasileiros acerca participação do Brasil enquanto líder militar na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Assim, a segunda parte deste capítulo não visa necessariamente apresentar o conteúdo das diferentes narrativas de política externa, mas sim ressaltar suas premissas teórico-analíticas e seus parâmetros conceituais.

Sugere-se, portanto, neste capítulo, que as diferentes narrativas sobre a participação do Brasil na MINUSTAH refletem, de uma forma ou de outra, uma tradição específica de análise das relações internacionais e da política externa, como discutido no capítulo I dessa tese, e, ainda, reproduzem, implicitamente ou explicitamente, eixos conceituais de interpretação que tem historicamente perpassado os entendimentos, diplomáticos e acadêmicos, sobre as formas de inserção internacional do país.

Esse capítulo objetiva, finalmente, dar elementos para refletir sobre como as narrativas dominantes acerca da participação brasileira na missão de paz no Haiti, ao reforçar concepções tradicionais do que *é*, ou do que *deve ser*, a política externa e suas práticas, silenciam elementos que, se desvelados, podem contribuir para um entendimento crítico e maior politização das políticas de segurança e intervenção do/no Brasil.

3.2

Tradição analítica e conceitual do pensamento em Política Externa Brasileira: alguns apontamentos

Diferentemente do que ocorreu no mundo anglo-saxão, o desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais e da subárea de Análise de Política Externa, apenas ocorreu, no Brasil, em meados da década de 1970. O movimento tardio de institucionalização das RI no Brasil se explica, entre outros vários fatores, por já serem as relações internacionais e a política externa do país objeto de reflexão em outros campos disciplinares, por meio de estudos produzidos por intelectuais com formação em História Diplomática, Direito Internacional e, ainda, por diplomatas de carreira e outros agentes do estado. Tal condição ajuda a compreender aspectos importantes da tradição intelectual de análise das relações internacionais e da política externa no Brasil.

Segundo Monica Herz (2002), uma vez que os principais debates teóricos e epistemológicos que marcaram o desenvolvimento da disciplina das RI na Europa e nos Estados Unidos não alcançaram a academia brasileira até a década de 1980, a produção brasileira sobre os temas de relações internacionais manteve por muito tempo um duplo caráter: a recuperação histórica e a prescrição quanto à política externa do país (Herz, 2002, p.16). Para Maria Regina Soares de Lima (1992), a institucionalização tardia e o desenvolvimento incipiente da área de Política Externa no Brasil tiveram consequências sobre as temáticas e a (baixa) densidade teórica que caracterizaram por muito tempo os estudos nessa área. Até a década de 1980, a maior parte da literatura brasileira identificada como sendo de relações internacionais se constituía por trabalhos de cunho histórico, agrupando desde textos de história diplomática referente a períodos históricos mais extensos, até estudos mais específicos sobre a política externa de um determinado governo. Além disso, considerando a presença marcante dos diplomatas enquanto analistas

de política externa, os estudos tradicionais de política externa possuíam (e, de certa forma, ainda possuem) forte orientação prática, voltada para uma análise dos padrões de comportamento externo do país, seus problemas concretos e suas consequências. Para Letícia Pinheiro e Monica Salomón (2013), as reflexões de política externa no âmbito de outras disciplinas

(...) imprimia aos escritos a marca característica da natureza da sua própria narrativa: formalista e fracamente politizada no caso dos estudos inseridos no Direito Internacional Público; datada e com forte conteúdo imediatista, no caso das contribuições de natureza mais jornalística; e de fortíssimo viés oficialista no caso dos estudos no campo da História Diplomática (...) (Pinheiro; Salomón, 2013, p.49)

Para Lima (1992), durante os anos de 1950 e 1960 três diferentes matrizes teóricas se destacaram na produção intelectual, mas não necessariamente acadêmica, sobre as relações internacionais e o comportamento externo do Brasil. Havia a chamada matriz “dependentista” que, pautada em teorias marxistas do imperialismo e da dependência, buscavam compreender a inserção internacional do Brasil considerando sua posição de dependência no sistema capitalista mundial, especialmente no contexto mais amplo da expansão imperialista norte-americana. Já na matriz “geopolítica”, desenvolvida principalmente no meio militar, o espaço geográfico é o principal determinante de poder do Estado. No quadro da disputa bipolar, os trabalhos produzidos nessa matriz se focavam nos elementos internos ao estado - tal como sua integração territorial – que favorecia a projeção do poder do Estado no âmbito regional. Lima destaca também a matriz “realista” que, embora não possa ser definida claramente como uma “escola de pensamento” (Lima, 1992, p. 59), com identificação precisa de temas e autores, esta congrega trabalhos em que a estrutura internacional é um sistema de estados, onde o estado é um ator político em si mesmo, e não uma estrutura de dominação de classe resultante de uma dada divisão de trabalho (como apresentado na matriz dependentista). Nessa matriz “realista”, a macroestrutura internacional é resultado de uma “política de poder”, “(...) cuya dinámica se expresaría en la oposición de los intereses políticos-estratégicos de las dos superpotencias, y en el conflicto de intereses económicos entre los países desarrollados y los periféricos” (Lima, 1992, p.59). Segundo Lima (1992), a matriz realista que se consolidava nesse momento influenciou significativamente os estudos posteriores de política externa, especialmente por conferir à ação externa do estado um *status* específico,

enquanto um fenômeno a ser observado na prática e passível de tratamento analítico (Lima, 1992, p. 62).

Ao longo da década de 1970, começa-se a se delinear uma reflexão mais claramente voltada para o internacional, entendido como relação *entre* os estados (Fonseca Jr, 1998, p.258). No âmbito da universidade, onde o “jogo diplomático” passará a ser objeto de interrogação específica, “(...) surge a necessidade de direcionar o pensamento para como o Estado brasileiro desenvolve sua política externa, o que a condiciona, o que a motiva (...)” (Fonseca Jr, 1998, p.259). Para Herz (2002), inaugurou-se nesse período uma vertente de análise política do sistema internacional do país que visava tanto articular uma “visão do sul” sobre a natureza oligárquica das relações de poder quanto identificar espaços para uma ação autônoma do Brasil. Diante da insuficiência dos paradigmas tradicionais da dependência e geopolítico para compreender como o Brasil, enquanto um país dependente poderia ter posições diferentes, e até contraditórias, à posição dos Estados Unidos (Fonseca Jr, 1998, p. 259), encontram-se trabalhos que produziram explicações de natureza estrutural sobre o comportamento diplomático do país e que buscavam no passado momentos em que, mesmo diante de grandes restrições sistêmicas, havia sido possível ao Brasil adotar um comportamento autônomo. Assim, deve-se notar que ao mesmo tempo em que ganhava corpo uma linha de pensamento de “relações internacionais do Brasil” (Herz, 1992), a atividade diplomática ganhou um *status* diferenciado, não apenas em relação às atividades desempenhadas pelas outras burocracias brasileiras, mas também no que se refere à determinação da direção a ser assumida no comportamento exterior do país. Nessa perspectiva, Gelson Fonseca Jr (2011) afirma que:

Ao abandonar uma posição mais subordinada ou dependente dos Estados Unidos (na versão acadêmica), ao adotar linhas novas e próprias de ação (com as 200 milhas, a não assinatura do TNP, a política africana, o repúdio ao Acordo militar com os Estados Unidos, etc.), a diplomacia ganha uma medida autonomia. A preocupação com Getúlio e com a política externa independente refletem, naturalmente, a tentativa de encontrar, no passado, momentos que possam assinalar a origem do processo de “autonomização” da política externa brasileira (Fonseca Jr, 2011, p.53).

Não é intenção dessa tese discutir o conhecimento produzido no Brasil sobre relações internacionais durante a década de 1970 e 1980 e mesmo como tal conhecimento se formaliza enquanto uma disciplina e campo de estudo particular.

Interessa notar, porém, que a institucionalização da disciplina de Relações Internacionais no Brasil se confundiu por muito tempo com a constituição da própria área de estudo de Política Externa Brasileira. Durante muitos anos estudar “Relações Internacionais” significou, essencialmente, estudar a política externa do Brasil (ver Herz, 2002). Para além do fato de que a formação da área acadêmica de RI no Brasil não tivesse resultado de imediato em uma autonomia em relação ao campo de estudos de PEB, percebe-se também que a constituição do campo de RI acompanhou o próprio processo de profissionalização/burocratização da política externa (Pinheiro & Vedoveli, 2012). Para Letícia Pinheiro e Paula Vedoveli (2012), já no início da burocratização do serviço diplomático brasileiro (década de 1970), as atividades de formulação e análise da política externa foram vistas como “(...) dois exercícios que se confundem na figura do diplomata enquanto intelectual e acadêmico (...)” (Pinheiro; Vedoveli, 2012). Para as autoras, tal simbiose se mantém atual por meio da própria formação acadêmico-intelectual do diplomata brasileiro na qual os diplomatas não deixam de ser intelectuais para serem burocratas: são ambos ao mesmo tempo (Pinheiro; Vedoveli, 2012)¹⁸.

A prerrogativa historicamente conquistada pelo Ministério das Relações Exteriores e seu corpo diplomático na formulação e condução da política externa é certamente um elemento que ajuda a compreender o insulamento do pensamento de política externa (e de relações internacionais) no Brasil. Historicamente restrito a uma pequena elite brasileira, o Itamaraty conquistou, ao longo do seu processo de profissionalização, autonomia e isolamento em relação às demais burocracias estatais. Enquanto uma burocracia fortemente especializada, a forma como o Itamaraty se institucionalizou contribuiu para tornar a política externa menos vulnerável a influências de outros setores do estado, pelo menos até a década de 1990. Apenas recentemente, lembra Mirian Saraiva (2010), quando a agenda de política externa começa a ser pensada no marco das políticas públicas e se apresenta como objeto de interesse de diferentes setores da sociedade, o Itamaraty

¹⁸ No trabalho “Caminhos Cruzados: Diplomatas e Acadêmicos na Construção do Campo de Estudos de Política Externa Brasileira”, Letícia Pinheiro e Paula Vedoveli (2012) ressaltam como a dimensão pública do intelectual brasileiro, fenômeno do século XIX, se manteve forte na área de política externa, especialmente a partir da preservação de uma íntima conexão entre a produção intelectual de diplomatas e a produção de acadêmicos atuantes nessa área.

tem diminuído sua centralidade na formulação da política externa e pela definição do que seria o chamado “interesse nacional” (ver Lima, 2000).

O monopólio do Itamaraty na formulação da política externa foi historicamente reforçado por uma cultura política que não apenas aceita esse monopólio como legítimo quanto assume a existência de uma essência, coerência e, portanto, *continuidade*, na forma como são encaminhadas as questões internacionais (Mariano; Mariano, 2008). A ideia de uma (suposta) continuidade histórica na ação diplomática do país tem estimulado uma discussão acerca dos valores, princípios e “tradições” que, como afirma Amado Cervo (1994), serviriam como orientadores das decisões de política externa, sobrevivendo a mudanças de governo e a alterações organizacionais no âmbito do estado. Em um capítulo intitulado “Tendências da Política Exterior do Brasil” (1994), Cervo afirma que:

O grau de previsibilidade da política exterior do Brasil é um dos mais elevados em termos comparativos. Através do tempo, constituiu-se um conjunto de valores e princípios de conduta externa que perpassou as inflexões e mudanças da política. Estas últimas correspondem antes a reforços de tradições subsequentes. Identificar e descrever esse acumulado histórico significa abrir caminho para o estudo das tendências da política exterior (Cervo, 1994, p.26).

A partir do conceito de *acumulado histórico*, Cervo (1994) procurou explicitar os princípios e valores inerentes à política exterior do Brasil, formadores de um determinado padrão de conduta da diplomacia brasileira. Como parte desse *acumulado*, o autor identificou, inicialmente, o pacifismo, o juridicismo, o realismo (que, com o tempo, tornou-se pragmatismo) e o desenvolvimento econômico como vetor. Em uma atualização feita em 2008 sobre o “acumulado histórico” da política exterior brasileira o autor identifica *nove* elementos: a) autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; b) juridicismo; c) multilateralismo normativo; d) ação externa cooperativa e não-confrontacionista; e) parcerias estratégicas; f) realismo e pragmatismo; g) cordialidade oficial no trato com os vizinhos; h) desenvolvimento como vetor; i) independência de inserção internacional (Cervo, 2008, p. 26-31).

Em seu texto de 1994, Cervo defende especialmente três elementos definidores da política externa brasileira. O mais essencial deles encontra-se no caráter “não confrontacionista”/ “não intervencionista” do Brasil, a partir do qual

se busca a solução pacífica de controvérsias, condenando-se o uso da força para obtenção de resultados externos (Cervo, 1994, p. 26). O segundo elemento seria o respeito aos tratados e convenções internacionais, apresentado como “jurisdicismo”. Outro elemento essencial definidor da política externa do país encontra-se na sua tradição “realista”, a partir da qual se sustenta um forte pragmatismo na formulação e implementação das decisões externas. Nesse último aspecto, a política externa brasileira seria despida de valores ideológicos e pautada na maximização das oportunidades em prol da realização de interesses e ganhos concretos (Cervo, 1994, p. 27).

Convergindo com o conceito de acumulado histórico, Celso Lafer (2001) acrescenta o “universalismo” como importante elemento da política externa brasileira. Associado tanto às próprias características geográficas, étnicas e culturais do Brasil, que assumem forma e conteúdo extremamente diversos, quanto à pluralidade de interesses do Estado e da sociedade brasileira, que claramente decorrem dessa diversidade original. O “universalismo” é parte da preocupação da política externa do Brasil de diversificar ao máximo as relações externas do país, pluralizar, ampliar, dilatar os canais de diálogo com o mundo (Lafer, 2004). Tal preceito “universalista” - entendido enquanto um fator enraizado na retórica e nas práticas de política externa - seria constante mesmo nas ocasiões de estreitamento das relações com os Estados Unidos e com a Argentina no âmbito do Cone Sul (ver: Vigevani *et al*, 2003; Vigevani *et al* 2008).

Antônio Carlos Lessa (1998) afirma que o “universalismo”, juntamente com o pacifismo, o jurisdicismo e o realismo, constituem a moldura conceitual da práxis diplomática brasileira (Lessa 1998). Ao examinar as linhas gerais do processo de construção do universalismo enquanto vetor da política exterior do Brasil, Lessa reafirma a vocação do país para a universalidade, “(...) que encontra origens no fato de que, em maior ou menor medida, logrou-se o estabelecimento de relações pacíficas e instrumentalizáveis com países situados em todos os continentes” (Lessa, 1998. p.31). Embora o universalismo seja para o autor um fator de ampliação da liberdade diplomática, sua construção histórica tem sido temperada por boa dose de pragmatismo, versão contemporânea do realismo em política exterior, e por meio do qual se induz “(...) uma eficiente adequação dos interesses nacionais aos constrangimentos internacionais” (Lessa, 1998, p.31). Assim, ressalta Lessa:

(...) agrega-se ao universalismo uma variável de seletividade que se concretiza na definição de relações prioritárias com determinados países e regiões, através da barganha em diversos movimentos: por vezes, oferece-se como trunfos a renovação do diálogo e a aproximação de posições políticas, em outras, oportunidades de grandes projetos conjuntos e a penetração comercial recíproca; espera-se, sempre em troca, insumos para o projeto de desenvolvimento em implementação, seja qual for a leitura que lhe dê o governo de plantão (Lessa, 1998, p.31).

Dentre os diferentes autores de PEB que tocam na existência de eixos estruturantes da política externa no Brasil, muitos enfatizam a busca da autonomia como princípio central que tem atribuído estabilidade ao comportamento externo do país. O trabalho de Gerson Moura “Autonomia na Dependência: a política externa do Brasil” (1980) problematiza, a partir de uma análise sobre a política externa brasileira entre 1930 e 1945, como a decisão de política externa pode guardar grande autonomia em relação aos centros hegemônicos. Seu argumento parte da ideia de que as diversas combinações de relações entre países hegemônicos e suas periferias formam “sistemas de poder” nos quais o relacionamento entre o centro e os dominados nunca é estático, mas assume uma estabilidade provisória. Afastando-se das explicações de natureza quase exclusivamente estrutural que caracterizam os estudos que precedem o seu trabalho, Moura defende, portanto, que as decisões de política externa aliam determinações *estruturais*, que delimitam o campo de ação de quem decide, e determinações *conjunturais*, dadas pela decisão e ação dos agentes políticos (Moura, 1980, p.43). Moura nega, assim, a noção de que a política externa de um país dependente seja um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e que, portanto, de que é possível entendê-la a partir apenas do estudo das decisões no país subordinado (Moura, 1980, p. 43). Nesse quadro, a busca pela autonomia, portanto, aparece para Moura tanto como um fenômeno a ser explorado quanto uma estratégia política a ser constantemente perseguida pela política externa brasileira.

Outro autor de PEB fortemente empenhado em discutir a lógica da autonomia na política externa é Gelson Fonseca Jr, em seu trabalho “A legitimidade e outras questões internacionais” (1998). Neste livro - no qual novamente se evidencia a histórica superposição entre a atividade de pesquisa e as práticas diplomáticas no Brasil -, Fonseca Jr argumenta que, se antes da Guerra Fria a noção de autonomia desejada pela diplomacia brasileira significava um

distanciamento das instituições e regimes internacionais – (o que chama de “autonomia pela distância”), com o fim da bipolaridade, o ideal de autonomia buscado pelo Brasil, e que realizariam os interesses do país, demandava atitudes pró ativas de engajamento com a ordem internacional em transição, definido pelo conceito de “autonomia pela participação”. Se referindo a essa mudança na política externa do Brasil, Fonseca Jr. afirma que:

A autonomia hoje não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem a tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. (Fonseca Jr., 1998, p. 368).

A ideia da busca por um *status* autônomo no sistema internacional aparece conciliada em diversas análises de PEB à busca pelo desenvolvimento do país. Para Amado Cervo (1994), se a política externa do Brasil não assumiu historicamente a função de construção de um Brasil potência esta encontra no desenvolvimento do país seu vetor essencial de conduta (Cervo, 1994). Seja por meio do modelo liberal ou pelo nacional-desenvolvimentismo, o desenvolvimento é visto como o eixo que dá unidade à política externa, explicando ao mesmo tempo as oscilações e continuidades do comportamento externo do Brasil (Cervo, 1994). Para Lafer (2001), também existem princípios que podem ser identificados como formadores do comportamento externo brasileiro, as ações diplomáticas e de política externa devem ser necessariamente colocadas a serviço do desenvolvimento do Brasil. Para ele, a busca do desenvolvimento do espaço nacional, “por meio do nacionalismo de fins e da diplomacia da inserção controlada no mundo” (Lafer, 2001), é parte daquilo que chama de “identidade internacional do Brasil”¹⁹. Nessa perspectiva, vale enfatizar, reforça-se a ideia da política externa uma ação pautada tanto naquilo que se diz ser o “interesse nacional” do país quanto em princípios e ideais normativos vistos como historicamente consolidados na sociedade brasileira.

¹⁹ Em seu conhecido “Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente, Futuro”, Lafer determina que os seguintes elementos definem a identidade internacional do Brasil: a vizinhança do país; a inserção do Brasil, na condição de potência média de escala continental, no eixo assimétrico do sistema internacional; as constantes grocianas da política exterior brasileira; e a busca do desenvolvimento “do espaço nacional”, por meio do nacionalismo de fins e da diplomacia da inserção controlada no mundo (Lafer, 2001).

Refletindo sobre as constantes da política externa brasileira, Letícia Pinheiro (2000) afirma haver, à luz das teorias de Relações Internacionais, uma continuidade dos *princípios realistas*, que se mantêm vivos, independentemente do paradigma de ação diplomática adotado em cada contexto histórico. O apego a tais princípios pode ser percebido, segundo Pinheiro, a partir de uma análise daquilo que chama de “eixos de estruturação da política externa brasileira”, quais sejam: a busca pela autonomia e pelo desenvolvimento econômico (Pinheiro, 2000). Para a autora, o enraizamento conquistado pelo realismo liberal na política externa do Brasil ajuda a compreender diversos comportamentos e discursos adotados pelo Brasil em busca de maior autonomia, através do aumento dos recursos de poder. Nesse realismo, a política externa brasileira deve ser analisada a partir da consideração de um meio caminho entre o “realismo hobbesiano” e o “realismo grotiano”, onde o Brasil tem seu comportamento externo guiado tanto por interesses quanto pelo ideal de justiça. Ora a política externa brasileira se pauta em valores morais, como justiça e solidariedade, ora reflete nos seus atos um desejo por maior poder e prestígio no sistema internacional (Pinheiro, 2000). Nessa perspectiva, a política externa brasileira operaria hoje, segundo Pinheiro, dentro de um paradigma de ação diplomática chamado de “*institucionalismo pragmático*” onde é possível a conciliação de interesses domésticos e internacionais a partir da combinação da participação em instituições multilaterais e da busca, no âmbito das mesmas, pela ampliação dos prospectos de desenvolvimento e autonomia do país²⁰.

A explicação para a suposta continuidade no pensamento e na ação de política externa do Brasil não é, porém, consensual na literatura de PEB. Para Maria Regina S. de Lima (1994; 2005), a estabilidade da política externa brasileira é mais resultado de uma narrativa construída pela diplomacia, e reforçada por importante parcela da academia brasileira que se dedica ao assunto, do que um dado da realidade:

En la historia de la política exterior brasileña hay una ficción que, de tanto repetirse, adquirió condición de verdad para la comunidad de actores y estudiosos de las relaciones internacionales del país: la creencia en la continuidad y en el consenso, entre las fuerzas políticas y económicas relevantes, con respecto a las orientaciones generales de la política exterior (Lima, 1994. p.27).

²⁰ Para pensar o “institucionalismo pragmático” enquanto uma *corrente de pensamento* no interior do Itamaraty ver também: Saraiva, Mirian (2010).

Nessa perspectiva, de acordo com o que foi ressaltado anteriormente, Lima (2005) sintetiza as duas razões tradicionalmente alegadas pelos especialistas para a estabilidade da política externa brasileira:

Por um lado, sua natureza estrutural, a saber, o papel que a política externa tem desempenhado como um instrumento importante do projeto de desenvolvimento do país. Por outro, o forte componente institucional na formação da política externa que se apresenta no papel preponderante do Ministério das Relações Exteriores na formulação e implementação daquela política. Este componente institucional não apenas garantiu poder de agenda àquele ministério, como reforçou o mito da estabilidade da política externa como uma política de Estado e não de governo o que lhe asseguraria significativa continuidade ao longo do tempo²¹ (Lima, 2005, p.2).

Karina Mariano e Marcelo Mariano (2008) também afirmam que a premissa da existência de uma linha de continuidade na política externa brasileira não tem como causa principal a constância de certos elementos e vetores. Os autores argumentam que a continuidade no comportamento externo do Brasil explica-se mais pela organização diplomática em si – “(...) enquanto corpo político da estrutura estatal com grande capacidade de auto-reprodução, através dos procedimentos já institucionalizados de transferência de valores, formação e arregimentação (...)” (Mariano; Mariano, 2008, p.101). Nesse aspecto, deve-se lembrar do trabalho de Zairo Cheibub (1985) e seu argumento de como o Itamaraty tem sido capaz de manter, através de um rigoroso processo de seleção e dos cursos realizados para o ingresso na carreira diplomática, um alto grau de coesão e um *esprit de corps* bem desenvolvido entre seus membros, o que gera uma percepção de consenso e de pouca resistência quanto à forma de pensar a política externa do país (Cheibub, 1985, p.128).

Partindo-se da ideia de que há no Brasil uma superposição histórica entre a prática diplomática e a prática interpretativa de política externa, percebe-se também que há grande continuidade (embora não absoluta) na forma como as decisões de política externa tem sido analisadas pela comunidade acadêmica brasileira. Assim, dentro de um movimento de retroalimentação percebe-se, pois, que:

²¹ Especificamente sobre a ideia da PEB como uma política de Estado, Lima nota que “o discurso diplomático constrói tanto o objetivo a que deve servir à política externa, o desenvolvimento econômico, como sua natureza de uma política de Estado que deve ter continuidade independente da filiação partidária dos governos” (Lima, 2005, p.3).

[M]esmo quando interpretações acadêmicas apresentam paradigmas explicativos para a forma dominante da política externa de um determinado período histórico, ainda assim, percebe-se que os paradigmas propostos contemplam e validam os princípios norteadores da atuação internacional do país (Mariano e Mariano, 2008, p. 100).

Nessa perspectiva, Mariano e Mariano (2008) lembram ainda que, entre outras possíveis explicações para a coincidência entre as narrativas produzidas sobre a política externa brasileira e os “princípios norteadores da atuação internacional do país”, encontra-se a ideia de que o comportamento externo do Brasil é essencialmente reflexo de sua situação geográfica e suas características estruturais que determinam sua condição enquanto “potência média”²². A consideração de que as potências médias seguem/devem seguir um determinado padrão de comportamento, que eventualmente coincide com tais “princípios norteadores”, acaba por reforçar a visão de estabilidade da diplomacia e da política externa brasileira. Nesse aspecto, Lima (2005) afirma que o enraizamento da crença da estabilidade está associado a uma aspiração compartilhada pelas elites brasileiras de que o país está destinado à grandeza, a um papel significativo de liderança entre seus vizinhos e ao reconhecimento desta condição pelas principais potências mundiais (Lima, 2005, p.2-3). Assim, a percepção de que o país - enquanto uma potência média - tem seu comportamento assentado sobre determinados princípios norteadores, funciona não apenas como parâmetro analítico, mas também como imagem do país que se deseja permanentemente (re)construir, não apenas no âmbito acadêmico e diplomático, mas também no chamado “imaginário nacional” (Mariano, 2007, p.21; Marques, 2005).

Assim, a centralidade assumida pelo Itamaraty e diplomatas na formulação (e análise) da política externa ajuda a pensar não apenas sobre os “princípios norteadores” da atuação internacional do país, mas também sobre as narrativas produzidas acerca dessa atuação, considerando especificamente a influência tardia que tiveram os estudos de Análise de Política Externa desenvolvidos nos Estados Unidos e na Europa desde a década de 1950. Para Cervo (1994), excluindo da esfera da teoria das relações internacionais, as teorias da dependência, do imperialismo e suas derivações, há, no Brasil, um *pensamento sem teoria* (1994, p.17). Constituído tradicionalmente por um conjunto heterogêneo de ideias

²² Para essa discussão ver: Sennes, Ricardo (2001).

provenientes da intelectualidade brasileira, do meio político e diplomático, do âmbito militar e de outras lideranças sociais (Cervo, 1994, p.17), o pensamento de política externa brasileira assumiu uma forma específica - um “modo brasileiro”, segundo Fonseca Jr (1998) - de refletir sobre relações internacionais, e sobre o andamento da política externa do país. Nesse “modo brasileiro” a teoria não foi (ou ainda não é) prioridade²³.

Segundo Herz (2001), apenas a partir dos anos 1990 os estudos de relações internacionais e de política externa incorporam debates teóricos e metodológicos e instrumentos analíticos desenvolvidos no âmbito da APE e da teoria das RI. O texto “*Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña*” de Maria Regina Soares de Lima de 1994 é representativo da mudança a qual se refere Herz (2001). Ao fazer uma reflexão no contexto daquilo que chamou de “crise de paradigmas”²⁴ da política externa brasileira, Lima aponta modos alternativos de pensar a ação externa do Brasil a partir de uma síntese de três modelos analíticos de política externa, vastamente reconhecidos na área de Política Externa e Relações Internacionais. Lima (1994) argumenta que as mudanças e continuidades na ação diplomática do Brasil desde o fim da década de 1980 podem ser melhor compreendidas a partir da adoção do chamado modelo “interativo” de análise de política externa (Lima, 1994). Tal modelo difere de outros dois modelos: o “clássico” e o “sociológico”.

Claramente inspirado nas perspectivas realistas e neorrealistas das Relações Internacionais, o modelo “clássico” supõe que a ação externa dos

²³ Vale mencionar nesse ponto a posição de Letícia Pinheiro (2008) que discorda de alguma forma dessa ideia e defende que “(...) one of the reasons why these studies, as well as many others on international relations in general and on Brazilian foreign policy in particular, are nowadays seen as lacking theoretical dialogue with IR, is the very process of growth and consolidation of IR area of studies in Brazil, which in its search for recognition as an autonomous discipline had to take distance from its origins, such as History and Political Science” (Pinheiro, 2008, p.7)

²⁴ Ao longo do século XX, a política externa brasileira foi analisada por dois “paradigmas diplomáticos”, que, segundo Pinheiro (2000), são “teorias de ação diplomática formadas por um conjunto de ideias que constitui a visão da natureza do sistema internacional por parte dos formuladores de política de cada época” (Pinheiro, 2000:308). Nessa perspectiva, o “paradigma americanista” é aquele que concebia os Estados Unidos, tendo em vista seu papel de potência global e hegemônica no hemisfério ocidental, enquanto o eixo da política externa do Brasil. Entendia-se que a aproximação com os Estados Unidos aumentaria os recursos de poder, e de negociação, do Brasil. Já o “paradigma globalista”, ao propor a diversificação das relações exteriores como condição para o aumento do seu poder de barganha no mundo, inclusive junto aos Estados Unidos (Lima, 1994, p.34-35; Pinheiro, 2000, p.309), se configura como uma crítica nacionalista ao “paradigma americanista”.

estados explica-se pela necessidade de realização dos interesses nacionais, considerados relativamente permanentes no tempo e definidos em termos de poder. Nesse modelo, os estados - vistos como atores unitários e racionais - se guiam pela distribuição de capacidades entre os estados e, portanto, pelos ganhos conquistados por cada estado em relação aos outros (Waltz, 1979). Este modelo é compatível com o modelo I de Allison (1971) (ver Cap. 1) no qual a política externa é resultado de escolhas racionais e pautada na maximização da utilidade dos atores. Para Lima, tal modelo I perde capacidade explicativa diante da impossibilidade de conceber uma unidade decisória no âmbito do estado e, ainda, diante da impossibilidade de supor uma clara separação entre questões internas e externas e, portanto, a autonomia da política externa em relação à política doméstica e seus agentes. O segundo modelo também descartado por Lima como forma de explicar a política externa do Brasil é o modelo “sociológico”, ou de política burocrática. Esse modelo, que tem como clara fonte de inspiração o modelo II de Allison (1971), determina que são os processos por meio dos quais o governo toma suas decisões que explicam a política externa do estado. As preferências políticas dos estados - e, portanto, suas decisões de política externa - são determinadas de forma endógena, a partir de uma análise das dinâmicas de conflito e cooperação entre atores que compõem a burocracia do estado, os grupos de interesses e a sociedade civil. O problema com tal modelo é que, segundo Lima, embora não considere o estado um ator unitário, este tende a tratar o contexto “externo” às burocracias como um contexto fixo, ou mesmo como um fator apenas residual (Lima, p.28). E, ainda, quando as análises pautadas no modelo político burocrático levam em consideração os processos de globalização e interdependência e veem a política externa enquanto uma miríade de interações entre governos, atores não governamentais e transnacionais, estas tendem a apagar a distinção - analítica e não “real”, acrescenta Lima - entre política externa e política doméstica.

O modelo “interativo”, preferido por Lima para analisar a política externa brasileira mais recente, é praticamente uma combinação dos dois modelos anteriores de forma que o comportamento externo de um estado pode ser compreendido a partir de um estudo das negociações ocorridas *domesticamente* entre os representantes do estado e diversos outros atores inseridos em um processo decisório de política externa; e uma análise do jogo diplomático entre o

plano internacional e a arena nacional. Nesse modelo, os poderes executivos atuam fazendo a mediação entre as pressões internas e internacionais. Esse modelo, que claramente se assenta sobre o trabalho de Putnam (1988), em seu “Two-level games”, enfatiza as interconexões da política internacional com a política interna e as estratégias de negociações que são politicamente viáveis nesses dois “níveis”²⁵.

Mais de dez anos após a publicação de “Ejes Analíticos” (Lima, 1994), Diego Santos Vieira de Jesus (2010) retoma a discussão sobre a baixa densidade teórica dos estudos de PEB e aponta para a possibilidade que tais estudos venham a se beneficiar mais intensamente de um maior dialogo com as Teorias das Relações Internacionais, para além daquele já tradicionalmente construído com as perspectivas realistas/neorrealistas. Em seu texto “Alternative Analytical Axes of Foreign Policy”, Jesus (2010) defende que

It is possible to elaborate alternative approaches not only to overcome the limitations and shortcomings of the analytical axes developed by de Lima but also to offer new insights for the analysis of Brazilian foreign policy, particularly in relation to the crisis of paradigms and the main directions of this policy (Jesus, 2010, p.423).

Segundo Jesus (2010), os três eixos analíticos tradicionais, ou, como lembra o autor, “modes of explanations”, sistematizados por Lima (1994), podem ser criticados no sentido de que:

(...) in an attempt to extract the analytical contributions of the literature on which she bases her models, the author did not examine many of the assumptions on which those axes are based nor their properties. The developed hypotheses are often weakly related to these assumptions. This non-consideration leads to the naturalization and the reification of elements that point to the creation of a regime of “truth” about Brazilian foreign policy, reproduce hierarchical relations, crystallize mechanisms of power, and marginalize the constitutive effects of incorporation of historical and cultural attributes (Jesus, 2010:420).

Especialmente em relação ao “modelo interativo”, onde Lima (2010) propõe que a política externa seja examinada a partir do impacto combinado de elementos internacionais e domésticos, Jesus considera que:

(...) the result is nothing more than an enumeration of international and domestic factors that explain the crisis of paradigms of Brazilian foreign policy. The

²⁵ Nesse aspecto, a autora destaca que não se trata mais de considerar o que os modelos anteriores definem como “fontes internas” da política externa, mas sim aceitar que as decisões de política externa resultam da negociação de pressões simultâneas e diferenciadas (Lima 1994, p.27–31).

interaction between these factors is underexploited, and the consideration of those elements is based on their simple addition (Jesus, 2010, p.423).

Buscando expandir o poder analítico das abordagens existentes atualmente no campo da PEB para explicar as principais características das continuidades e mudanças na política externa do Brasil, Jesus (2010) explora, em sintonia com a literatura internacional contemporânea de política externa, três novos “eixos teóricos”, pautados particularmente em perspectivas teóricas pós-positivistas das Relações Internacionais, como ele próprio as define (Jesus, 2010, p.420).

Segundo Jesus, dentro de um “eixo construtivista” seria possível explorar de forma mais complexa, por exemplo, a noção de que a política externa brasileira segue as delimitações de uma “potência intermediária” (ou, mesmo, “potência média” ou, ainda, no contexto atual dos chamados países “BRICS”, uma “potência emergente”). Na ótica construtivista, tal classificação, que não resulta essencialmente da existência de um conjunto concreto de capacidades materiais, é dependente dos entendimentos e conhecimentos compartilhados entre os estados. Assim, sendo que, no construtivismo, as identidades e interesses dos atores não estão dados e nem são imutáveis, Jesus (por meio de um resgate dos argumentos de Wendt (1999), afirma que:

In this approach, the concept of “intermediate power” incorporates not only the measure of self-awareness about this role and the recognition of other states, but also the cultural context of the situation, which makes the actor understand the role he has in the social context (Wendt 1999:308–309) (Jesus, 2010, p.427).

Nessa perspectiva, o discurso constantemente reiterado pelos tomadores de decisão e analistas de política externa de que o comportamento do Brasil se justifica pelo seu *status* de “potência média” é não só parte da própria construção dessa identidade quanto participa da (re)produção - e eventual estabilização - de entendimentos e expectativas compartilhados pelos estados acerca do papel que o Brasil desempenha nas relações internacionais, enquanto uma “potência intermediária” (Jesus, 2010, p.427-428)

Já o “eixo pós-estruturalista” poderá ser usado para questionar como os modelos analíticos de política externa, tal como aqueles propostos por Lima (1994), embora sejam apresentados como descrições de um estado verdadeiro das “coisas”, são formas de produzir e controlar essas mesmas “coisas”, tal como é a ideia da separação entre política doméstica e política externa. Nesse caso:

Instead of considering frozen and ahistorical borders such as those conceived by the classical and interactive axes, the poststructuralist axis turns its attention to the establishment of boundaries that constitute the state and the international system (Jesus, 2010, p.425).

Nessa abordagem pós-estruturalista, a ser desenvolvida no próximo capítulo dessa tese, a política externa poderá ser vista, portanto, como uma prática política de diferenciação envolvida não só na constituição da própria fronteira entre “dentro” e “fora” mas também, em consequência disso, na (re)produção do próprio estado, entendido enquanto um *self* coletivo

Finalmente, a partir de um “eixo pós-colonial”, Jesus (2010) defende ser possível “a critical reimagining of the origins of international relations theory as a theory of intercultural relations from an ethnological perspective” (Jesus, 2010, p.425). Partindo da ideia de que as práticas de política externa são reprodutoras de desigualdades, entende-se nessa perspectiva que o engajamento com a diferença, através dessas mesmas práticas, pode ser resignificado. Os “encontros” proporcionados pela política externa servem como uma fonte de auto-reflexão, potencialmente transformando a visão que os estados/tomadores de decisão possuem tanto em relação aos “outros” quanto em relação à sua própria sociedade (Jesus, 2010, p.426). Assim, no caso dos estudos de PEB, o eixo pós-colonialista, ao permitir ver a diferença não essencialmente na chave da inferioridade e exclusão, permite:

(...) a critical reflection not only of the assimilation of liberalizing measures by Brazil, but helps to define a new policy aimed at reducing inequality with a more precise knowledge of the experience of suffering and misery of other states, the recognition of contact points between these experiences and the establishment of dialogue, which enables the sharing of these experiences to overcome this suffering as well as the promotion of the mutual elucidation of these societies (Jesus, 2010, p.32).

O passo dado inicialmente por Lima em direção à aplicação de abordagens teóricas específicas no campo da PEB foi muito importante e continua a ser reconhecido, como bem lembra Jesus (2010). Nesse aspecto, embora não seja difícil reconhecer que as análises produzidas atualmente neste campo de estudos ainda seguem majoritariamente, mas não exclusivamente, um viés mais descritivo, próximas de uma história diplomática, percebe-se uma tendência - ainda incipiente e frágil - de estabelecimento de um diálogo dos estudos de PEB não apenas com as Teorias de Relações Internacionais, mas também com as perspectivas brevemente apresentadas no capítulo I desta tese, que compõem o

campo tradicional da APE. Apesar da área de Análise de Política Externa ainda se encontrar em processo de consolidação no Brasil, Pinheiro e Salomón (2013) lembram que

(...) diferentemente do passado, em que a política externa brasileira era vista como singular frente às demais políticas públicas e, portanto, pouco afeita a ser investigada por ferramentas que dessem conta de sua formulação no campo da política, na atualidade isso tem mudado consideravelmente (Pinheiro; Salomón, 2013, p.42).

Não sendo a ênfase dessa tese abordar as características e nuances dos estudos mais recentes de PEB, é essencial, porém, ressaltar que os poucos estudos na área que lançam mão de um arcabouço teórico - seja de TRI, seja de APE - para refletir sobre a articulação dos discursos e práticas da política externa ainda tendem a conduzir suas análises de forma *majoritariamente* instrumental. Tais estudos reproduzem um movimento em que a teoria aparece meramente como um suporte ora para corroborar um comportamento externo previamente identificado ou para prever um potencial comportamento de política externa. Nessa perspectiva, a teoria possui essencialmente a função de legitimar uma determinada visão de mundo e, portanto, não se reflete sobre as consequências, ontológicas e epistemológicas, da adoção de um dado quadro teórico para a produção das análises apresentadas. Contudo, deve-se ressaltar que se, por um lado, a instrumentalização da teoria nas análises de política externa no Brasil revela os limites desse campo intelectual contemporaneamente, é justamente tal condição que, por outro lado, tem historicamente tornado possível uma ligação (singular) entre a academia e os agentes do estado e, portanto, contribuído, de uma forma ou de outra, para a institucionalização da disciplina de Relações Internacionais no Brasil.

O breve panorama analítico traçado nesse capítulo é indicativo de alguns elementos e movimentos que tem tradicionalmente pautado as análises de política externa no Brasil. Tal panorama fornece uma ideia dos limites e possibilidades que caracterizam o campo da PEB e daquilo que lhe atribui especificidade em relação a outros campos de estudo e pesquisa. Mais especificamente, as considerações feitas nesse capítulo ajudam a refletir sobre uma tendência dos estudos de PEB de procurar revelar uma (suposta) essência da política externa no Brasil e, concomitantemente, de reforçar, consciente ou não conscientemente, um desejado insulamento da política externa em relação à política e a cultura mais

geral no país. Nesse sentido, espera-se que este capítulo tenha também fornecido alguns insumos para pensar, em outro momento, se a aproximação mais recente da PEB com os estudos de APE e a propagação, ainda tímida, de trabalhos que enxergam a política externa como política pública (Pinheiro & Salomon; Lima, 2013) rompe, ou renova, o processo *dual* de essencialização e insulamento da política externa brasileira.

Finalmente, acredita-se que o panorama analítico-conceitual esboçado acima contribui de algum modo para discutir, em seguida, as narrativas tradicionais formuladas para explicar/compreender a decisão brasileira de liderar militarmente a presente operação da ONU no Haiti. Assim, apresenta-se na sequência, de forma mais ou menos sistemática, as principais interpretações disciplinares acerca da participação do Brasil na MINUSTAH.

3.3

O engajamento do Brasil como líder militar da MINUSTAH: explicações convencionais

Especialmente desde a década de 1990, as contradições políticas e as mazelas sociais da realidade haitiana têm sido pauta de debates no âmbito da sociedade brasileira e de ciclos decisórios nacionais. Durante essa década, o Brasil assumiu internacionalmente uma posição claramente não intervencionista em relação à situação no Haiti. Por meio de sua atuação como membro não permanente no Conselho de Segurança da ONU, o país se absteve em diversas das votações sobre a questão haitiana e votou contra a resolução que, em 1994, acabou por autorizar o desdobramento da primeira operação de paz da ONU naquele país²⁶. Segundo Monica Hirst, a postura não intervencionista assumida pela diplomacia brasileira em 1994 se justifica pelo fato de não se aceitar que situações de crise de governabilidade sejam justificativas legítimas para a autorização de intervenções para conter processos de ameaça à paz internacional (Hirst, 2010).

A partir da primeira década do século XXI, o Brasil assume, diferentemente da década anterior, uma postura de apoio ao estabelecimento de uma nova missão da ONU no Haiti e se dispõe, inclusive, a liderar seu braço militar em 2004. Estabelecida em 30 de abril deste ano pela Resolução 1542 do

²⁶ O Brasil se absteve na votação da Resolução 940, de 1993, e de três resoluções posteriores (Res.944, 948 e 964).

Conselho de Segurança da ONU, a Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH) foi autorizada em resposta à violência que havia culminado com a renúncia do então presidente Jean Bertrand Aristide²⁷. A existência de gangues e grupos rebeldes armados operando na capital Porto Príncipe, e em outras partes do país, nos primeiros meses de 2004, foi determinante para a autorização da MINUSTAH que tinha como mandato essencial a manutenção da estabilidade política no país e o restabelecimento da ordem pública. De acordo com a Resolução 1542, a missão deveria também prover o suporte necessário para a realização de eleições gerais, a partir dos padrões democráticos, ajudar o governo de transição a desarmar os grupos beligerantes, proteger os direitos humanos e reestruturar a Polícia Nacional Haitiana²⁸. Assim, criada para promover a reconciliação nacional e o retorno à democracia, a MINUSTAH sucedia a Força Multinacional de Paz (IMF), de caráter provisório, criada para garantir condições mínimas de governabilidade ao presidente interino e para preparar o terreno para a chegada da própria MINUSTAH.

No maior envio de tropas do país ao exterior desde a Segunda Guerra Mundial, o Brasil assumiu há quase dez anos a tarefa de *estabilizar* o Haiti, fornecendo à MINUSTAH uma força composta por 1.200 homens a cada turno, o maior contingente nacional de toda a operação. Além disso, uma série de oficiais gerais brasileiros tem liderado o componente militar da MINUSTAH desde 2004, na qualidade de seu “*Force Commander*”. Tal fato é algo sem precedentes na história da ONU uma vez que nunca o comando militar de uma operação permaneceu tanto tempo nas mãos de um mesmo país, sendo comum um rodízio entre diferentes países.

A maioria das análises de PEB acerca dos motivos que explicam a decisão brasileira de liderar o braço militar da MINUSTAH reforça a ideia acerca do crescente desejo do Brasil em exercer maior influência nas dinâmicas internacionais. Um argumento muito comum nessas análises é que o engajamento

²⁷ Uma discussão sobre a situação do Haiti nesse momento será feita no último capítulo dessa tese.

²⁸ Criada para promover a reconciliação nacional e o retorno à democracia, a MINUSTAH sucedia a Força Multinacional de Paz (IMF), de caráter provisório, criada para garantir condições mínimas de governabilidade ao presidente interino e para preparar o terreno para a chegada da próxima missão. A força multinacional interina havia sido composta por um contingente militar de 3600 indivíduos, liderados pelos Estados Unidos e apoiada por forças do Canadá, Chile e França. Para maiores informações ver o sítio da MINUSTAH: www.minustah.org

das forças militares no Haiti responde diretamente ao reaquecimento de um antigo desejo brasileiro de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Para muitos acadêmicos e analistas - e mesmo para a mídia nacional - a campanha brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU é uma das principais razões para o governo Lula ter aceitado participar de uma missão robusta no Haiti (ver, Diniz, 2005; 2006; 2007; Kenkel, 2010; 2013b; Santos & Russo, 2007; Vigevani & Cepaluni, 2007)²⁹. Mesmo sabendo que tal argumentação não tenha sido tecida de forma direta pela diplomacia brasileira, reproduziu-se em vários ciclos de debate a ideia de que a participação substantiva do Brasil no âmbito da MINUSTAH se pauta no reconhecimento de que tal postura necessariamente ajudaria a qualificar o país para um assento permanente no Conselho de Segurança em uma eventual reforma do Órgão (Zaverucha, 2004)³⁰.

Junto à argumentação mais específica acerca do desejo por um assento permanente no Conselho de Segurança é também comum encontrar análises que explicam o engajamento na MINUSTAH a partir de percepções mais gerais acerca do anseio do país de solidificar sua posição de “potência média”, ou “emergente” (Vigevani & Cepaluni, 2007; Kenkel, 2010; 2013b). Nesse caso, entende-se que o país precisa não apenas se capacitar materialmente para preservar sua condição de grandeza quanto assumir maiores responsabilidades no que se refere à gestão da ordem internacional. De acordo com Kai Kenkel (2013b), para quem a abordagem do Brasil para as operações de paz “(...) clearly bears many of the hallmarks of an emerging power’s policy (...)” (Kenkel, 2013b, p.103), o caso da MINUSTAH é revelador de um forte entusiasmo de que a participação em operações desse tipo seja uma forma efetiva de aumentar o *profile* do país no exterior (Kenkel, 2010; 2013). Wladimir Valler Filho segue essa linha de interpretação ao afirmar que:

²⁹ Sobre a participação brasileira em operações de manutenção da paz, ver: Fontoura, P. R. C. T. O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 1999; Seitenfus, R. De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz. 8 de set. 2006. Disponível em: http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf. Acesso em: 08 de maio 2014.

³⁰ A candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança foi anunciada oficialmente em 1994, pelo então chanceler Celso Amorim, no âmbito do lançamento do projeto de reforma daquele Órgão. No primeiro semestre de 2005, momento em que o Brasil aceitou a liderança na MINUSTAH, havia uma forte expectativa de que a reunião da Assembleia-Geral em setembro daquele ano - que marcaria os 60 anos da fundação das Nações Unidas - colocasse em movimento uma reforma ampla e estrutural da Organização, incluindo do Conselho de Segurança.

A participação brasileira no processo de reconstrução do Haiti seria coerente com as aspirações brasileiras, ao desempenhar papel de relevo, de vir a ocupar assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Corresponderia também a uma política externa mais assertiva de participação nas grandes discussões e temas internacionais, quer na área econômico-comercial e do desenvolvimento, quer no campo da paz e da segurança internacionais (Valler Filho, 2007, p.175).

Muitas das narrativas de PEB analisadas para essa tese explicam a decisão brasileira de assumir a liderança militar da MINUSTAH a partir da busca do país por maior assertividade diplomática tanto no âmbito de contextos institucionais dominados por “grandes potências”, como é o Conselho de Segurança, quanto, especialmente, no contexto de seus relacionamentos com países do Sul, notadamente latino-americanos (Hirst, 2007; 2008; 2009; Kenkel, 2010; Kenkel & Moraes, 2012; Souza Neto, 2010). Lembrando, nesse aspecto, que mais da metade do efetivo da MINUSTAH é proveniente de países latino-americanos, defende-se comumente que a decisão brasileira de integrar a operação da ONU no Haiti “(...) is seen as affording Brazil the opportunity to exercise regional leadership; indeed coordination efforts around MINUSTAH represent the farthest advance so far for multilateralism in defense issues in the region (Kenkel, 2013, p.3).

Para além da busca por uma liderança regional em questões específicas de segurança e defesa, Eugênio Diniz (2007) destaca que a decisão de participar da MINUSTAH deve ser compreendida dentro de uma iniciativa política mais ampla da diplomacia brasileira que, desde a década de 1990, busca de forma pró ativa uma maior aproximação econômica e comercial com os países da América Latina (Diniz, 2007, p.96-97). Reconhecendo a existência de um projeto brasileiro abrangente de liderança regional, Diniz (2007) ressalta o pragmatismo da decisão de participar da MINUSTAH ao afirmar que

(...) Haiti would appear to be a unique opportunity: it is a situation with high political visibility in a region of high priority for Brazil's foreign policy, which could leverage, or at least in a certain way legitimate the desired leadership in South America. By leading forces in the service of the UN, Brazil would coordinate the South American continent's response to a crisis in a neighbor region. As explained above, this recognition of Brazilian leadership in South America is perceived as crucial to the effort for political coordination on trade negotiations, particularly in the case of the FTAA (Diniz, 2007, p.100)

Nesse sentido, encontra-se uma narrativa em que a diplomacia brasileira, especialmente nos anos do governo Lula, responde a uma visão complexa do papel do Brasil no mundo, na qual se considera possível coadunar por meio da

política externa uma série de interesses definidos como estratégicos para o país e para a América do Sul. Monica Hirst (2012) argumenta, nessa linha, que

(...) a presença brasileira no Haiti “(...) oscilou entre uma atuação coordenada com seus pares sul-americanos e a construção de um perfil próprio no desempenho de suas responsabilidades. Esta dupla faceta reproduzia na realidade um padrão de comportamento do país, no qual as novas prioridades da política externa buscam combinar política regional com interesses globais (Hirst, 2012, p.20)

Uma análise da literatura recente de PEB expõe também uma interpretação em que o Haiti aparece como um espaço de experimentação para o Brasil:

Haiti has become somewhat of a testing ground for a distinct Brazilian approach to peacebuilding and development aid, which to some extent mirrors its successful domestic development initiatives (Kenkel, 2013a, p.3).

Nessa interpretação, sugere-se que o engajamento brasileiro no Haiti em 2004 se liga a um projeto de “transferência de conhecimento” onde experiências nacionais e regionais consideradas bem sucedidas podem ser exportadas, testadas e adaptadas. O envolvimento do Brasil no Haiti é visto como parte de uma política externa onde:

[O]s sucessos domésticos do passado recente no Brasil – redução da pobreza, combate a fome, inovação na agricultura, enfoque externo no Sul global e interno na infraestrutura duradoura em regiões subdesenvolvidas - aqui se juntam ao profissionalismo e a eficácia de suas Forças Armadas para compor um paradigma inovador de peacebuilding que encara diretamente os problemas atualmente enfrentados pelas operações de paz mais complexas das Nações Unidas (Kenkel; Moraes, 2012, p.11-12).

Assim, a noção de que o Haiti funciona como um “laboratório” para a replicação de políticas públicas brasileiras inovadoras é próxima daquela em que o país caribenho serve como “vitrine” para a apresentação das competências do Brasil, tanto na área de defesa e segurança quanto fora dela (Kenkel & Moraes, 2012, p.11-12). A liderança militar brasileira no Haiti responde, por um lado, a um anseio estratégico por testar possibilidades de coordenação política na área de defesa entre os estados sul americanos (ver Kenkel & Moraes 2012, p.16; Souza Neto, 2010; Diniz, 2006), ao mesmo tempo em que serve para legitimar a reestruturação e o reaparelhamento das Forças Armadas na região. Por outro lado, argumenta-se que a participação ativa de países da América do Sul, como Chile e Argentina, ao lado do Brasil na MINUSTAH remete a um projeto de transferência de uma metodologia de estabilização e de um know-how em matéria de transição

e consolidação democrática (Hirst, 2009; Valer Filho, 2007)³¹. Considerando esses dois aspectos, Kenkel (2013) afirma que a política externa do Brasil busca “(...) se servir do casamento entre segurança e desenvolvimento que o *peacebuilding* representa para transformar seus próprios sucessos domésticos na área de desenvolvimento em *capability* no palco da segurança internacional (...)” (Kenkel, 2013c, p.1).

As análises sobre o envolvimento do Brasil no Haiti e seu projeto de liderança na América do Sul coadunam com discussões mais gerais relativas ao reforço dos laços de colaboração com os países em desenvolvimento e, portanto, com o debate acerca da participação do Brasil nas dinâmicas de “assistência para o desenvolvimento” e de “cooperação sul-sul” (CSS). Há imensa literatura que explora essa temática e que frequentemente apresenta críticas à ineficiência da cooperação internacional tradicionalmente realizada no Haiti sob a liderança dos Estados Unidos e Canadá. No discurso oficial brasileiro argumenta-se que a falta de êxito nas últimas tentativas de reconstruir o Haiti se deve, entre outros motivos, aos Estados Unidos, e outros países do Norte, terem se concentrado excessivamente nas questões da segurança, não enxergando o problema haitiano a partir de uma visão multidimensional (Valler Filho, 2007). Constrói-se, portanto, a percepção de que o engajamento do Brasil no Haiti resulta de um renovado compromisso da política externa brasileira de questionar, por meio de práticas e princípios inovadores, e no âmbito de novas coalizões do Sul (Vigevani & Cepaluni, 2007) as desigualdades no sistema internacional. Discute-se ainda como a diplomacia brasileira encontra na cooperação técnica uma forma para contribuir de forma *sui generis* com o esforço internacional de reconstrução e desenvolvimento do Haiti (Valler Filho, 2007). Nesse quadro, o então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (2004), afirma que:

A participação inédita da América do Sul no Haiti não se dá apenas em termos de tropas, mas, sobretudo, de propósitos: uma operação de estabilização diferente das anteriores, baseada no tripé estabilização, diálogo político e capacitação institucional social, e econômica do país. Estamos buscando algo novo, que possa contribuir para a autonomia do Haiti (Amorim, 2004, p. 213).

³¹ A decisão de liderar a Minustah está também ligada, segundo Hirst (2009), à crescente agenda militar brasileira e à melhoria das relações civis-militares: “A missão serve como uma oportunidade para os militares aprofundarem seus laços com o Ministério das Relações Exteriores a fim de revelar o papel mais ativo do Brasil na segurança internacional e nos futuros compromissos de estabilização e esforços contra novas ameaças e conflitos” (Hirst, 2009, p. 10).

Entre os diferentes estudos que abordam a forma como o Brasil constituiu seu envolvimento no Haiti, alguns enfatizam o contexto ideacional e normativo internacional no qual a MINUSTAH foi autorizada pelo Conselho de Segurança e concentram suas análises nos discursos mobilizados pelas autoridades brasileiras para justificar a participação do país na mais recente operação da ONU no país. Paulo Esteves (2011), por exemplo, ao discutir a decisão brasileira de liderar o braço militar da MINUSTAH, pergunta: “Como pôde um país que por tanto tempo adotou um discurso não intervencionista aceitar uma posição de liderança na MINUSTAH? Que transformações discursivas permitiram o Brasil desempenhar esse papel?”. Na tentativa de responder a essa pergunta, Esteves sugere que a vontade inovadora do Brasil de exercer liderança na MINUSTAH pode ser compreendida a partir da articulação do conceito da “não indiferença”.

Inicialmente apresentado pelo ex Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, o princípio da “não indiferença” foi usado em 2004 para resignificar a perspectiva (tradicionalmente controversa) acerca das chamadas “intervenções humanitárias”. Elaborado originalmente no contexto da União Africana, onde se refere essencialmente à cooperação dos estados africanos para a prevenção de situações de violência armada que podem se configurar como genocídio³², o princípio da “não indiferença” foi articulado no Brasil mantendo-se a mesma forma, mas com conteúdo diferente. No Brasil, o princípio foi usado para qualificar uma orientação da política externa para estados que experimentaram algum tipo de falência ou tragédia, não necessariamente envolvendo violações massivas de direitos humanos, como crimes de guerra, limpeza étnica e genocídio. Além disso, diferentemente da abordagem da União Africana, no caso brasileiro uma intervenção poderia apenas ocorrer quando o Brasil de se considerar capacitado para prestar auxílio a outro Estado, e quando houver o consentimento

³² O conceito de não-indiferença surgiu pela primeira vez no âmbito da União Africana como resposta às deficiências de sua antecessora, a Organização de Unidade Africana, que havia falhado em conter conflitos na região. A “não indiferença” foi reforçada por Oumar Konare, ex-presidente da Comissão da União Africana, que lutou por uma nova atitude em relação a não (Murithi, 2009: 92, In: Ekström & Alles, 2012). Deve-se ressaltar que, no contexto da União Africana, a Assembleia Geral, ou qualquer Estado-Membro, tem legitimidade para solicitar assistência e, se aprovada, a intervenção será acompanhada pelo Conselho de Paz e Segurança da União Africana, tal como expresso na Carta constitutiva da Organização. O conceito da não indiferença permite, portanto, intervir em questões geralmente definidas como “assuntos internos” dos Estados de forma que a União Africana pode agir em circunstâncias em que os Estados e os governos estão colocando a segurança de suas populações em risco ou não estão lhe dando proteção.

desse mesmo Estado para a entrada da missão da ONU³³. Assim, embora a política externa brasileira permaneça orientada pelo princípio da não intervenção, no caso do Haiti esta se conjuga à “não indiferença”, articulando a “(...) possibilidade do Brasil atuar, via operações multilaterais, tais como aquelas lideradas pela ONU, na promoção da governança de estados falidos vizinhos, ou de estados que viveram algum tipo de tragédia” (Esteves, 2011). Para Amorim (2005),

This same concern to incorporate a social dimension and economic stabilization processes led Brazil to participate, as the protagonist, of the United Nations effort in Haiti. (...) Moved by active solidarity: the principle that I call “non-indifference”, as I see it is as important as the “non-intervention.” In fact, just as it does not interfere with the sovereign right of each people to solve their own problems, we need to show our neighbors and friends willingness to help whenever called upon, especially when there are evident signs of political and social crisis (Amorim, 2005).

No discurso diplomático brasileiro relativo à operação da ONU no Haiti, a “não indiferença” é não apenas uma ressignificação do (não)intervencionismo, mas também da própria concepção tradicional de intervenção que – majoritariamente centrada em questões de segurança - passa agora a envolver uma articulação entre segurança, reconciliação e desenvolvimento. Monica Herz sintetiza muito bem essa ideia ao afirmar que o conceito da não indiferença”:

It opens the prospect of Brazilian contribution in multilateral operations that tackle failed states or states facing major humanitarian crises. Security, reconciliation, and development are its core. The concept was to be applied in situations in which the Brazilian government could play a role in aiding other countries in contexts when consent from host governments is present. The incorporation of the concept is closely related to the concern with growing interventionism, on one hand, and an affirmation of the Brazilian role in maintaining order and stability in the international system, on the other hand. The protection of civilians, in fact, has become an important part of the official discourse on the Brazilian contribution to international order (Herz, 2014, p.107)

Entende-se novamente, portanto, que o envolvimento do Brasil e dos países latino americanos no Haiti objetiva, para além do processo de estabilização, a promoção

³³ O conceito da “não-indiferença” se insere em movimento mais amplo de resignificação das práticas humanitárias e de proteção aos direitos humanos no âmbito de conflitos armados. Desde os anos 1990, o chamado “novo humanitarismo” trouxe para agenda internacional uma discussão sobre uma noção expandida e verticalizada da segurança, articulada posteriormente na ideia de “Segurança Humana”, e abarcou um debate acerca da legitimidade de ações intervencionistas em prol da proteção aos direitos humanos, sumariado, atualmente, no conceito de “Responsabilidade Internacional de Proteger”.

do diálogo político e apoio à reconstrução econômica, social e institucional do país. Nessa perspectiva, como afirma Esteves (2011), o princípio da não indiferença legitima uma modalidade de intervenção que, na concepção brasileira, não reproduziria a lógica intervencionista neo-colonialista.

O trabalho de Ricardo Seintefus (2006a; 2006b; 2010;) leva ainda mais adiante o componente normativo presente na argumentação brasileira acerca do envolvimento do país no Haiti, tal enfatizada acima por Esteves (2011). Seintefus propõe a seguinte reflexão:

Quais foram as razões que levaram Brasília a tomar esta inédita iniciativa? As intervenções decorrem de dois grupos de fatores: por um lado a existência de interesses pontuais, sejam eles financeiros, militares, estratégicos, políticos, diplomáticos ou de prestígio que convencem o Estado interventor. Por outro, a pressão de sua opinião pública a exigir o fim, por exemplo, do martírio da população civil em zona de conflito. Ora, nenhum destes fatores esteve na raiz da decisão brasileira. Esta foi tomada porque a solicitação emanava das Nações Unidas que possuem legitimidade e legalidade para tal e, sobretudo, porque o governo brasileiro percebeu que se tratava de uma obrigação moral com claro conteúdo ético. Todavia, ela pode ser percebida como emanção dos princípios kantianos de um direito cosmopolita. Ou seja, de uma moral que se transforma em direito e em dever (Seintefus, s/d, p.1).

Referindo-se, portanto, a existência de um componente “moral” na política externa brasileira, Seintefus conceitua a ação do Brasil no Haiti a partir do conceito de “diplomacia solidária”:

A diplomacia solidária pode ser definida como sendo a concepção de uma ação coletiva internacional e sua aplicação, sob os auspícios do CS, num conflito interno ou internacional, feita por terceiros Estados desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência ou por interesses difusos (...) Não há ganho real na intervenção. Há somente a ideia de que esta fortalece o sistema multilateral, moldando-o segundo percepções dos Estados intervenientes na medida em que da própria intervenção decorre uma maior autoridade moral e política (Seintefus, 2008, p. 54 *apud* Souza Neto, 2010, p.287-288)

Enquanto Seintefus entende que o Brasil tomou a decisão de liderar o braço militar da MINUSTAH por *motu próprio* - “(...) contrariando os fundamentos da teoria realista das Relações Internacionais”(Seintefus, 2006, p.8) - alguns analistas da política externa brasileira entendem o uso do princípio da “não indiferença” no discurso diplomático oficial como uma simples mudança gramatical e, ainda, como uma estratégia clara para evitar uma discussão sobre o princípio da não-intervenção, presente na Constituição Federal do país. Vale mencionar, portanto, que, para Kenkel (2013a), a retórica da “diplomacia solidária”, “não-indiferença”,

e o discurso da “cooperação Sul-Sul” tem sido usado para justificar as ações da MINUSTAH, especialmente quando houve expansão no uso da força armada por parte do contingente brasileiro da MINUSTAH, em contradição à posição oficial de Brasília ao capítulo VII da Carta da ONU (Kenkel, 2013a, p.4).

Diferentemente de Kenkel (2010a), Danilo Marcondes de Souza Neto (2010a; 2010b) argumenta, pautado em uma perspectiva construtivista orientada por normas, e apoiado em uma literatura de “ethical arguments” (Crawford, 2002), como a “a experiência atual no Haiti é constitutiva de uma maior aceitação (ainda que cautelosa) por parte do Brasil de normas internacionais favoráveis à intervenção” (Souza Neto, 2010b, p.17)³⁴. A partir de um estudo sobre as transformações ocorridas no debate acerca das chamadas “intervenções humanitárias” e missões de paz no período pós Guerra Fria, o autor mostra como se processou uma mudança de posicionamento do Brasil em relação às operações da ONU mais robustas, como é o caso da MINUSTAH. Ao analisar o “ciclo de vida normativo relacionado à norma da não intervenção” (Souza Neto, 2010b, p.293), Souza Neto reforça a noção construtivista de que as normas possuem um caráter tanto prescritivo quanto constitutivo de forma que elas são tanto *constituídas* (e constituem) pelos atores sociais quanto constituem e *constrangem* seus comportamentos. Nessa perspectiva, o envolvimento brasileiro no Haiti, demonstraria que, por um lado, as normas têm potência para influenciar a identidade dos Estados e, dessa forma, também são capazes de alterar seus interesses. Por outro lado, ao se refletir sobre a interpretação que o Brasil faz do mandato da missão no Haiti, onde o desenvolvimento do país caribenho assume centralidade, seria igualmente possível perceber como os atores políticos também são capazes de modificar as normas por meio do seu comportamento e/ou discurso (Souza Neto, 2010b, p.297).

Olhando especificamente para o contexto normativo regional no qual o Brasil se insere, Souza Neto (2010b) argumenta também que a participação sul-americana na MINUSTAH, e a representação do Haiti como uma questão de responsabilidade dos países latino-americanos (em especial os da América do

³⁴ Nesse ponto vale ressaltar que a noção de causalidade do construtivismo difere da noção presente das abordagens racionalistas. A existência de um elemento constitutivo entre agentes e estruturas impede de dizer que determinado fator “X” causa o comportamento “Y”. Diz-se, no construtivismo, que “X” fornece razões e crenças para que “Y” ocorra (Ver Finnemore, 1996).

Sul), é parte de um esforço de construção de uma *identidade comum* na América do Sul, pautada em processos anteriores de construção da região enquanto uma zona de paz (Souza Neto, 2010b, p.174). Nessa narrativa, o envolvimento do Brasil na MINUSTAH responde a uma diretriz de política externa clara em prol da construção de uma agenda comum de cooperação e desenvolvimento baseada na solidariedade hemisférica e vinculada ao reconhecimento de uma herança cultural comum por meio do princípio da não indiferença (Souza Neto, 2010b).

Embora Souza Neto reforce a existência de um “imperativo ético” na revisão do comportamento do Brasil em relação às intervenções internacionais e na decisão de liderar o braço militar da MINUSTAH, o autor mantém a ideia de que política externa brasileira responde a um desejo de expansão de poder e influência. Em face do reconhecimento de que o Brasil não possui recursos de poder militar que permitam sua projeção mais ampla no sistema internacional, Souza Neto argumenta que a política externa do país é sustentada pela vontade de exercer influência na arena da segurança internacional, especialmente por meio de mecanismos de “*soft power*”, tal como são as operações paz (Souza Neto, 2010, p.178)³⁵.

Nesse ponto, vale mencionar o argumento de Filipe Nasser (2010), que defende que a retórica da solidariedade na política externa brasileira nunca está sozinha, uma vez que sempre esteve informada tanto por um sentido de projeção de poder nas relações internacionais, como pelo desejo de prestar solidariedade ativa a sociedades vitimadas por conflito armados (Nasser, 2012, p.215). Em seu texto “Pax Brasiliensis: Projeção de Poder e Solidariedade na Estratégia Diplomática de Participação em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas”, Nasser (2012) constrói, portanto, uma narrativa em que o exercício de solidariedade, “(...) mais que equivaler a manifestações de “altruísmo” ou de “bom mocismo” entre nações” (Nasser, 2012, p.233), refere-se ao desejo de projeção de poder de um país *a longo prazo*, na expectativa que este venha a ser credenciado como “benigno” e, portanto, possa ser percebido como ator comprometido - seja por princípio, seja por interesse - na manutenção da ordem internacional (Nasser, 2012, p.233).

³⁵ Nota-se que a temática do *soft power* (“poder brando”) é cada vez mais explorada pelas análises de PEB e mesmo pelos discursos sobre a política externa do país que insistem sobre o maior poder conquistado pelo Brasil no sistema internacional contemporâneo.

No que se refere ao processo decisório brasileiro acerca da participação na MINUSTAH, Nasser (2012) argumenta que:

(...) parece ter havido um “casamento de conveniência” da vontade brasileira de prestar solidariedade a um país da região e aumentar seu perfil de atuação multilateral com a disposição da comunidade internacional em delegar ao Brasil a responsabilidade pela liderança do componente militar da operação (Nasser, 2012; p.223).

Nesse sentido, o autor defende que:

As motivações da diplomacia brasileira em aceitar a indicação para liderar a MINUSTAH, em 2004, parecem ter tido duas origens principais: i) de um lado, o desejo de aumentar a projeção do Brasil no mundo, elevar o perfil de sua atuação multilateral e exercer maior influência sobre regiões que repute fazer parte de sua zona de influência; e ii) de outro, a tentativa de prestar solidariedade ativa a um país com o qual se identifica, e que atravessava crise política, institucional e humanitária (...) Por mais difícil que seja detectar no processo decisório qual fator preponderou nas decisões de participar das referidas OPs – projeção de poder ou solidariedade –, a política externa brasileira incorporou a solidariedade ativa como um elemento integrante de seu discurso e a respaldou com ações concretas. Mesmo que as fronteiras entre uma dimensão e outra sejam borradas pela retórica diplomática, não se pode negligenciar nem uma nem outra” (Nasser, 2012, p.223-226).

Assim, para Nasser (2012), a decisão do Brasil de liderar o braço militar da MINUSTAH reforçaria a própria práxis diplomática brasileira onde “(...) pragmatismo e humanismo não são excludentes, e sim complementares no processo de plasmagem do interesse nacional” (Nasser, 2012, p.234).

Em caráter de conclusão, vale recuperar as ideias de Fernando Cavalcante (2012) que, ao revisitar o debate nacional sobre a participação do Brasil na MINUSTAH, reforça o argumento inicial desse capítulo sobre a baixa densidade teórica dos estudos de PEB. Segundo Cavalcante:

What most of those analyses have in common is their agreement with the realist assumption that Brazilian participation in UN peacekeeping may be (and/or should be) used to advance specific goals and in accordance with the country’s national interest – which thus take precedence over concerns of an ‘idealist’ nature. Hence, Brazilian participation in UN peacekeeping is often regarded as a response to the broader orientation of Brazilian guidelines at specific times. (Cavalcante, 2010:146).

E, continua o autor, em uma nota de rodapé ao parágrafo acima:

A contrasting ‘idealist’ interpretation is provided by Seitenfus (2006a, 2006b), who relates the Brazilian involvement in MINUSTAH to his concept of diplomacia solidária”. According to him, this participation is “solely guided by a duty of conscience” (Seitenfus, 2006a, p. 8). (Cavalcante, 2010, p.146).

Assim, finalmente, percebe-se que as narrativas de PEB brevemente apresentadas aqui delineiam uma paisagem analítica relativamente *polarizada*,

onde poucas nuances e vetores teóricos alternativos, como aqueles propostos por Jesus (2010) na primeira parte desse capítulo, são cogitados. Ao se pautarem todas no chamado *mainstream* teórico das Relações Internacionais, tais análises refletem uma ontologia e uma epistemologia dominantes no campo da análise de política externa, como apresentado no capítulo.

3.4 Conclusão

A discussão desenvolvida ao longo desse capítulo permite perceber como as diferentes narrativas de PEB acerca da participação do Brasil na MINUSTAH reproduzem uma tradição específica de análise das relações internacionais e da política externa e, ainda, refletem, implicitamente ou explicitamente, os parâmetros conceituais e interpretativos que tem historicamente perpassado os entendimentos, diplomáticos e acadêmicos, sobre as formas de inserção internacional do país. Produzidas à luz de uma tradição da PEB que ressalta o papel da política externa na promoção da autonomia e do desenvolvimento país, tais narrativas reforçam, portanto, a noção de que, especialmente a partir do governo Lula, o Brasil direcionou sua ação externa no sentido tanto de ampliar suas parcerias e opções estratégicas quanto de priorizar as chamadas relações Sul-Sul, se dispondo a intervir em temas que não necessariamente correspondem ao seu interesse nacional mais imediato. Logo, fortalece-se a visão de que a política externa brasileira opera dentro de um dado paradigma - que Pinheiro (2000) opta por chamar de “institucionalismo pragmático” - no qual a ação diplomática resulta de uma associação entre cálculo e interesses, por um lado, e tradições, cultura ou essências, por outro lado.

A maioria das análises de PEB apresentadas nesse capítulo consolida uma tradição analítica onde se busca, fundamentalmente, perguntar e compreender “*por que*” uma decisão de política externa foi tomada e quais foram os resultados alcançados. Tal questionamento só é possível uma vez que se considera que o estado age intencionalmente, a partir de interesses claramente definidos e uma identidade estável. Nessa perspectiva, não se questiona quais são as condições que tornam possível, antes de tudo, crer na existência objetiva dos “interesses”, das “identidades” e, especialmente, do próprio “estado”, enquanto um sujeito coletivo racional e coerente.

Finalmente, esse capítulo ressalta como as análises de PEB, pautadas em uma lógica de “níveis de análise”, onde, por definição, “política doméstica” e “política internacional” se referem a um mundo “dentro” e “fora” do estado, concebem a “política externa” essencialmente como uma “política de fazer pontes” entre dois mundos separados. Não consideraram, portanto, que as práticas de política externa, ao reafirmarem a separação entre “dentro” e “fora”, são parte do processo que torna constantemente possível falar do próprio estado “Brasil” - entendido enquanto um *self* coletivo ao qual se atribui circunstancialmente uma dada subjetividade e comportamento - e de um “outro”, visto enquanto sujeito/subjetividade articulado como estando “fora” do estado. Nessa perspectiva, as análises apresentadas nesse capítulo não questionam os discursos e práticas de representação que tornaram possível conceber a participar do Brasil na missão de paz da ONU no Haiti. O próximo capítulo desta tese fará um movimento na direção de tais considerações e, nesse sentido, apresentará o quadro teórico-analítico - e argumentos dele derivados - dentro do qual a presente tese se insere.

4

O discurso da “política externa” e a constituição do self estatal

4.1

Introdução

Esse capítulo faz um elo entre os capítulos 2 e 3, onde se analisam as abordagens e estudos tradicionais da área de Análise de Política Externa e de Política Externa Brasileira, e os dois capítulos que virão em seguida, nos quais se desenvolverão os argumentos e objetivos que pautam essa tese. O presente capítulo busca localizar um debate contemporâneo específico, que problematiza o nexo identidade/diferença no discurso da política externa (Campbell, 1992; Doty, 1996; Hansen, 2006), e, a partir disso, articular uma proposta alternativa acerca da participação do Brasil na MINUSTAH, a ser desenvolvida nos capítulos 5 e 6.

A crescente complexidade teórica e metodológica conquistada pelo campo da Política Externa nas últimas duas décadas tem sido acompanhada por um questionamento acerca das formas tradicionais de pensar e analisar a política externa dos estados. Esse movimento crítico tem sido alimentado por diferentes perspectivas teóricas comumente agrupadas sob o rótulo de pós-positivistas (Doty, 1996) que desafiam “*the cognitive validity, empirical objectivity, and universalist and rationalist claims of idealist, realist, and neorealist schools alike in international relations*” (Der Derian & Shapiro, 1989, p. ix). Tais perspectivas têm chamado atenção já há vários anos para a importância da linguagem para se estudar a “realidade” social produzida pela mesma (Der Derian; Shapiro, 1989). Defende-se que não é o mundo material que dá sentido à realidade; são as pessoas que atribuem significado às coisas através de sistemas de sinais linguísticos e não linguísticos (Milliken, 1999). A “realidade” não pode ser acessada, compreendida e preenchida de significado na ausência de discurso e interpretação (Malmvig, 2006: 2).

Em uma perspectiva pós-positivista da política externa, critica-se não apenas a noção de que o mundo é feito de objetos que existem independentemente

das ideias ou crenças sobre os mesmos, mas também de que existem causas materiais que explicam os eventos e comportamento dos estados. Entende-se que os tomadores de decisão atuam sempre dentro de um espaço discursivo no qual determinados significados sobre o mundo lhes são impostos, e a partir dos quais se produzem as realidades específicas dentro das quais tomam decisões e agem (Shapiro, 1988 *apud* Doty, 1993, p. 303). Diferentemente das abordagens tradicionais de política externa, onde, segundo Doty (1993), a linguagem tem um aspecto majoritariamente explicativo, no sentido de justificar *por que* uma ação foi tomada, questiona-se *como* - por meio de que discursos e representações - um curso de ação foi tornado possível (Doty, 1993; 1996).

Rompendo com as premissas positivistas, com sua epistemologia causal e, ainda, com o racionalismo das abordagens construtivistas “convencionais”, esse capítulo faz uma crítica às análises tradicionais de política externa que supõem a existência de um sujeito autônomo (o estado) que, informado por uma dada identidade, pré-definida e fixa, decide sobre sua ação e comportamento externo. A partir de um diálogo com autores pós-positivistas influenciados especialmente pelo “pós-estruturalismo” (ou mesmo pelo chamado “pós-modernismo”), busca-se compreender a política externa como uma prática de identidade e diferenciação relacionada à constituição e reprodução do estado moderno (Campbell, 1992; Hansen, 2006; Doty, 1993). Argumenta-se que a política externa pode ser pensada como uma prática discursiva³⁶ que produz *fronteiras*, articulando uma separação entre “self” e “outro”, “dentro” e “fora”, “nacional” e “internacional” (Campbell, 1992).

Esse capítulo não objetiva discutir os diversos entendimentos do termo “pós-estruturalismo”, ou mesmo qualificar de forma definitiva sua influência nas Relações Internacionais. Pretende-se, principalmente, discutir como os estudos influenciados pelo pós-estruturalismo compreendem a relação entre práticas de política externa e identidades - distinguindo-os das ideias pautadas por uma

³⁶ A noção de prática discursiva elaborada ao longo da tese *não* busca diferenciar entre discurso e prática, ou entre práticas discursivas e não-discursivas, como sendo duas realidades ontologicamente diferentes. A partir de uma abordagem próxima daquela avançada pelos autores pós-positivistas centrais dessa tese, entende-se o discurso enquanto uma prática de representação através das quais o “real” pode ser criado e institucionalizado; da mesma forma, toda prática implica uma base discursiva, no sentido de que é através da linguagem que encontra uma forma de manifestação e inscrição do real. Assim, no âmbito do argumento que se defende nessa tese, não faria sentido estipular qualquer tipo de fronteira separando a prática do discurso.

abordagem construtivista “convencional” da política internacional - e como tais estudos fornecem insumos para refletir sobre como a política externa para o Haiti funciona (re)produzindo uma identidade que se deseja fixar para um *self* coletivo chamado Brasil.

4.2

“Política externa” e “identidade”: uma crítica pós-estruturalista

Desde a segunda metade dos anos 1980, uma grande diversidade de estudos, pautados em diferentes perspectivas teóricas, tem abordado a problemática da identidade do estado. Tal discussão foi acompanhada, no âmbito das Relações Internacionais, tanto pela incorporação do “construtivismo social” quanto pela difusão de uma crítica pós-estruturalista aos estudos de política internacional. Porém, enquanto o *mainstream* das Relações Internacionais congregou desde os anos 1990 uma discussão específica acerca da definição dos interesses e identidades dos estados (Wendt, 1999), um conjunto (heterogêneo) de trabalhos tem questionado a noção dominante da formação da identidade do estado e refletido sobre aquilo que tal noção reifica, silencia e despolitiza (Campbell, 1992; Doty, 1996; Guillaume, 2010; Neumman, 1998; Hansen, 2006).

A obra de Alexander Wendt (1999) é parte do cânone que compõe a disciplina de Relações Internacionais, tendo se tornado uma referência obrigatória para refletir sobre a relação entre a identidade do estado, seus interesses, preferências, e comportamento no sistema internacional. Nesse caso, vale ressaltar que as duas compreensões de identidade elaboradas por Wendt sob a influência do chamado “construtivismo social” - *identidade corporativa* e *identidade social* - ajudam não apenas a compreender a visão ainda dominante nas RI sobre a problemática da identidade do estado, quanto pautam a crítica articulada pelos autores influenciados pelo pós-estruturalismo que, como elaborado nessa tese, apontam para a relação entre “política externa” e “identidade” (Campbell, 1992; Doty, 1996; Hansen, 2006).

Para Wendt (1999), cada estado possui uma identidade “corporativa”, auto-organizada, unitária, coerente e fixa. A identidade corporativa define o que o estado é independentemente da interação que tem com outros estados (Wendt, 1999). São as identidades corporativas que tornam os estados diferentes entre si e que determinam seus interesses e preferências (Wendt, 1994). Enquanto a

identidade “corporativa” é, no modelo de Wendt, uma identidade *pré social*, a identidade “social” é resultado da interação entre os estados na arena internacional e se refere a um “*set of meanings that an actor attributes to itself while taking the perspectives of others, that is, as a social subject*” (Wendt, 1999, p. 385).

Ao identificar a “identidade corporativa” como uma identidade definida anteriormente à interação com outros estados, Wendt aceita, portanto, que as identidades e interesses dos estados são parcialmente *exógenos* ao sistema de Estados. Isso significa que embora o autor considere que os significados, ou termos da individualidade dos estados, interferem na interação entre os estados, os significados ou termos desta individualidade são constituídos *dentro* de cada estado. De fato, como afirma Weaver (2002), Wendt vê os estados como agentes corporativos, intencionais, cuja identidade e interesses são em grande parte determinados pela política doméstica, mais do que pelo sistema internacional (Weaver, 2002, p. 21). Porém, como ressaltado por vários críticos, Wendt não busca compreender como os significados são gerados “de dentro” e, portanto, como “*each state, nation or other “unit” has to create its own terms and rationales, its identity and foreign policy*” (Ringmar, 1996 *apud* Weaver, 2002, p. 21; Onuf, 1989). Nessa perspectiva, embora Wendt incorpore a identidade do Estado na análise de seu comportamento externo, ele não propõe uma compreensão da *formação* das identidades e mesmo das dinâmicas relativas à sua transformação no tempo: reconhece-se que a identidade é domesticamente construída, mas ao mesmo tempo é dada (Zehfuss, 2001).

A contradição apontada acima existe, segundo Zehfuss (2001), porque Wendt, na tentativa de propor uma teoria científica do sistema internacional, é obrigado a tomar o estado como dado, de forma que este permaneça uma “caixa preta”. Nesse caso, o que muda em seu modelo são somente as formas de interação *entre* os estados. Tal limitação/contradição dificulta o uso da abordagem de Wendt na compreensão das dinâmicas e processos que são tidos tradicionalmente como importantes para compreender a formulação da política externa, foco central dessa tese. De fato, no modelo de Wendt, os processos de política externa ocupam um papel reduzido, uma vez que apenas funcionam para

projetar “para fora” a identidade estatal, determinando, em seguida, qual será o comportamento *inicial* do Estado no sistema internacional³⁷.

Stefano Guzzini e Anna Leander (2006) fazem uma crítica similar à de Zehfuss, ao considerar que Wendt não apenas tem uma perspectiva estadocêntrica das relações internacionais, mas também promove uma visão essencialista do Estado (Guzzini & Leander, 2006). Para eles, Wendt usa estrategicamente uma linguagem e lógica que podem ser aceitas tanto por racionalistas como pós-positivistas, procurando estabelecer pontes entre esses extremos ou, ainda, uma grande síntese através da aproximação de posições vistas como divergentes. Na tentativa de legitimar sua abordagem e cobri-la de um aspecto científico, Wendt articula sua crítica à metodologia e ontologia materialista e individualista da teoria das RI dentro dos parâmetros racionalistas que definem a identidade da disciplina. Dessa forma, Wendt mantém um materialismo residual por trás de sua posição idealista (Guzzini e Leander, 2006), permitindo que forças materiais – por meio da mediação de fatores ideacionais – tenham um efeito sobre as relações de poder e a produção dos interesses e ações dos Estados. Em resumo, pode-se dizer que Wendt consegue acomodar teorias causais e constitutivas dentro de um “positivismo sofisticado” (Guzzini e Leander, 2006).

Nesse ponto, impera-se mencionar que o construtivismo convencional, tal como expresso no trabalho de Wendt, ainda entende a identidade como uma categorial causal – e não essencialmente constitutiva –, e que, portanto, ajuda a *explicar* o porquê do comportamento do Estado. Tal tratamento causal da identidade é claro em muitas análises de política externa em que a identidade social é tomada como uma “variável independente” – de forma que uma dada identidade social explica o comportamento de uma unidade em sua relação com outras unidades (Guillaume, 2010). A crítica acerca da persistência de uma epistemologia causal no construtivismo de Wendt reflete, em alguma medida, seu entendimento de que existe uma referencialidade entre teoria e realidade, tal como defendido no chamado “realismo científico” (Bhaskar, 1989; Wight, 2006), e,

³⁷ Ainda que o construtivismo de Wendt não tenha sido elaborado especificamente para a compreensão dos processos de política externa este influenciou inegavelmente vários trabalhos de análise de política externa que pensam, entre outros pontos, a construção social da identidade do estado e a importância da “variável” identidade para compreender a ação do Estado no sistema internacional.

portanto, em sua crença de que o “contexto” (ou “realidade”) onde ocorrem os processos decisórios existe independentemente dos tomadores de decisão.

4.2.1

Os discursos de política externa e o nexó identidade/diferença

Distanciando-se das análises tradicionais de política externa, os autores com os quais essa tese se identifica entendem a política externa enquanto uma prática discursiva ligada à produção e reprodução da identidade do estado (Hansen, 2006; Campbell, 1992; Doty, 1993). Segundo Lene Hansen, a política externa sempre “necessita de uma narrativa, ou estória, dos problemas e questões que estão sendo abordados” (Hansen, 2006, p. xvi) e, como prática discursiva, a política externa ganha legitimidade por referência a uma, ou várias, identidades (Hansen, 2006).

Tal compreensão da política externa supõe uma noção específica da identidade. Diferentemente dos estudos pautados no chamado “realismo científico”, tal como o trabalho de Wendt (1999), não se pode considerar que as identidades são fatos objetivos, localizadas em algum domínio extra-discursivo. Não existem identidades “fora”/“atrás” do discurso, definidas previamente à articulação da política externa, que possam ser vistas como *razões* para a adoção de uma determinada ação do estado. Ao contrário, as identidades são tanto a fundação discursiva de uma decisão de política externa, quanto resultado do próprio discurso articulado na formulação dessa política. Assim, o argumento de que “identidade” e “política externa” se ligam por meio do discurso em nada remete à ideia de que estas se relacionam a partir de uma noção de causalidade – “*representations of identity are simultaneously the precondition for and (re)produced through articulations of foreign policy*” (Hansen, 2006, p. 10). Além disso, nas abordagens pós-estruturalistas, a identidade é produzida por meio de um processo de diferenciação. Isso significa que a identidade sempre faz referência a algo que *não é* (Hansen, 2006). Todo o conhecimento sobre um *self*³⁸

³⁸Para alguns autores pautados no pós-estruturalismo o uso do termo “identidade” é carregado de significados que remetem a uma noção de coerência, homogeneidade e consenso, noções contrárias à abordagem pós-estrutural. Assim, priorizam o uso do termo em inglês, “*self*”, sobre sua tradução mais comum em português, “eu”, devido à reflexividade que o termo inglês carrega, evitando fazer uso da palavra “identidade”. Nessa tese mantém-se a escolha que os autores com os quais se estabelece um diálogo fazem (ver Guillaume, 2010).

é constituído mediante diferenciação, de forma que não pode existir uma declaração sobre um *self* que seja totalmente livre de suposições sobre o “outro” (Campbell, 1992, p. 77)³⁹.

A divisão explorada por Bahar Rumelili (2004) entre “construtivistas liberais” - referidos nessa tese como “construtivistas convencionais” - e “construtivistas críticos”, ajuda a compreender a relevância e o significado que os autores influenciados pelo pós-estruturalismo dão à diferença na formação da identidade. Para Rumelili, os construtivistas “liberais” não se preocupam com o papel constitutivo da diferença na formação das identidades – o “outro” não se constitui em relação à diferença (Rumelili, 2004). A formação da identidade é compreendida como um processo de socialização no qual um indivíduo (ou Estado) passa a se ver a partir da forma como os outros o veem⁴⁰. O “outro” apenas representa outro indivíduo qualquer que unicamente participa da constituição do *self* quando o nomeia e o reconhece - o “outro” não representa uma identidade alternativa e diferente do *self*. O uso dos termos *self* e *other* não indicam a existência de uma relação constitutiva entre identidade e diferença – *self* e *other* são, como no trabalho de Wendt, usualmente aplicados para denotar a relação entre quaisquer dois Estados⁴¹.

Já os trabalhos identificados por Rumelili como sendo de um “construtivismo crítico”, que para a autora incluem aqueles influenciados pelo pós-estruturalismo, enfatizam como os sentidos articulados em relação à diferença

³⁹ Os conceitos de “identidade estatal” ou “identidade do estado” referem-se, no âmbito desta tese, a um processo de diferenciação através do qual um “self” (estatal, coletivo, nacional) se firma em oposição a um “outro” – seja “interno” ou “externo”. É importante ressaltar que o emprego de tais conceitos não visa remeter, em qualquer medida, àquilo que parte significativa da literatura entende por “identidade nacional”, associada a noções de pertencimento, sentimento de nacionalidade e identidade popular.

⁴⁰ Nessa linha, trabalhos como o de Finemmore e Sikkink (1998) ressaltam de que maneira os processos de socialização entre os Estados, ocorridos no âmbito de uma estrutura social internacional composta por normas, instituições, ideias e significados coletivos, levam os Estados a adquirirem, ou alterarem, suas identidades. Tais autores entendem que a estrutura social internacional é responsável por fornecer os “termos” pelos quais cada Estado vê a si mesmo e pelos quais os Estados com os quais interage são vistos.

⁴¹ Vale mencionar que Wendt pode desconsiderar ou reduzir o papel da diferença na formação da identidade, uma vez que faz uma distinção entre identidades *pré sociais* (identidade corporativa) e identidades sociais (Rumelili, 2003, p. 31). As identidades corporativas, como sugere Wendt, são auto-organizadas e estáticas, produzidas independentemente de dinâmicas de alteridade e de “*otherness*” (processo através do qual a diferença é construída como uma ameaça à identidade do *self*). A noção de identidade corporativa elaborada por Wendt prescinde, portanto, de um “outro”, em relação ao qual um *self* se produz.

são centrais para a produção do próprio *self*. A identidade, entendida como um auto-entendimento, ou auto-representação, se constitui por meio de *relações de alteridade* (Guillaume, 2010) na qual o “outro” é simplesmente aquele/aquilo ao qual a identidade em construção se contrapõe, ou se compara. O “outro” não precisa possuir uma existência material evidente, podendo, inclusive, ser um “outro” temporal, como sugere Ole Weaver (1996) ao argumentar que o “outro” da “Europa” é o seu próprio passado de guerra e violência.⁴²

A literatura *mainstream* de RI influenciada pelo construtivismo social se pauta na ideia de que existe um sujeito autônomo (ou Estado) que, informado por uma dada identidade, decide sobre sua ação e comportamento externo. Nessa visão, a política externa é entendida como expressão das relações entre estados pré-estabelecidos, dotados de identidades bem definidas e seguras (Campbell, 1994). A política externa é concebida metaforicamente como uma política de “fazer pontes” entre um “dentro” e um “fora”. Tais considerações e imagem não fazem sentido para aqueles que, como os pós-estruturalistas, partem da ideia de que o “mundo” não tem uma fundação ontológica e que vem o “mundo” como produto de práticas discursivas, através das quais o poder opera (ver Foucault, 1972).

No pós-estruturalismo, o discurso, mais do que dar a linguagem para se falar sobre um fenômeno, é tido como produtivo das próprias coisas que ele define: o discurso governa a produção de objetos, conceitos e sujeitos (Foucault, 1972 *apud* Malmvig, 2006, p.3). Além disso, no pós-estruturalismo, o discurso define as *formas de relacionamento* possíveis entre diferentes sujeitos e entre sujeitos e objetos. Isso significa que as estruturas de significado dos discursos dominantes se ligam intimamente com a forma pela qual determinadas políticas (públicas, externas, por exemplo) são implementadas. É o sentido produzido pelo discurso que define as formas pelas quais determinadas ações do estado se tornam não apenas inteligíveis, mas também possíveis.

Assim, questionando o entendimento convencional da política externa, os estudos influenciados pelo pós-estruturalismo entendem a “política externa” como

⁴² Guillaume (2010) prefere usar o termo “alteridade” ao termo “diferença”, já que a noção de “diferença” denota, para ele, uma ligação explícita com um “outro” concreto, no sentido de possuir uma existência material evidente. Nesta tese, porém, os termos diferença e alteridade serão

um discurso que articula um *self* em relação uma série de “outros” (Hansen, 2006), dispondo “self” e “outro” em uma determinada ordem (Campbell, 1992). Ao romper com as premissas positivistas, com sua epistemologia causal e, ainda, com o racionalismo das abordagens construtivistas mais convencionais, entende-se que as narrativas de política externa são elas mesmas (re)produtoras da identidade que se deseja fixar para o Estado em análise (Doty, 1993; Campbell, 1994): o estado soberano é *feito* da política externa que está sendo formulada (Campbell, 1988 *apud* Fierke, 2007, p. 87).

O argumento acima se insere dentro de um debate teórico já consolidado entre autores comumente chamados de “pós-modernos” acerca do terreno excludente em que se sustenta a modernidade ocidental e como esta não consegue fugir de uma noção de exterioridade (Ashley, 1988; Walker, 1993). Entende-se que as subjetividades modernas, tal como o estado, se constituem e se reproduzem a partir de uma lógica dominante que produz dicotomias entre self/outro, dentro/fora; soberania estatal/anarquia internacional; amigo/inimigo, guerra/paz, etc. Assim, a identidade do estado não possui um ponto inicial ou um mito de origem. O paradigma da soberania estabeleceu historicamente parâmetros acerca do conteúdo moral da identidade ao mesmo tempo em que disciplinou a ambiguidade em termos espaciais: em oposição a um “dentro” homogêneo, articula-se um “fora” definido como o local do confronto potencial com o outro - confronto esse que deve ser igualmente administrado, regulamentado, ordenado (Inayatullah e Blaney, 2004). A partir de dicotomias entre *inside/outside* se constrói uma narrativa sobre a sociedade internacional moderna (Walker, 1993), composta por unidades políticas similares, postas em um plano de igualdade entre si. Porém, como lembram Inayatullah e Blaney (2004), a imagem de uma sociedade de Estados composta por entidades igualmente soberanas e autônomas não significa que esta sociedade saiba lidar com a diferença. Ao contrário, encara-se com suspeição, subordinação e exclusão aquilo que é visto como diferente, “estrangeiro” (Inayatullah e Blaney, 2004). Para Inayatullah e Blaney é assim que o Estado soberano aparecerá como o *container* de uma diversidade apagada e, portanto, como o domínio da uniformidade.

utilizados intercambiavelmente, de forma que ambos os termos remetem a um “outro” construído por práticas discursivas, independentemente de possuírem uma materialidade objetiva.

Tal compreensão se reproduz constantemente na teoria de RI quando tradicionalmente se reforça uma dicotomia entre “soberania estatal” e a “anarquia internacional”, o que Ashley chama de “prática heroica” (Ashley, 1988), como bem sintetiza Nizar Messari (2001):

(...) the first element is positively presented and the second one negatively deduced. Each side needs the other to exist, even though their relationship is asymmetrical, hence dialectic. The second looks towards the first as a model and tries to emulate it. The first looks at the second as a threat and tries to avoid it (...). Compared to the world of danger that anarchy represents, the state becomes the least of evils, and the only coherent and ordered alternative. Ashley adds that the ‘heroic practice’ is the only one binding state and anarchy. A necessary consequence of the absence of central rule in global life is anarchy, order being established solely because of the existence of central, supreme and unified powers, that is hierarchy (Messari, 2001, p.229-230).

Os argumentos desenvolvidos por Cynthia Weber (1995) em seu livro “*Simulating Sovereignty*” ajudam a refletir sobre a discussão acima e a pensar como o Estado - que não é um conceito estável e não possui um *status* ontológico - pode ser localizado, constituído e ter um significado estabilizado. Nesse trabalho, Weber (1995) parte da ideia de que há uma disputa constante para fixar uma determinada compreensão de soberania e para “escrever” o Estado: “*this is not a one-time occurrence which fixes the meaning of sovereignty and statehood for all time in all places; rather, this struggle is repeated in various forms at numerous spatial and temporal locales*” (Weber, 1995, p. 3). As seguintes questões emergem dessa ideia: “*what forms of doing – state practices – legitimate forms of being – sovereign states*”? (Weber, 1995, p. 4). Localizando o Estado nas fronteiras entre soberania e intervenção, Weber explora a dependência mútua desses dois termos, e argumenta que a intervenção é uma prática (de política externa, acrescenta-se aqui) que serve para estabilizar e fixar um determinado significado da soberania⁴³. Nesse sentido, a relação entre política externa e identidade não é somente *constitutiva*, mas também *performativa* (Ashley, 1987), de modo que para se fixar uma identidade (que produz um *self* estatal) é preciso que determinadas práticas discursivas de política externa sejam constantemente desempenhadas e simuladas.

⁴³ É a partir desse argumento que Weber faz uma análise histórica dos diferentes significados já investidos à soberania e problematiza como as práticas de intervenção participam não só da construção da soberania, como também da mudança do seu significado ao longo do tempo (Weber, 1995).

Helle Malmvig (2006) avança no argumento de Weber e afirma que os esforços que os estados frequentemente fazem para dar legitimidade às práticas de intervenção internacional, mais do que produzir e estabilizar o significado da soberania estatal, servem também para (re)produzir a soberania, ou o estado soberano, como ligada ao que se considera bom/normal, enquanto a intervenção é, ao contrário, articulada no campo do problemático, ou mesmo do patológico (Malmvig, 2006). Considerando a força de tal binarismo, Malmvig mostra que enquanto as intervenções precisam sempre ser justificadas por aqueles que estão intervindo e que apoiam a intervenção, a “não-intervenção”, normalmente referida à um estado de coisas “normal” e “saudável”, *não* requer dos estados e organizações um esforço justificatório (Malmvig, 2006).

O trabalho de Roxanne Doty (1993;1996) contribui muito para o argumento que pauta essa tese ao permitir pensar como a política externa, enquanto uma prática produtora de identidades, dispõe *self* e “outro” em uma determinada ordem (Campbell, 1992;1996). Ao estudar o discurso que ela chama de “Encontro Imperial”, articulado no encontro entre elites colonizadoras e sujeitos colonizados durante o contexto do imperialismo, Doty mostra como a linguagem articulada pelas elites do “Norte” produz dicotomias em que a *diferença é igualada à inferioridade*. Argumenta-se que o discurso dos estados imperiais sustenta representações *binárias* e *hierárquicas* entre *self* e “outro” que ajudam a legitimar práticas externas intervencionistas. Olhando especificamente para o intervencionismo norte-americano nas Filipinas, Doty (1993) explora como as práticas de representação presentes na política externa dos Estados Unidos sustentam oposições binárias nas quais o “Norte” - construído como racional/adulto/bom - se opõe ao “Sul” - visto como irracional/criança/mau e, portanto, exposto à necessidade de ser civilizado, tutelado e modificado (Doty, 1993).

Rumelili (2004) reforça os argumentos de Malmvig e Doty e fortalece a ideia desenvolvida até aqui acerca da relação entre as práticas de política externa e que Guillaume (2010) chama de “nexo identidade-diferença”. Em suas considerações acerca dos discursos produzidos acerca de normas internacionais, Rumelili discute como discursos sobre os princípios da democracia e da proteção de direitos humanos estão interligados a estruturas binárias em que, para que a democracia seja uma categoria de identidade significativa (de um estado ou de

uma organização internacional, por exemplo) é preciso existir seu oposto lógico: o não-democrático. Nesse caso, deve-se considerar que, como discutido por Rumelili (2004), uma política externa que articula a promoção da democracia e dos direitos humanos é necessariamente produtiva de *duas* categorias de identidades - “*a moral superior identity of democratic juxtaposed to the inferior identity of non (or less) democratic*” (Rumelili, 2004, p.31).

Assim, a maioria dos autores e trabalhos de política internacional influenciados pelo pós-estruturalismo considera que identidade e diferença se ligam por meio de uma relação de oposição. Entende-se que a identidade estatal requer a articulação da diferença para existir e continuar operando, seja essa diferença produzida dentro das fronteiras nacionais ou fora delas. Nessa lógica, a política externa pode ser entendida como uma prática de diferenciação que participa integralmente da construção da identidade do estado. Ao constituir - por meio de certos discursos e representações - espaços, eventos e atores como “externos”/“estrangeiros” (Campbell, 1992), o discurso da “política externa” não é algo que sucedeu à emergência do estado, enquanto um *self* coletivo, mas sim um instrumento (re)produtor da própria fronteira entre um “dentro” e um “fora” que define o estado moderno.

4.2.2

O discurso da política externa e as alteridades radicais

O trabalho de David Campbell (1992;1996) discute como é por meio da articulação de *alteridades radicais* que o discurso da política externa cria as condições para a existência do estado enquanto uma identidade coletiva. Ao construir o “outro” por meio de relações e discursos de inimizade e antagonismo - processo conhecido por *otherness* -, a política externa garante a diferenciação e separação do *self* nacional (Campbell, 1992;1996). A política externa é, portanto, um, entre outros, *discursos sobre o perigo* que circulam na economia discursiva do Estado em uma dada época e que permitem a sua continuidade no tempo (Campbell, 1992, p. 76).

Enquanto uma prática de produção de fronteiras (Campbell, 1992; 1996), a política externa traça fronteiras *morais* entre um *self* estatal e um “outro” (ver Shapiro, 1998). A fronteira não é um local físico, mas sim um *lócus* de embates onde se autoriza (e se contesta) a exclusão do “outro”. Tal processo de exclusão

ocorre majoritariamente por meio de estratégias de diferenciação em que o “externo”; o “estrangeiro”; o “outro”, são representados como uma doença, um mal a ser extirpado, ou mesmo como bárbaros, moralmente inferiores, a serem eliminados. Ao mesmo tempo, como afirma Campbell (1992), é por meio desse discurso sócio-médico que o *self* / o “dentro” / o “nacional” é produzido como saudável, moderno, estável, civilizado. Assim, diferentemente da visão tradicional presente na literatura de Análise de Política Externa, os espaços, atores e eventos não são vistos como “externos” e/ou “estrangeiros” porque estão situados “fora” ou em oposição ao Estado: a constituição do que é considerado “estrangeiro”, ou daquilo que está “fora”, é, em si, resultado de práticas que também constituem o “dentro”/ “doméstico”/ “interno” (Campbell, 1992).

A abordagem pós-estruturalista de Campbell influenciou significativamente uma série de estudos voltados para a compreensão da política externa dos estados. Entre tais estudos, porém, configurou-se uma crítica importante à centralidade que Campbell dá ao processo do “*othering*” no discurso da política externa e, portanto, na constituição e reprodução da identidade do *self* estatal. Embora Campbell reconheça que discursos afirmativos que enfatizam o compartilhamento de ideais políticos, raça e religião entre o *self* e o “outro” também atuam de alguma forma na construção da identidade estatal, são os discursos de exclusão e medo que atuam de forma mais eficiente na definição e reprodução da identidade do estado (Campbell, 1992).

Em seu livro *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity* (1992), Campbell reflete sobre como os “(Estados Unidos da) América”, por se constituírem, por excelência, enquanto uma comunidade imaginária, têm de recorrer a uma série de estratégias para assegurar a estabilidade da sua identidade. Entre tais estratégias está o discurso da política externa que permite a articulação de práticas específicas de *exclusão*, através das quais os elementos que contradizem ou perturbam a segurança e estabilidade do *self* estatal se ligam, por um “discurso do medo”, a perigos identificados e existentes em um mundo “fora” (Campbell, 1992, p. 68).

A lógica articulada aparece na discussão histórica que Campbell faz da política de *containment* dos Estados Unidos em relação à União Soviética. Partindo da ideia de que a Guerra Fria foi um período marcante na produção e reprodução da identidade norte-americana, Campbell argumenta que os modos de

representação do comunismo e da URSS como ameaças aos Estados Unidos não dependeram essencialmente da União Soviética; tais modos de representação reproduzem uma lógica e figuras encontrada em *articulações passadas de perigo* (Campbell, 1992). Assim, ao invés de procurar compreender quais são os motivos que explicam a estratégia de contenção aplicada pelos Estados em relação à União Soviética - como faz a literatura tradicional de APE - Campbell analisa em seu livro *como* os discursos e práticas de *containment*, - sejam eles diplomáticos ou militares - atuaram como uma estratégia fundada na lógica da identidade constituindo a União Soviética como uma ameaça e funcionando de modo a conter a contingência e demarcar as fronteiras éticas da identidade norte americana, fundada na supremacia de seus valores. Nessa perspectiva, Campbell analisa como a política externa norte-americana, pautada em uma *geography of evil* - “(...) whereby threats to the putatively secure inside are said to originate from a distinct, distant, and morally inferior outside” (Campbell, 1996, p.167), tem o efeito de (re)constituir e domesticar a identidade “América” em nome do qual ela (América) opera.

Em seu trabalho *Violent Performances: Identity, Sovereignty, Responsibility*, Campbell (1996) discute como no contexto imediato ao fim da Guerra Fria, com a derrota do “inimigo” comunista, tornou-se difícil para os Estados conferir um sentido claro e coerente a sua identidade. Para além da ausência imediata de um “novo inimigo”, o fim da Guerra Fria foi acompanhado por embate simbólico “doméstico” sobre o significado da “América”, identidade essa que supõe, entre outros elementos, uma sociedade monocultural e resolvida em termos de suas fronteiras territoriais e sociais - embora claramente atravessada por complexas estratificações raciais, de classe e étnicas. Nesse contexto, onde vigora o compromisso moderno com o Estado-nação, debates em torno do multiculturalismo, e de um (novo) imaginário político onde “nação” e “estado” não são perfeitamente justapostos, são vistos como desestabilizadores por aqueles que, como os Estados Unidos, possuem uma ideia da nação monocultural para defender (Campbell, 1996, p.169).

O argumento de que as constantes articulações do perigo através da política externa não constituem uma ameaça à identidade, mas sua própria

condição de possibilidade⁴⁴, é retomado por Campbell (1996) em sua discussão acerca da inação (ou ação inadequada) norte americana diante da Guerra da Bósnia. Ao falar do que ele chama de *Balkanization at home and abroad*, o autor reforça como o discurso da política externa funciona como uma estratégia de localizar o “outro” “fora” do Estado, de “lançar” a diferença, pensada enquanto uma ameaça ao *self*, para “fora” das fronteiras nacionais, garantindo a estabilidade e homogeneidade do espaço doméstico, sempre atravessado por desequilíbrios e ambiguidades:

(...) what these arguments attempt to do is to link what is perceived as resistant elements to a secure identity on the “inside” of the nation with threats identified and locates on the “outside” of the state through a discourse of danger that contain elements applicable to both (Campbell, 1996, p. 169)

Nessa chave interpretativa, faz sentido, portanto, a fixação de grande parte das autoridades norte-americanas por uma narrativa em que a guerra nos Balcãs é tida como um conflito de tempos imemoráveis, impossível de ser solucionado, mesmo com a ajuda externa. Nessa narrativa, produz-se, portanto, uma “Bósnia” muito específica - ou uma “meta Bósnia”, como prefere falar Campbell (1998) em seu trabalho “National Deconstruction: Violence, Identity and Justice in Bosnia”.

A análise elaborada por Campbell fornece ainda insumos interessantes para refletir sobre a demora dos Estados Unidos em se posicionar contra o projeto sérvio de constituição forçada de comunidades políticas homogêneas. Segundo ele, a dificuldade norte-americana de definir seu papel e seus objetivos políticos diante do conflito na Bósnia provém de uma nostalgia, “dentro” e “fora” dos Estados Unidos, do que chama de “*politics of place*” (Campbell, 1996. p. 176). Tal nostalgia, que pauta o pensamento político ocidental moderno, posicionaria, a princípio, os Estados Unidos e o “Ocidente”, próximo aos ideais nacionalistas de alguns líderes sérvios, croatas, entre outros. Nesse sentido, entende-se tanto como o envolvimento dos Estados Unidos no conflito na Bósnia precisou ser justificado a partir de preceitos humanitários, e não em relação a uma ameaça aos chamados “interesses nacionais”, quanto a própria decisão norte-americana de adotar procedimentos diplomáticos e militares voltados muito mais para impedir que o

⁴⁴ Para o autor, a política externa é apenas *um* dos discursos sobre o perigo que circulam na economia discursiva do Estado em uma dada época e que permitem a sua continuidade no tempo (Campbell, 1992, p.76).

conflito se espalhasse para outras regiões, do que para por fim ao conflito em si mesmo, dentro das fronteiras da ex-Iugoslávia (Campbell, 1996, p.176).

A partir do argumento de que a produção e a preservação da identidade do estado - e de uma determinada concepção do *self* nacional - dependem de constantes processos de distinção e exclusão, Campbell (1992; 1996) propõe uma diferenciação entre “política externa” (com iniciais minúsculas, chamada também de “micro” política externa) e “Política Externa” (com iniciais maiúsculas, denominada alternativamente de “macro” política externa). O *insight* presente nessa diferenciação é central para essa tese. Para Campbell (1992), a “política externa” fornece a *economia discursiva* ou a *grade de inteligibilidade* por meio da qual a “Política Externa” opera. Tal “micro” política externa se refere, portanto, a todas as exclusões e práticas de diferenciação articuladas no domínio “interno” do Estado, e que produzem a sua identidade. Já a “macro” Política Externa pode ser interpretada como uma *prática de criação de fronteiras* essencial para a *preservação* da identidade em nome da qual ela atua. Assim, a “macro” Política Externa é próxima à compreensão convencional e dominante de política externa e, portanto, está menos ligada à produção da identidade do Estado. Usualmente identificada na ação de diplomatas e governantes - a “macro” Política Externa atua, portanto, *reproduzindo* as identidades articulada pela “micro” política externa e, ainda, *contendo as ameaças* postas às representações dessas identidades. Nesse sentido, a Política Externa funciona para proteger e reproduzir as identidades criadas pela “micro” “política externa” no contexto dos relacionamentos com “outros” internos (*internal others*) (Campbell, 1992).

4.2.3

O discurso da política externa e a “assimilação” do “outro”

Segundo Nizar Messari (2001), a identidade política nacional, produzida por meio da política externa dos estados, nem sempre opera em relação a um “outro” *completamente diferente, antagônico e ameaçador*. Embora aceite que sempre é preciso um “outro” para a constituição das identidades estatais, Messari defende que o *self* pode se constituir por meio de uma identificação positiva com o “outro”, onde o “outro” é visto como “similar” ao *self*. Da mesma forma, para Lene Hansen (2006), a produção das identidades pela política externa pode se realizar a partir de *diferentes graus de alteridade*, considerando-se desde

diferenças fundamentais (e quase absolutas) entre *self* e “outro” até um grau de diferença menos radical (Hansen, 2006, p. 7). Além disso, segundo Rumelili (2004), considerar que a identidade é constituída, *ontologicamente*, em relação à diferença - uma coisa só pode ser conhecida pelo o que ela *não é* (Rumelili, 2004, p. 29) - *não* significa dizer que o comportamento entre o *self* (o que detém identidade) e o “outro” (o que detém a diferença) é caracterizado por “*mutual exclusion and the perception and representation of the other as a threat to one’s identity*” (Rumelili, 2004, p. 29). Nesse caso, embora se reconheça que há sempre um potencial de que a diferença leve ao estabelecimento de um comportamento de “*otherness*”, há sempre também possibilidades de variações nas relações entre um *self* e um “outro”⁴⁵.

Em seu livro “A Conquista da América: a questão do outro”, Todorov (1984) discute como a relação com o “outro” não se dá em uma única *dimensão*. Para Todorov, a problemática da alteridade se realiza em três diferentes eixos. O primeiro eixo é axiológico e refere-se a um julgamento de valor: o “outro” é bom ou mau / superior ou inferior. O segundo é paraxeológico e relaciona-se à ação de aproximação ou distanciamento entre *self* e “outro”. Nessa dimensão, o *self* pode tanto se identificar com o “outro”, e adotar seus valores, como pode “assimilar” o “outro” de forma a lhe impor a sua imagem e valores. Entre a submissão do *self* ao “outro” e a submissão do “outro” ao *self* há também a possibilidade de “indiferença”. Finalmente, a terceira dimensão é epistemológica: o *self* conhece ou ignora a identidade do “outro”: “aqui não há, evidentemente, nenhum absoluto, mas uma gradação infinita entre os estados de conhecimentos inferiores e superiores (Todorov, 2003, p.270). Embora tais dimensões eventualmente se relacionam, não é possível, segundo Todorov, estabelecer nenhum padrão rigoroso: “não se pode reduzi-los um ao outro, nem tampouco prever um a partir de outro” (Todorov, 2003, p.230).

Pautando-se nas ideias de Tzvetan Todorov, Nizar Messari (2001) discute como a identidade do Estado pode também se reproduzir por meio da *assimilação*

⁴⁵Rumelili discute como o caso da União Europeia pode ajudar a re-conceituar a relação entre *self* e *other* na literatura de RI. Olhando especificamente para os diferentes comportamentos assumidos pela UE em relação a outros estados (Marrocos, Turquia e os Estados da Europa do Leste), ela identifica variações importantes na relação com o “outro”, as quais não reproduzem necessariamente relações de “*othering*” (Rumelili, 2004).

da diferença de um “outro” “*similar*”. Ao rediscutir a posição adotada pelos Estados Unidos durante a guerra na Bósnia, Messari pretende mostrar que, diferentemente da argumentação de Campbell, a identidade do estado pode ser efetivamente reforçada e protegida pela afirmação de ligações e características *comuns e positivas* entre *self* e “outro”. Segundo ele, a ênfase na similaridade é tão importante quanto a diferença na reprodução da identidade nacional. Através de um processo linguístico, em que se produz uma representação do outro similar através de um jogo de ênfase/silenciamento⁴⁶, o “outro” é produzido como similar ao *self* e, portanto, impõe uma obrigação moral de ser respeitado e defendido. Tal prática, acima de tudo, permite enfatizar e legitimar aspectos da própria identidade do *self*, apresentando-a a partir de uma moralidade superior – e, consequentemente, legitimando a inferiorização da diferença.

Nesse aspecto, Messari contesta, portanto, a ideia de Campbell de que “(...) when identity is under pressure the upholding of identity includes the conversion of difference into otherness”. Segundo ele, a decisão pela *exclusão* ou pela *assimilação* do “outro” são duas facetas de um mesmo processo de lidar com a diferença (Messari, 2001, p. 234), ambas atuando de forma a reproduzir e assegurar a identidade política do estado:

(..) the relationship with similar others means reproducing the existing identity. The basic two steps still exist: at first, foreign policy constructs an identity, then, Foreign Policy recognizes an other as similar to the constructed identity. The process of “recognition” is crucial: It is a socially constrained political performance in which *representations* of the self and of the other play a central role. Specific elements of identity between self and other are enhanced in order to *reproduce* them through the relationship with the (similar) other. This constructed similarity relies on representations and discourse to be effective since an emphasis needs to be made (Messari, 2001, p. 236).

A crítica articulada por Nizar questiona o que, segundo Guillaume (2010), seria a tendência na literatura em não apenas ver as políticas de produção da identidade essencialmente a partir de uma noção excludente da diferença quanto de tomar tal condição de forma ilimitada, tanto histórica quanto espacialmente (Guillaume, 2010). Nesse aspecto, Guillaume defende que as práticas de política externa sejam sempre analisadas de forma contextualizada, de maneira a refletir

⁴⁶ Assim, Messari ressalta e investiga (a partir da posição adotada pelos Estados Unidos em defesa dos bósnios muçumanos) de que maneira os silêncios presentes nos discursos de política externa são tão importantes para a construção e reprodução da identidade nacional quanto aquilo que é efetivamente dito através de tais discursos.

relações *historicizadas* entre a identidade e a alteridade (Guillaume, 2010). Sugere, assim, que as análises de política externa busquem não apenas ressaltar a produção de dicotomias entre um *self* e um “outro”, mas também procure identificar, em configurações de poder passadas, dinâmicas de alteridade que não necessariamente articulam alteridades excludentes.

A reafirmação de que o mecanismo da alteridade é, em si mesmo, a forma moderna de pensar a produção da identidade, não impede que Naeem Inayatullah e David Blaney (2004) apontem para a possibilidade de pensar uma abordagem alternativa, em que exista algum espaço para a aproximação e diálogo entre *self* e outro. A partir de estudos que teorizam sobre o encontro entre culturas diferentes, os autores fazem uma crítica importante à literatura pós-positivista de política externa e problematizam a tendência moderna de pensar o encontro cultural entre *self* e “outro” a partir daquilo que Todorov chama de “*duplo movimento*”, onde a diferença, lida inicialmente como inferioridade, resulta, em prol da realização da uniformidade do *self* estatal, ora na *assimilação* do diferente, ora na *erradicação* do “outro” (Inayatullah & Blaney, 2004).

Em seu livro *International Relations and the Problem of Difference*, Inayatullah e Blaney defendem que a soberania estatal reforçou uma perspectiva depreciativa da diferença e postergou a resolução do problema do encontro entre culturas diferentes. Apresentada como sinônimo de perturbação do ideal de unidade cristã medieval, o “problema da diferença” teria sido (mal) equacionado da seguinte forma na modernidade: a diversidade é encapsulada dentro dos Estados soberanos recém-criados, que, em seguida, passam a apagá-las, domesticá-las e, nos termos de Todorov, assimilá-las e/ou erradicá-las. Nessa perspectiva, Inayatullah & Blaney analisam a problemática do contato dos europeus com os ameríndios a partir de trabalhos como o de Francisco de Vitória, o qual aponta para o reconhecimento que o *self* tem dentro de si um “outro”. Ao fazer uma aproximação entre o comportamento dos povos rurais da Espanha e os ameríndios, Vitória aponta para o reconhecimento que a Europa também tem do seu “outro” selvagem. Tal movimento de aproximação entre *self* e “outro”, que perturbaria a clara distinção entre o *self* europeu e o “outro” ameríndio, ou entre Velho e o Novo Mundo, poderia ser visto como um “momento etnológico” no qual a diferença funciona como um recurso que permite uma auto-avaliação crítica.

A tentação moderna por um “*empire of uniformity*” (Inayatullah & Blaney, 2004, pp. 32-43), que segue igualmente a lógica do “*othering*”, é tema do trabalho de Iver Neumann que, em seu livro *Uses of Other: ‘The East’ in European Identity Formation* (1999), problematiza as leituras que universalizam a perspectiva moderna de produção da identidade via a exclusão do “outro” (Neumann, 1999). Nesse trabalho, Neumann aponta para como o uso da dicotomia entre *self* e “outro” reifica uma separação por oposição e defende, ainda, que é preciso, e possível, desestabilizar essa dicotomia e romper com a mesma. Em seu estudo sobre o lugar do “Leste” na formação da identidade europeia, o autor busca resgatar um “caminho” para pensar a produção das identidades coletivas, diferente daqueles levam à rodovia central da modernidade (Neumann, 1999, p. 13). Neumann não vê a desestabilização da fronteira entre *self* e “outro” pelo reconhecimento do “outro” no *self*, mas a partir de uma crítica à chave assimilacionista por meio da qual a diferença é teorizada na maioria das abordagens construtivistas e pós-estruturalistas. Inspirado pelo trabalho de Michael Bakhtin e outros autores tidos como não-europeus/não-eurocêntricos, Neumann afirma a possibilidade de pensar o nexos identidade/alteridade para *além* do “duplo movimento” de Todorov, considerando que o “outro”, que é tanto uma necessidade epistemológica quanto ontológica para o *self* (Bakhtin, 1990), esteja posto em uma relação não binária, mas *dialógica* (Bakhtin, 1990). Assim, como lembra Guillaume (2010), uma abordagem dialógica consideraria a identidade como resultado de uma expressão misturada entre uma expressão identitária, seu contexto, e suas transações contínuas com a alteridade (Guillaume, 2010, p. 8). Na abordagem dialógica, a lógica do “*othering*” é apenas *uma* forma possível de expressão da identidade, em relação a “outros” particulares.

Os argumentos e considerações teórico-conceituais elaborados nesse capítulo permitem pensar a “política externa”/ “Política Externa” como um conjunto de práticas que, ao articular repetidamente uma separação entre “dentro” e “fora”, “nacional” e “internacional”, (re)produzem a identidade do estado em nome do qual elas operam (Campbell, 1992;1996). Ao permitir a objetificação do *self* estatal, atribuindo ao estado coerência e estabilidade - a despeito das suas ambiguidades e incertezas - as práticas de “política externa” / “Política Externa”

são compreendidas nessa tese como parte da resolução do problema da identidade política moderna⁴⁷.

4.3

Conclusão: argumentos e perguntas de pesquisa

Baseado no(s) entendimento(s) de “política externa” elaborados por Campbell (1992), essa tese sugere que as análises da “Política Externa” levam em consideração as narrativas históricas acerca dos processos de diferenciação dos “outros” *internos* e de produção da identidade estatal, o que Campbell chama de “micro política externa”. Defende-se que o estudo das narrativas de “micro política externa” ajuda a compreender os discursos e representações dominantes sobre o *self*, o “outro” e sobre o relacionamento entre *self* e “outro” que se busca reafirmar por meio da “Política Externa”.

Ao propor uma análise de como sujeitos e práticas são (re)produzidos por discursos passados de “política externa”, esta tese parte de uma concepção da história na qual não há um “segredo” a ser descoberto e nem um padrão fundamental - que abrangeria todos os eventos e fases da trajetória da história humana - a ser traçado. A abordagem proposta nesta tese, diferentemente, faz uma “história do presente” no sentido de que, ao se analisar a articulação da relação entre “self” e “outro” em narrativas históricas sobre a formação do estado, considerando suas particularidades, silêncios e violências, busca-se, de fato, problematizar a atualidade (ver Foucault, 2008). Ao proceder a uma análise histórica porque se acredita que essa torna possível uma crítica do presente não significa, porém, fechar-se para a mudança e para a renegociação. Sempre há espaço para a articulação de outras formas de outros sujeitos e práticas:

(...) because discourses are inherently unstable, open and often contradictory, as are the subject-positions that are made available within them, there exists the possibility for variation in this process of repletion and dissemination (...) (Doty, 1997, p.385).

⁴⁷ Essa tese usa o termo *política externa* de formas diferenciadas. Quando o termo for encontrado *entre aspas*, significa que está se remetendo à diferenciação proposta por Campbell entre micro “política externa” e macro “Política Externa” (com letras minúsculas ou maiúsculas). Quando usado *sem aspas*, e em sua forma *minúscula*, tem-se a forma genérica, e mais comum no vocabulário cotidiano, de se referir a qualquer ação externa do estado. Se usado *sem aspas*, e em *maiúscula*, aborda-se a disciplina e campo de conhecimento de Política Externa.

O desejo de narrar uma história não convencional sobre a “Política Externa” contemporânea do Brasil para o Haiti parte da ideia de que as representações de uma dada política externa não são comandadas apenas pelo contexto em que estão inseridas. Em seu texto *Textualizing Global Politics*, Michael Shapiro (1989) argumenta que a política global emerge dentro e a partir de determinados *textos* que, por sua vez, mantém traços de construções passadas daquilo que é considerado uma determinada “realidade social” (Shapiro, 1989, p.11). Isso significa que, no caso da política externa - entendida enquanto uma “realidade social” resultante de formas específicas de representação da relação entre *self* e “outro”-, “(...) the meaning and value imposed on the world is structured not by one’s immediate consciousness but by the various reality-making scripts one inherits or acquires from one’s surrounding cultural/linguistic condition (...)” (Shapiro, 1989, p.11).

Neste ponto, é preciso deixar claro que o entendimento de “representação” que estrutura essa tese difere das concepções mais tradicionais de representação como imitação, mímese de uma realidade anterior e mais fundamental. Seguindo Shapiro (1988), representação é tratada aqui enquanto “practices through which things take on meaning and value; to the extent that a representation is regarded as realistic, it is because it is so familiar it operates transparently” (Shapiro, 1988, p. xi)⁴⁸. O que tal entendimento permite é uma maior atenção às ações, eventos e instituições que operam na construção do “real” através de práticas de imposição de sentido que acabam sendo historicamente institucionalizadas nos entendimentos prevalecentes das coisas, pessoas e estruturas. Assim, ainda segundo Shapiro, “to read the ‘real’ as a text that has been produced (written) is to disclose an aspect of human conduct that is fugitive in approaches that collapse the process of inscription into a static reality” (Shapiro, 1988, p. xii)

A partir das ideias de Shapiro (1989) entende-se, portanto, que um estudo sobre uma decisão de política externa pode ser conduzido a partir de uma pesquisa sobre os *pré-textos* que interpretam e produzem essa “realidade” (Shapiro, 1989) e, portanto, a partir dos chamados *estilos históricos de script* (Shapiro, 1989), responsáveis por mediar e governar as interpretações através das quais a “política

⁴⁸ Ver mais profundamente: SHAPIRO, Michael J. The politics of representation: writing practices in biography, photography, and policy analysis. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1988.

externa” acontece. Porém, deve-se ressaltar que a adoção, nessa tese, de uma perspectiva analítica focada no estudo das representações e discursos articuladas na “política externa”/”Política Externa” não significa que os fenômenos sociais - tal como a decisão de participar da MINUSTAH - estão sendo reduzidos a momentos específicos de expressões linguísticas. Como lembra Shapiro:

(...) to textualize a domain of analysis is to recognize, first of all, that any “reality” is mediated by a mode of representation and, second, that representations are not descriptions of a world of facticity, but are ways of making facticity (Shapiro, 1989).

As interpretações dominantes acerca da decisão do Brasil de liderar o braço militar da MINUSTAH, vistas no capítulo 3 dessa tese, convergem com a crítica que Campbell elabora sobre as narrativas tracionais de política externa nas quais:

(...) things have a self-evident quality that allows them to speak for themselves, and a logic of explanation in which the purpose of analysis is to identify those self evident things and material causes so that actors can accommodate themselves to the realm of necessity they engender (Campbell, 1992; p.4).

De fato, como estudado, as análises de PEB sobre a participação brasileira no Haiti buscam, em sua maioria, compreender “por que” tal decisão de política externa foi tomada e quais foram os resultados alcançados. Além de partirem da premissa de que o estado age intencionalmente, a partir de interesses claramente definidos e uma identidade estável, tais análises ignoram que qualquer decisão de política externa se dá dentro de um espaço discursivo específico em que se produzem os significados, conhecimentos, modos de subjetividade, objetividade e conduta que criam a realidade nos quais os tomadores de decisão pensam e agem (Doty, 1993).

A partir de uma abordagem pós-estruturalista que visa perturbar os modos de pensar e agir habituais nas Relações Internacionais (Der Derian, 1989), esta tese defende que a participação do Brasil na Missão de Estabilização da ONU para o Haiti pode ser compreendida para além de explicações presentistas e materialistas que reproduzem uma visão da política externa como uma ação ocorrida na interface entre a política doméstica e a política internacional, resultante de decisões racionais, interesses objetivos e identidades fixas. Partindo da premissa de que as articulações discursivas não são como um fenômeno superficial retórico atrás dos quais encontramos uma causa ou explicação real, um fundamento extradiscursivo, tal como os interesses ou o poder (Malmvig, 2006),

esta tese *não* busca discutir quais foram as intenções e motivações dos formuladores da política externa quando decidiram pela participação do Brasil na missão da ONU no Haiti. Considerando que os modos dominantes de entendimento de uma dada “realidade” existem dentro de práticas discursivas e representacionais, de modo que as “coisas” são constituídas no processo de lidar com elas (Doty, 1993), esta tese analisa a participação do Brasil na MINUSTAH a partir de uma narrativa alternativa às tradicionais que confere atenção especial à linguagem, aos discursos e aos modos de representação da realidade que orientam e legitimam o envolvimento do Brasil no Haiti, sob o capítulo VII da Carta da ONU.

Assim, rompendo com os entendimentos convencionais acerca da produção da identidade e da diferença via práticas de “política externa”/“Política Externa”, essa tese articula o seguinte conjunto de perguntas:

- Quais representações do *self* estatal “Brasil” e do “outro” “Haiti” – e do relacionamento entre o *self* e o “outro” – tornaram possível a participação do Brasil como líder militar da MINUSTAH desde 2004?
- Quais entendimentos e práticas de diferenciação são produzidos por narrativas dominantes acerca da constituição do estado no Brasil?
- Como tais narrativas históricas tradicionais funcionam (re)construindo um determinado “Brasil” contemporaneamente?

Uma ampla diversidade de estudos, clássicos e contemporâneos, discute o processo de formação do estado, da nação e da identidade no Brasil, e não há dúvida que muitos deles podem fornecer importantes subsídios e, mesmo, “grades de inteligibilidade” para responder às perguntas colocadas acima. De fato, clássicos do chamado “Pensamento “Social Brasileiro”, especialmente daqueles evocados como “Intérpretes do Brasil”; obras canônicas dos chamados “fundadores da historiografia brasileira” - Von Martius, Varnhagen e outros membros do IHGB -; análises históricas mais contemporâneas acerca da formação do estado e da nacionalidade no Brasil, como de Alcir Lenharo (1993) Raimundo Faoro (2001), Ilmar Rohloff de Mattos (2004); José Murilo de Carvalho (2007), para citar alguns nomes; trabalhos ligados ao (antigo) debate “iberismo” e

“americanismo”, desde Sérgio Buarque de Holanda (1995), passando por Richard Morse (1988) e Luíz Werneck Vianna (1991), entre diversos outros nomes influentes, poderiam certamente contribuir para refletir sobre as práticas de constituição de fronteiras entre *self* e “outro” no Brasil. Muitos desses estudos, ao discutir as particularidades, ambiguidades e limites (das narrativas) acerca da constituição do estado e da sociedade brasileira podem ajudar a compreender como a decisão de liderar o braço militar da missão da ONU no Haiti reproduz, e preserva, determinadas identidades e representações do *self* “Brasil”, do “outro” e da relação entre o *self* estatal e seus “outros”. Porém, essa tese opta por responder as perguntas propostas anteriormente por meio de um caminho menos explorado, embora mais evidente diante da forma como o problema dessa tese é construído.

Nesse sentido, essa tese elabora e explora, no capítulo seguinte, duas narrativas específicas de “micro política externa” envolvidas na construção do estado no Brasil: a “*Pacificação dos Índios*” e a “*Pacificação das Rebeliões Regenciais*”. Tais “narrativas de pacificação”, como se prefere denominá-las, são vistas, em conjunto, como um *lôcus* discursivo e de práticas privilegiado para refletir sobre os discursos e representações dominantes que participam da articulação de um determinado “Brasil” e da sua relação com diferentes “outros”. O estudo dessas “narrativas de pacificação” permitirá pensar sobre a identidade que se busca constantemente preservar, e projetar, para o Brasil, e para aqueles que agem, “dentro” e “fora”, em seu nome.

Deve ter-se claro que essa tese *não* intenciona reconstituir a história de processos específicos de “pacificação” na tentativa de encontrar as “origens” para a decisão do Brasil de participar da missão Haiti em 2004. O estudo de *duas* narrativas históricas de “pacificação” no Brasil - a ser empreendido no capítulo seguinte - não visa explicar o porquê do engajamento das tropas brasileiras no Haiti. Tal estudo também *não* objetiva a produção de um modelo analítico universal a ser replicado no estudo de outras decisões da política externa brasileira. Pretende-se desenvolver *uma* abordagem conceitual e analítica, entre outras possíveis, que permita sustentar o argumento de que a decisão brasileira de liderar o braço militar da missão da ONU no Haiti funciona reproduzindo e preservando determinadas identidades e representações, do *self* e do “outro”, articuladas em narrativas históricas (e dominantes) de constituição do estado nacional no Brasil.

5

A “Pacificação” e “Os Pacificadores”: escrevendo *um* Brasil moderno

5.1

Introdução

Em julho de 2004, o Brasil assumiu o comando militar da então recém-criada Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Estabelecida em 30 de abril daquele ano pela resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU, a MINUSTAH tinha o propósito básico de promover a reconciliação nacional e o retorno do Haiti ao regime democrático pleno. O mandato da Missão incluía assegurar as condições internas - tanto em termos de estabilidade política quanto de manutenção da ordem pública -, promovendo um processo de reconciliação nacional. Nesse aspecto, de acordo com a Resolução 1542, a operação de paz deveria proporcionar o suporte necessário para a consecução de eleições gerais, auxiliar o governo de transição a desarmar grupos beligerantes, proteger os Direitos Humanos e reestruturar a Polícia Nacional Haitiana (PNH).

E mesmo que, ao longo dos últimos 10 anos, o mandato da MINUSTAH tenha sido por diversas vezes alterado para incorporar tanto atividades de assistência humanitária quanto de tarefas de reconstrução e de promoção do desenvolvimento, a interpretação acerca da função inicial da Missão, especialmente durante os anos de 2004-2009, era de que as forças de paz estavam engajadas na “pacificação” do país caribenho, como afirmara o brasileiro Luiz Carlos da Costa, então Vice-Representante Especial do Secretário-Geral da ONU no Haiti⁴⁹.

⁴⁹Ver: Missão Cumprida. Revista Época, 17/09/2009. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT93699-15223-936993934,00.html>. Acesso em: 2 de janeiro de 2013.

Este capítulo desenvolve, de forma mais específica, a primeira parte do título da tese, onde fica indicado que a “pacificação” seja compreendida como um discurso de política externa que atua (re)produzindo o estado, tido como um *self* coletivo em constante necessidade de fixação. Deste modo, enquanto o capítulo anterior fornece o substrato teórico e conceitual para avançar nessa discussão, este discute como as “narrativas de pacificação” - tal como as duas narrativas a serem analisadas em seguida - participam da produção e preservação de uma identidade “integracionista”, “conciliatória” e “pacifista” do Brasil - e do (soldado) brasileiro.

Nesta tese, o militar é compreendido como um *locus interpretativo* específico, entre outros imagináveis, que permite analisar como o *self* Brasil, e a relação entre *self* e “outro”, é articulada. O militar é, portanto, um espaço de embates onde se autoriza (e se contesta) a exclusão/assimilação do “outro”. Ao mesmo tempo, o militar é, enquanto uma instituição formal do estado soberano, *parte da produção desse próprio estado*, não apenas porque possui recursos de poder que permitem o acesso físico às instâncias estatais de tomada de decisão, influenciando o processo político, como também, nos termos desta tese, porque é capaz de articular discursos e representações sobre o estado que podem ser interpelados no sentido de produzir e reproduzir uma compreensão de Brasil - e da relação entre *self* e “outro” - vista como natural e coerente por um conjunto de indivíduos. Neste sentido, o militar é tanto um *prisma analítico* que torna possível desenvolver argumentos acerca da política externa do Brasil no Haiti, quanto o próprio *objeto de pesquisa* desse trabalho.

Este capítulo analisa duas narrativas específicas de construção do estado no Brasil: a “Pacificação dos Índios” e a “Pacificação das Rebeliões Regenciais”⁵⁰. Opta-se por analisar tais narrativas a partir de um estudo de duas figuras icônicas: Duque de Caxias e o Marechal Rondon. Tais figuras são compreendidas nesta tese como fixadores de determinados sentidos e significados sobre o Exército brasileiro e sobre o próprio “Brasil” que se deseja, constantemente, estabilizar. E, ao monumentalizar um determinado *self*, bem como uma compreensão específica da relação entre esse *self* e “outro”, tais figuras

⁵⁰ Tais narrativas não são necessariamente encontradas na historiografia com esse nome.

funcionam silenciando ou marginalizando outros significados e discursos alternativos sobre o *self* estatal e sobre aqueles que agem em nome do Brasil.

Assim, este capítulo se divide em três partes. As duas primeiras partes abordam, respectivamente, a “Pacificação das Rebeliões Regenciais” e a “Pacificação dos Índios”. A partir das compreensões elaboradas nessas duas primeiras partes, e com base em uma perspectiva pós-estruturalista da política externa, a terceira e última parte desse capítulo apresenta, conclusivamente, um conceito de “pacificação”. Os entendimentos formulados e explorados nesse capítulo permitirão tanto propor uma narrativa não convencional sobre o engajamento do Brasil na MINUSTAH quanto abrir espaço para refletir acerca da proliferação de discursos “pacificadores” do/no Brasil atualmente - a exemplo das chamadas “Unidades de Polícia Pacificadoras” (UPPs), no Rio de Janeiro; o que será feito no último capítulo da tese.

5.2

A “pacificação” das Rebeliões Regenciais e a (re)produção do estado *imperial*

5.2.1

Notas histórico-historiográficas

Em seu ensaio “A interiorização da metrópole”, Maria Odila Leite da Silva Dias (1972) enfatiza que um dos traços específicos do processo histórico brasileiro da primeira metade do século XIX é a continuidade do processo de transição da colônia para o Império. Ao pensar a constituição do estado independente no Brasil a partir da noção de “metrópole interiorizada”, Dias chama atenção para uma reflexão acerca dos processos de produção de uma determinada ordem política em um contexto onde ideais de modernidade convivem com hierarquias coloniais, e em que práticas liberais coexistem com a manutenção da escravidão. Ao mesmo tempo, a noção de “metrópole interiorizada”, tal como elaborada por Dias, permite, direta ou indiretamente, pensar os embates entre processos de afirmação do poder burocratizado/centralizado do estado imperial e práticas políticas ligadas a uma concepção descentralizada da ordem pública.

Com isso, o desafio posto pela Independência - de consolidação no Brasil de um centro de poder em território tão vasto, de integração falha, escassamente povoado, e tão ambíguo em termos do seu processo de colonização -, teria se

tornado, sob o Império, “o imperativo da construção do Estado muito mais relevante do que o da nacionalidade” (Reis, 1988, p.191). Assim, por um lado, a compreensão de que “o Brasil se fez Império antes de se fazer nação”, como diz Evaldo Cabral de Mello (2002, p.24) reforça como somente depois do primeiro período republicano os projetos de construção da nação e da nacionalidade adquiriram unidade e especificidade. Por outro lado, ainda que tais projetos não tenham fortemente precedido a instituição formal do estado soberano, o Brasil, enquanto corpo político autônomo de Portugal, de fato *se fez* “Império”, com base em práticas e atributos especificamente vinculados a esta identidade política, ainda que as condições de sua produção naturalmente apresentassem algumas singularidades.

Entre a maioria dos trabalhos de cunho histórico-historiográficos que abordam o “Império” na história do Brasil, alguns procuram pensar a colônia brasileira como parte do “império” colonial português, outros essencialmente entendem o período de 1822 a 1889 como parte de um processo maior de centralização e institucionalização do estado-nacional. E, embora tenha havido, desde 1970, um grande esforço interpretativo sobre o Império Brasileiro⁵¹, poucos trabalhos refletem sobre os discursos e práticas que participam da constituição e preservação de uma identidade “imperial” para o *self* “Brasil” - e que, portanto, produzem uma determinada compreensão sobre o “self” e sobre o “outro”. Estudos histórico-historiográficos mais recentes, entretanto, têm abordado de forma inovadora as *práticas de administração* tanto do império português no Brasil quanto, embora minoritariamente, do Império brasileiro⁵². Tais estudos trazem, de uma forma ou de outra, elementos férteis para pensar os limites e possibilidades da ação política no processo de produção de uma identidade “imperial” ao estado moderno no Brasil. Um ponto central desses estudos, e que merece ser destacado para o argumento desta tese, encontra-se na crítica a abordagens tradicionais sobre “impérios” modernos, de maneira geral, e sobre o Império no Brasil, em particular, na medida em que supõem a constituição do

⁵¹ Ver: Carvalho, José Murilo de Carvalho, A construção da ordem. Teatro de Sombras; Simon Schwartzman, Bases do autoritarismo brasileiro; Ilmar Rohloff de Mattos, O tempo saquarema: a formação do Estado imperial;

⁵² Ver o texto “Uma leitura do Brasil colonial: bases da materialidade e da governabilidade no Império”, de Maria de Fátima Gouvêa, Maria Fernanda Baptista Bicalho e João Luís Ribeiro Fragoso (2000).

estado-nacional a partir de dicotomias, tais como metrópole-colônia; centro-periferia, centralização-descentralização, conservadorismo/federalismo, etc. Nessa nova historiografia, diferentemente, enfatiza-se como o “império” português se constituiu a partir de “relações de poder espiraladas”⁵³, um conceito que rejeita

o dualismo e, por conseguinte, a exploração, o domínio, a *via de mão única* da metrópole para com a colônia (...), propiciando vislumbrar sujeitos históricos múltiplos, desiguais e diferentes, e articular partes do império, inclusive os poderes polissinodais, sem se pautar apenas pelas noções de sujeição, dependência, subordinação, inferioridade, incapacidade (Schiavinato, 2009, p.28-29).

Além disso, debates recentes sobre as práticas de negociação ocorridas entre múltiplos universos políticos e elites no Império *do* Brasil também enfatizam que

a centralização e, consequentemente, o próprio processo de formação do Estado não podem ser vistos como um fenômeno de única direção, imposto do centro para a periferia, partindo da ação e interesses de uma determinada classe ou grupo específico - sejam esses interesses econômicos ou políticos, sejam esses grupos saquaremas ou burocratas, estadistas ou fazendeiros —, que dominou o centro de poder e dali planejou a união do Império e a unificação territorial do país. (Martins, 2006, p.212).

Mais especificamente, a ideia de um Brasil “Império” tem sido desenvolvida em trabalhos como de Maria de Fátima Gouvêa (2008a; 2008b), onde a monarquia constitucional no Brasil da primeira metade do século XIX é considerada a partir da dinâmica política provincial. Em seu “Império das Províncias”, Gouvêa (2008a) analisa o funcionamento da Província como importante espaço de fricção e acomodação dos múltiplos interesses que perpassavam as dinâmicas políticas regionais. Deste modo, escapando do dualismo clássico entre “Corte no Rio de Janeiro” versus “regiões”, Gouvêa vê a Província, e a ordem provincial, nas palavras de Iara Schiavinato (2008), como

uma instância de poder regional que mediava, funcionava como canal, esfera de decisão, espaço de representação da província no império e na corte. Sua criação mostra um interesse de um governo central direto que precisa de mediadores em toda parte da mesma forma, mediadores na negociação e implantação de ações

⁵³ Esse termo tem sido especialmente utilizado em trabalhos produzidos desde os anos 2000 que propõe um novo enfoque sobre o império ultramarino português (ver: Maria de Fátima Gouvêa, Maria Fernanda Baptista Bicalho e João Luís Ribeiro Fragoso 2000, Uma leitura do Brasil colonial: bases da materialidade e da governabilidade no Império. Penélope: Revista de História e de Ciências Sociais, Lisboa, n. 23, 2000, p. 67-88). Porém, os *insights* trazidos por meio desse conceito ajudam a problematizar as compreensões convencionais não apenas sobre o Império lusitano como um todo, quanto à noção de “Império” no mundo moderno, incluindo no Brasil.

políticas, para ampliação de alianças, eleitorais muitas vezes, e controle das redes comerciais, dos poderes locais e suas elites (Schiavinato, 2008, p.30)

O esforço de atribuir maior complexidade espaço-temporal à formação do estado no Brasil, enfatizando dinâmicas políticas conduzidas entre as instâncias regionais, locais e imperiais de poder, constrói uma ideia do Império brasileiro como parte de um movimento *conciliador*, de *acomodação* da diferença e das esferas intercaladas de governança. Nessa perspectiva, o chamado “Período Regencial”, que seguiu à abdicação de D. Pedro em 1831 e se encerra oficialmente com a coroação de D. Pedro II, em 1840, deixa de ser um momento histórico excepcional - um “interregno republicano”, como comumente descreve a literatura -, dentro de um processo mais amplo e unidirecional de centralização, institucionalização e burocratização da monarquia constitucional, tornando-se um instante decisivo na articulação de discursos e representações que constituem determinados entendimentos e identidades sobre o estado “Brasil”. E mesmo que, de fato, a sequência de quatro Regências (“Trina Provisória”, “Trina Permanente”, “Una do Padre Feijó” e “Una de Araújo Lima”) tenha reforçado antigas desavenças entre liberais e conservadores, isso não impede de ver aquilo que Miriam Dolhnikoff (2005) recentemente chamou de “*pacto imperial*”, em uma crítica à historiografia sobre o Império que tradicionalmente tem operado a partir de um (falso) dilema onde se opõem “centralização” e “descentralização”⁵⁴.

Sem que se pretenda aqui formular uma posição definitiva acerca do debate mencionado, a ideia de “pacto” apresentada por Dolhnikoff (2005) interessa muito para o argumento desta tese, pois ajuda a pensar o período das Regências como um momento privilegiado para discutir os embates, e conciliações, acerca da construção de uma unidade estatal, considerando uma esfera de articulações e conflitos em que coexistem formas diferenciadas de territorialização, divergências entre as elites políticas quanto a formas de gestão da ordem pública e, ainda, rebeliões armadas - mais ou menos radicais - que questionam a permanência de hierarquias e exclusões coloniais, clamando por

⁵⁴ Para um aprofundamento desse debate: Coser, Ivo. Visconde do Uruguai: centralização e *federalismo* no Brasil, 1823-1866. Editora UFMG, 2008

algum tipo de liberdade não concebida no estado moderno *imperial* em construção.⁵⁵

Assim, entende-se que os argumentos desenvolvidos em estudos mais recentes sobre o Império no Brasil ajudam a pensar o Período Regencial como um momento central de articulação e rearticulação dos “*limes*” do governo do Império - tanto no que se refere à preservação da *integridade territorial*, quanto ao que se relaciona à *administração das populações*, e de suas condutas, dentro do território do estado.

Neste sentido, cabe lembrar que, entre 1831 e 1840, dezenove rebeliões eclodiram em todo o Império. Do norte ao sul do país, os principais movimentos ocorridos foram: Sabinada (1837-1838), Farroupilha (1835), Balaiada (1838-1841), Cabanagem (1835-1840), Cabanada (1832), Praieira (1848), Revolta de Carrancas (1833), Revolta de Manuel Congo (1838), Revolta do Reino da Pedra Bonita (1838) e Revolta dos Malês (1835). Não é caso, neste espaço, de abordar as causas das revoltas ocorridas nesse período e o debate sobre a tensão entre a autonomia provincial e as dinâmicas de centralização que definem o projeto de construção da ordem imperial conservadora - debate este já bem desenvolvido nas obras de Ilmar Ohrloff Mattos (1990) e José Murilo de Carvalho (1996). Mas a retomada do enfoque sobre as rebeliões serve a um propósito bem específico nessa tese, uma vez que tal contexto de discursos e práticas é significativo para pensar a produção de determinadas representações e identidades sobre o “militar” brasileiro, que se busca constantemente fixar também para o estado chamado “Brasil”.

Assim, a partir de um estudo específico sobre as representações construídas sobre a figura do Duque Caxias, especialmente sobre sua atuação “pacificadora” nas rebeliões regenciais, procura-se, por um lado, compreender os discursos e práticas ligados à consolidação e preservação do estado imperial monárquico, à manutenção da integridade territorial do Brasil, e à recomposição do “pacto imperial”, em termos da conciliação das ambiguidades e contradições dessa

⁵⁵A grandeza desse “pacto” é marcada, entre outros aspectos, pela ausência de grandes desacordos entre liberais (exaltados e moderados), republicanos e restauradores acerca da manutenção da escravidão. Para o debate acerca do liberalismo no Brasil ver o trabalho de Roberto Schwarz e daqueles que dialogam a partir de seu texto “As ideias fora do lugar” (Schwarz, Roberto. Ao vencedor as batatas: formas literárias e processo social no início do romance brasileiro. São Paulo; Duas Cidades; Ed. 34, 5ª edição. 2000)

modernidade, bem como entre as elites políticas em formação. Por outro lado, ao procurar pensar a construção do estado “Brasil” por meio das representações de um determinado soldado/oficial, está se refletindo também sobre o lugar do militar na produção e reprodução de uma determinada identidade do estado brasileiro.

5.2.2

“Pacificando” territórios e rebeldes

Desde a Independência, o Brasil foi concebido, segundo Antônio Carlos Robert Moraes (2005), como um espaço, e não como uma sociedade: o espaço é pensado como algo a ser conquistado, e as populações como instrumentos desse movimento de conquista. Nessa lógica, a construção do estado moderno no Brasil teria assumido para Moraes um projeto nacional básico no qual o território - *e não a nação* - é seu principal motor de formação. Quando articuladas pelas elites políticas brasileiras, as ideias de civilização e de modernização se referem, majoritariamente, a processos de conquista e de estabilização de um território unificado. Da mesma forma, Adriana Barreto de Souza, ao discutir especificamente a repressão às rebeliões regenciais, reitera como a noção de território se refere “à relação de uma sociedade com um espaço determinado e, nesse sentido, é a apropriação que qualifica uma porção de terra: usos, conflitos, negociações, hegemonias e violências sustentadas por ações e projetos políticos específicos” (Souza, p. 2008, p.234).

O Exército brasileiro surgiu, legalmente, no ano de 1824. A constituição de um poder militar de caráter permanente foi tema de vários embates entre D. Pedro I e as oligarquias. Segundo Hayes, D. Pedro era claramente favorável ao uso do Exército na centralização de seu poder, e, “nesse sentido, ele prestigiou a ideia de que o Exército podia representar uma instituição útil para a centralização do poder político, em âmbito nacional” (Hayes, 1991. p.46). Já de acordo Henry Hunt Keith (1989), naquele momento o exército foi visto como a única instituição suficientemente forte e capaz de influenciar o curso dos acontecimentos de maneira dominadora⁵⁶.

⁵⁶ Márcio Scalério (1995) bem lembra que o exército do primeiro Império e do período Regencial deve ser entendido como um “exército de antigo regime”, não sendo ainda constituído nos moldes de um exército moderno, como hoje se concebe. Para aprofundamento dessa discussão ver:

Após a Independência, Dom Pedro I havia organizado as forças terrestres em duas linhas: a primeira corresponderia a um exército regular em apoio ao aparelho burocrático da monarquia, responsável pela garantia das fronteiras do país; a segunda estaria ligada à manutenção das antigas milícias e ordenanças, para proteção da aristocracia rural, sendo responsável ainda pelo policiamento urbano (Hayes, 1991). Dom Pedro I também estabeleceu o Batalhão do Imperador, denominado posteriormente de Batalhão da Guarda Presidencial e, desde 2001, de “Batalhão Duque de Caxias”. Criado em 1823, o Batalhão do Imperador foi usado para conter as sublevações revoltosas que se seguiram ao sete de setembro, tal como ocorreu na Província da Bahia. Contrária a essa postura, deve-se mencionar, estava a Assembleia Constituinte de 1823, que apoiava *desarmar* o poder central e que expressou ressalvas - especialmente por parte de seus representantes liberais - quanto à existência de uma força militar *nacional*, preferindo a constituição de uma milícia civil sob o comando regional (ver Hayes, p.46). Nessa lógica, os delegados da Assembleia entendiam que, na futura Constituição, deveria ser vedado o emprego do Exército internamente, exceto em casos de revoltas, deixando para as forças de milícias e para a política militar o cuidado pela segurança pública.

Com a abdicação de D. Pedro I, cresceram as ameaças de desordem e de saques na cidade do Rio de Janeiro (cf. Forjaz, 2005, p. 65). Adriana Lopez e Carlos Guilherme Mota lembram que a população que ajudou a derrubar o imperador percebeu que a Regência manteria o mesmo modelo de exclusão política do Primeiro Reinado: “as agitações de rua, depredações e os ataques aos portugueses continuaram após a deposição do imperador. E a tropa do Exército amotinava-se com os populares” (Lopez & Mota, 2008, p.424). Em meio a essas dissensões, “encontrava-se o jovem major Luiz Alves de Lima e Silva, futuro Duque de Caxias, que estava destinado a tornar-se a maior expressão do “soldado-salvador do Império brasileiro” (Keith, 1998, p.10). O Batalhão do Imperador aprovava a abdicação de D. Pedro em favor de seu filho, futuro D. Pedro II, e o major Lima e Silva resolveu formar com 400 oficiais o “Batalhão Sagrado”, que tinha a missão de defesa da Pátria. Essa tropa foi chamada de “Voluntários da

Pátria", denominação que se popularizaria quando da guerra do Paraguai. Composta por 400 oficiais do Exército, proprietários de terras e comerciantes, o “Batalhão Sagrado” adotaria a bem conhecida linha de ação do major, o *patrulhamento ostensivo das vias públicas*:

De repente, na capital começou uma rotina curiosa: patrulhas de oficiais montados em cavalos como soldados, ou então como sentinelas fazendo rondas de armas na mão. Para onde quer que apareça a desordem ou a agitação, para lá correriam os “soldados-oficiais”. Tal atitude foi paulatinamente levando ordem à cidade e esses militares passaram a ser designados “Voluntários da Pátria”, nome que perduraria até o conflito com o Paraguai (Forjaz, 2004, p. 66).

Para enfrentar aqueles que ainda se opunham à autoridade da Regência, constituiu-se, em agosto de 1831, a “Guarda Nacional”, que tinha no Batalhão Sagrado o seu embrião (Lopez & Mota, 2008). Vinculada aos propósitos descentralizadores dos liberais que assumiram a primeira regência (Souza, 2003), a Guarda Nacional era considerada, nesse contexto, como uma proteção ao trono brasileiro, em oposição ao Exército, ainda identificado com D. Pedro I (Hayes, 1991). A Guarda Nacional foi um instrumento policial empregado para impor a lei e a ordem pública, reprimindo com violência as constantes agitações populares e revoltas militares. Serviu, basicamente, aos interesses da oligarquia agrária, preservando as grandes propriedades rurais, a escravidão, e reprimindo os movimentos oposicionistas ao governo regencial.

Ao discutir o trabalho clássico de Jeanne Berrance de Castro (1979)⁵⁷, Dirceu Casa Grande Junior (2009), por sua vez, destaca como o envolvimento dos militares nas contestações à Independência forneceu os argumentos necessários para os liberais adotarem, com a Guarda Nacional, o conceito francês de “nação em armas” e a figura do “cidadão soldado”, ao invés do soldado profissional:

A criação da imagem de um Exército profissional extremamente numeroso, desorganizado, mal remunerado, violento e sedicioso marcou as falas dos Ministros em seus relatórios e dos parlamentares em seus discursos. Em boa parte dos documentos as péssimas condições materiais do Exército e o envolvimento de grande número de militares nas revoltas regenciais contribuíram para a construção da imagem de uma força militar sediciosa e sempre disposta a se envolver em disputas e promover a desordem. (Casa Grande Jr., 2009, p.9).

Nessa perspectiva, a Guarda Nacional - diferentemente do exército que “não era capaz de ter uma ação de presença no enorme território da jovem nação”

⁵⁷ Ver: Castro, Jeanne Berrance de. A Milícia Cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850. São Paulo: Editora Nacional, 1979.

(Uricoechea, apud Hayes, 1991, p.53) - era vista como *incorporação da própria nação*, como lembra Jeanne Berrance de Castro (Castro, 1979).

Embora a Guarda tenha sido inspirada em modelos estrangeiros, onde cargos de oficiais eram preenchidos através de eleição, tal pretensão não se realizou, pois, na prática, a Guarda era uma corporação administrada patrimonialmente (Hayes, 1991, p. 53-54). Assim, se, por um lado, a criação da Guarda Nacional levou a extinção dos antigos corpos de milícias e ordenanças do período colonial, por outro lado, uma vez que a Guarda era chefiada, na prática, por autoridades locais, tal processo não significou o fim do recurso aos particulares. Nesse caso, a Guarda Nacional é exemplo das ambiguidades, e das conciliações dessas resultantes, geradas pela convivência de práticas específicas de um estado moderno com tradições coloniais⁵⁸.

No contexto histórico das chamadas Rebeliões Regenciais não havia exatamente um Exército, nos moldes de um exército moderno, visto como uma corporação militar específica, com coesão e espírito de corpo. O exército imperial brasileiro que existia desde a independência foi reorganizado a partir de 1831 e se consolidou ao longo das sucessivas revoltas do Período Regencial, especialmente a partir de 1837-1840. A constituição do Exército ocorreu de forma articulada ao processo de estruturação da unidade territorial do estado imperial (ver Souza, 2008). Segundo Marcio Scalécio, o Exército da Regência e do Segundo Reinado não era ainda “uma instituição militar típica do Estado-Nação, análoga aos exércitos de massa da Revolução Francesa e ao Exército da União na Guerra Civil norte-americana” (Scalécio, 1995, p. 24).

O Ato Adicional proclamado em agosto de 1834 foi uma modificação à constituição brasileira de 1824. Além de criar a Regência Una, o Ato Adicional dissolveu o Conselho de Estado do Império do Brasil e criou as Assembleias Legislativas provinciais, proporcionando mais autonomia para as Províncias. Mesmo podendo ser concebido como um “ato de conciliação” entre as diferentes forças políticas, o Ato Adicional foi visto como contraditório, pois ao mesmo tempo em que propunha a centralização política nas mãos de um único regente,

⁵⁸ Além disso, como destaca Hayes (1991), enquanto a formação e o emprego da Guarda Nacional criam nova perspectiva para o acesso da elite política ao processo de fortalecimento do estado imperial (Hayes, 1991, p. 43), há a emergência de uma ambiguidade clássica: não se pode dizer se

aceitava uma grande autonomia por parte das províncias. As regências de Antônio Feijó e de Araújo Lima foram parte dessa tensa conciliação trazida pelo Ato, uma vez que buscavam favorecer a descentralização política e, ao mesmo tempo, manter a unidade territorial.

A “reforma conservadora” iniciada em 1837 - consolidada na figura da Regência Una de Araújo Lima - temia a fragmentação territorial do Império e via com desconfiança a Guarda Nacional, que, junto com o Ato Adicional de 1834, teria colaborado para promover no Império a “anarquia” (Souza, 2003. p.98). A aprovação da Lei Interpretativa de 1840 passava, portanto, muitos dos poderes dos governos provinciais para as mãos do governo imperial e revogava vários aspectos “federalistas” do Ato Adicional, tal como a gerência policial, administrativa e jurídica das Províncias, bem como remodelava a Guarda Nacional de forma a torná-la mais submissa ao Estado.

O “discurso da ordem” articulado pelos conservadores pautou a renovação do exército e foi central para definir o papel do militar na estabilização do governo central e na preservação da integridade do estado imperial.⁵⁹ Segundo Henry Kunt Keith (1989), em qualquer sociedade, o lugar das forças armadas é reflexo dessa mesma sociedade, dos seus valores e dos seus arranjos políticos sociais; e, na sociedade imperial aqui referida, ainda há uma ideia dos militares como “guardiães” da ordem constitucional, como “salvadores” dessa ordem, especialmente quando tida por ameaçada e em decadência. Porém, como reforça Keith, também a partir de 1840 o “soldado-salvador” foi se transformando no servidor fundamentalmente leal ao regime, como exemplificado pela carreira de Luiz Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, em particular durante o Segundo Reinado (1840-1889).

é a sociedade civil que está sendo militarizada ou se é a organização militar que está sendo apaisanada (Hayes, 1991, p. 43).

⁵⁹ Porém, deve-se ressaltar, a promoção do Exército pela “reforma conservadora” não significou a extinção das instituições militares existentes (Souza, 2008): “O Exército continuaria dividindo áreas de atuação com a Guarda Nacional e as ordenanças. A reforma buscava, na verdade, reordenar as relações entre a oficialidade dessas diferentes forças militares, sobretudo as relações entre oficiais do Exército e da Guarda Nacional” (p.) Ver também: Souza, Adriana Barreto de. O exército na consolidação do Império: um estudo histórico sobre a política militar conservadora. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

5.2.3

A “pacificação” e o “Pacificador”

Luiz Alves de Lima e Silva (1803-1880) descendia de uma tradicional família de militares,⁶⁰ e era filho de Francisco de Lima e Silva, brigadeiro e parte da primeira regência do Império brasileiro. Entre 1822 e 1831, participou da campanha da Cisplatina e de campanhas contra revoltosos na Bahia, tendo sido efetivado no chamado Batalhão do Imperador.⁶¹ Após a abdicação de D. Pedro, voluntariou-se para o Corpo de Guardas Municipais Permanentes (hoje a Polícia Militar do Rio de Janeiro), que combatia rebeliões contra a Regência; e, já em 1832, assumiu, enquanto tenente-coronel, o comando do Corpo de Guardas Municipais.⁶² Embora não muito discutido na literatura, esse período inicial da carreira de Luiz Alves é considerado por muitos historiadores militares um momento definitivo para o desenvolvimento das estratégias e táticas de “polícia” e de patrulhamento ostensivo das vias públicas (Forjaz, 2005), aplicadas posteriormente por Caxias em suas campanhas “pacificadoras”.

No fim de 1839, depois de promovido ao posto de coronel, Luiz Alves é nomeado Presidente da Província do Maranhão e Comandante Geral das Forças Militares em operação, num esforço de união civil e militar, e em resposta à ambição dos conservadores de avançar a centralização do poder no Império, retirando das províncias os direitos de autonomia previamente estabelecidos. Em julho de 1841, é elevado a general brigadeiro e agraciado com o título de Barão de Caxias. O título faz referência à cidade maranhense de Caxias, palco de batalhas decisivas para a vitória das forças imperiais.

Foi eleito deputado pela Província do Maranhão em 1841 e, em 1842, engajou-se na repressão dos movimentos revoltosos dos liberais em Minas Gerais e São Paulo. Na condição de Presidente da Província e Comandante Geral das

⁶⁰Na família paterna havia vários oficiais superiores e generais do exército português que, depois da Independência do Brasil, passaram a integrar o exército brasileiro. (Ver: Bento, Claudio Moreira. Caxias e a Unidade Nacional. Porto Alegre: Genesis, 2003; Souza, Adriana Barreto de Duque de Caxias: o homem por trás do monumento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008).

⁶¹ Batalhão do Imperador, criado por Dom Pedro I, atuou na pressão das contestações no Rio de Janeiro após a declaração da Independência. Durante a campanha na Cisplatina, o Batalhão se dirigiu para Montevidéu para atuar na Colônia do Sacramento.

⁶² No comando do Corpo, Caxias ajudou a implantar várias inovações, tal como as rondas de Cavalaria e o Serviço Médico, além dos postos de major e tenente-coronel (a oficialidade da corporação só ia até capitão).

Forças Militares em operação, seguiu para o Rio Grande do Sul, para combater os Farrapos. Já 1844, durante a Guerra dos Farrapos, Caxias foi efetivado no posto de marechal-de-campo e, em 1845, eleito senador pelo Rio Grande do Sul. Como militar e político, contribuiu para a assinatura da Paz de Ponche Verde (1845), que pôs fim ao conflito nos pampas.

Enquanto importante líder do Partido Conservador, Caxias se tornou senador vitalício desde 1845, ministro da Guerra em 1855, e Presidente do Conselho de Ministros por três vezes (1855-1857, 1861-1862 e 1875-1878). Em 1866, foi nomeado comandante das forças brasileiras no Paraguai, entrando em Assunção em 1869. Proclamado "Patrono do Exército Brasileiro" postumamente em 1962, tem seu nome no "Livro dos Heróis da Pátria", e o dia de seu nascimento, 25 de agosto, é hoje celebrado como o dia do Soldado.

Segundo Celso Castro (2008), a referência ao duque de Caxias remete, nas últimas décadas, a uma *dupla* imagem: “Por um lado, à de patrono do Exército, modelo ideal e quase sacralizado de soldado brasileiro, forjador da unidade nacional durante o Segundo Reinado. Por outro lado, a de um militar “caxias”, implacável na repressão a movimentos populares ou a inimigos políticos”.⁶³ Essa relação entre Caxias e o Exército tem feito de Caxias um *lócus* de disputas pela memória, gerando

ora a reprodução de uma memória laudatória, evocada em sua maioria por militares, ora a reprodução a uma “contra-memória” crítica, porém anacrônica, que mal consegue disfarçar a intenção de atingir o exército de 1964 e o regime militar que se seguiu. (Castro, 2008)⁶⁴

Pode-se dizer que *duas* outras imagens, mais ou menos distintas, também (co)existem com as ressaltadas por Celso Castro - e nelas se misturam, tornando nem sempre fácil separá-las. Há a imagem de um Caxias visto como “mais político que militar” - ou, mesmo, “mais diplomata que soldado” (Souza, 2008). Tal imagem foi articulada mais explicitamente a partir da década de 1970, e, mais recentemente, especificamente por meio dos estudos de Adriana Barreto de Souza,

⁶³ Celso Castro escreve na orelha do livro de Adriana Barreto de Souza (2008), Duque de Caxias, o Homem por trás do Monumento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

⁶⁴ Idem.

construiu-se uma quarta imagem: a de um Caxias mais humano, mais histórico, “para além do monumento” (Carvalho, 2008)⁶⁵.

As imagens mencionadas acima serão abordadas nessa tese a partir de alguns trechos selecionados em diferentes obras sobre o Duque de Caxias, produzidas em momentos distintos da história brasileira. Dessas imagens produz-se uma narrativa sobre Caxias que, embora multifacetada, participa de uma narrativa histórica mais ampla, e dominante, sobre a constituição de um determinado “Brasil”, soberano e territorialmente unificado, bem como sobre o papel do militar nesse processo de produção da identidade estatal e, ainda, sobre a relação entre o estado/soldado e as coletividades nacionais.⁶⁶ Nesse aspecto, como se procura mostrar a seguir, as várias imagens de Caxias, quando articuladas, constroem uma representação do militar enquanto imagem do próprio estado; e ambos, o militar e o estado, como conciliadores, transigentes, negociadores, integracionistas e assimilacionistas. É esta representação do estado, e do soldado brasileiro, que, como enfatizado nessa tese, constantemente se reafirma e se estabiliza - embora sempre contestada -, seja em algum “Haiti” de fora, seja nos “haitis” de dentro do Brasil.

5.2.3.1

Duque de Caxias: protetor do Estado e patrono do exército brasileiro

Segundo Celso Castro (2002), o ‘culto’ a Caxias iniciou-se apenas em 1923, ou seja, quarenta e três anos após a morte do general, e no ano que se determinou que o dia 25 de agosto, em celebração ao nascimento de Luís Alves de Lima e Silva, seria, dali em diante, o ‘Dia do Soldado’. Deste modo, a transformação da “Festa de Caxias”, assim inicialmente chamada a comemoração do dia 25 de agosto, para o “Dia do Soldado”, “servia para vincular, simbolicamente, uma categoria genérica - o soldado brasileiro - a seu guia” (Castro, 2002, p. 105-106).

⁶⁵José Murilo de Carvalho, na contracapa do livro de Adriana Barreto de Souza: Duque de Caxias, o Homem por trás do Monumento (2008).

⁶⁶Para uma melhor discussão do tema, ver: José Murilo de Carvalho (2005) em “As forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador”; Celso Castro (2002) em “A invenção do exército” ; Castro (1995) Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política e, ainda, Castro (2004) em “O espírito militar: um antropólogo na caserna”.

Por outro lado, a propagação de Caxias como modelo ideal do soldado brasileiro foi, até aquele momento, parte de um contexto de profundas divisões doutrinárias, organizacionais e políticas ocorridas no seio do Exército brasileiro, e que se estendeu desde o golpe de 1889 até os primeiros anos da República. Segundo Celso Castro (2002), o aprofundamento de um questionamento acerca da integridade institucional do Exército resultou em um ato de “invenção” da própria instituição. Assim, na década de 1920, o Exército foi não apenas reorganizado, mas também inventado como uma instituição nacional, herdeira de uma tradição específica e com um papel a desempenhar na construção da nação brasileira.

Até 1930, a instituição de Caxias como ‘patrono’ se conforma à determinação (informal) do Exército de conceber o soldado brasileiro a partir da legalidade de sua ação e do seu afastamento da política. Enquanto um soldado ideal, Caxias é visto como ‘baluarte inexpugnável da legalidade’ e, portanto, representado como ‘antídoto’ contra a indisciplina militar. Como o ‘maior dos guerreiros’, Caxias é quase um santo, “que os soldados devem ‘chamar em seu auxílio’ nos momentos de perigo, de cansaço, de ‘crítica injusta que às vezes tenta desconhecer a respeitabilidade da missão gloriosa’ do Exército” (Castro, 2002).

Parte essencial da construção do mito de Duque de Caxias como Pacificador e Protetor do Império encontra-se a obra de Domingos Gonçalves de Magalhães, “Revolução na província do Maranhão desde 1839 a 1840”. Publicada em 1858, a obra de Magalhães foi uma resultante do período em que o autor esteve ao lado do coronel Luiz Alves, futuro Duque de Caxias, como seu secretário de governo,⁶⁷ posição esta que, para o próprio Gonçalves de Magalhães, como lembra Souza (2008b), “envolia redigir textos oficiais e auxiliar o presidente na administração da província.” (2008b, p.137). Mas a construção da imagem de Caxias como um militar *hábil, disciplinado, justo e protetor da unidade territorial do estado* foi também claramente inspirada na primeira grande biografia de Luiz Alves, “Vida do Grande Cidadão Brasileiro Luís Alves de Lima e Silva” (1878), de autoria de Joaquim Pinto de Campos. Neste sentido, os três trechos abaixo, de três autores diferentes, provavelmente influenciados pelas

⁶⁷ Magalhães, Domingos José Gonçalves de. “Revolução na província do Maranhão desde 1839 a 1840. São Luís: Tipografia do Progresso, 1858. Ver comentário sobre essa obra de Magalhães em “Memórias da Balaiada (introdução ao relato de Gonçalves de Magalhães)”, de Luiz Felipe de Alencastro (1989).

primeiras obras escritas sobre Luís Alves de Lima e Silva, são representativos da imagem que historicamente tem se buscado tornar dominante e consolidar sobre, *simultaneamente*, Duque de Caxias, o Exército Brasileiro e - como argumentado nessa tese - sobre o próprio Brasil, pensado enquanto um *self* estatal em constante necessidade de reprodução. Os trechos abaixo ajudam pensar a articulações de tais representações⁶⁸:

Sua firmeza de caráter, suas qualidades de ação, sua severa serenidade e altos predicados de bravura já o haviam consagrado no meio militar. O valoroso soldado, que se cobria de glórias na Bahia e na Cisplatina e revelara no Batalhão do Imperador um rígido espírito de lealdade e disciplina, aparece nesse meio confuso e incerto com a reta tranquilidade do fio a prumo. Para ele se voltaram todas as vistas. É o **homem necessário no momento, a providencial reserva do bom senso e equilíbrio** que aparece; **uma oportuna compensação nos desvarios da ordem e nas tibiezas da lei**” (Carvalho, 1991, p. 64)⁶⁹.

“Não confundia a autoridade e a força de general com as prerrogativas de político. Ao vencer, como general, oferecia as mãos aos políticos vencidos. Ao disputar, como político, fazia-o apenas como inovação de seu intento de cidadão de lutar na assembleia pelos mais objetivos problemas nacionais. Era chefe rigoroso. A disciplina ficava acima de qualquer consideração. Mas era magnânimo e justo. Este soldado, este político, este cidadão iria, no norte, no centro e no sul, com a espada e com o coração, sufocar revoltas, desarmar espíritos, manter o Império, consolidar o Brasil” (Peixoto, 1973, p. 43).

“O espírito de cumprimento do dever seria uma qualidade de liderança que sempre o acompanharia. Um sinal disso é que depois de participar ativamente de duas campanhas operacionais contra inimigos externos, ele, mesmo sem autorização superior, tomou a si a missão de **manter a lei e a ordem**. Honrando seu compromisso com a **fidelidade às instituições**, compôs um destacamento com amigos e parentes e foi às ruas para **assegurar a integridade física e patrimonial da população carioca**” (Forjaz, 2005, p.63).

De modo que temos, em primeiro lugar, a obra “Caxias”, escrita por Affonso de Carvalho em 1938, e republicada pela editora da Biblioteca do Exército em 1976 e em 1991. Trata-se de um dos textos mais referenciados por autores que estudam, a partir de uma perspectiva laudatória, a figura de Duque de Caxias. Nele, a história de Caxias é contada como a própria história do Brasil Império enquanto Carvalho narra a saga de um comandante invicto em conflitos internos e externos, de um soldado modelo, simples, porém grandioso e grande responsável pela integridade do território brasileiro. Já no início do livro, é

⁶⁸ Trechos importantes para esta tese estão em negrito.

⁶⁹ A primeira edição desse livro é de 1938. O livro Caxias divide-se em quatro grandes partes - Batismo de glória e de fogo - Luta contra a rebelião; 3) Luta contra a tirania; e 4) Velhice e morte de Caxias.

discutido como, durante a abdicação de D. Pedro I, o então Major Luiz Alves, mesmo compreendendo que a abdicação era a única saída para o Brasil, ficou ao lado do Imperador; a lealdade, presteza e disciplina de Caxias são enfaticamente ressaltadas durante todo o texto a partir daí. Similarmente ao estudo de Carvalho (1938), Paulo Matos Peixoto (1973), num outro momento funde em sua obra a longa carreira militar de Caxias com a história do próprio estado brasileiro e da proteção da Pátria.⁷⁰ Em seu bem conhecido livro “Caxias: o Nume Tutelar da Nacionalidade”⁷¹, de dois volumes, Peixoto descreve ainda a seguinte imagem:

O mesmo decênio que o viu nascer, assistiu ao surgimento do Estado brasileiro, que se elevou a sede do Império português. O decênio de sua emancipação civil foi o mesmo da independência política nacional. Para seu aprendizado profissional e plena prova de sua vocação, o país ofereceu-lhe material das sedições. Para a sua consagração, uma guerra terrível e desafiadora (Peixoto, 1973, p.9).

Segundo Luiz Felipe Alencastro (1989), a rebelião no Maranhão decorria, entre outros fatores, da decisão do governo maranhense de instaurar a chamada “Lei dos Prefeitos”. Por meio desta lei,

Pretendia-se então empossar uma autoridade, nomeada pelo presidente da província, que dirigiria vários municípios, engolfando a autonomia das câmaras, da Guarda Nacional e, sobretudo, a capacitação judiciária e policial dos juizes de paz eleitos nas cidades. Prelúdio à Lei de Interpretação de 12 de maio de 1840, à Maioridade, ao restabelecimento do Conselho de Estado em novembro de 1841 e à Lei de Reforma Judiciária de 3 de dezembro de 1841, que generalizam a nível nacional esse repuxo centralizador, a Lei dos Prefeitos é recebida como um atentado contra a autonomia municipal, célula política instituinte do Império (Alencastro, 1989, p.10).

Ainda segundo Alencastro, importante comentador do livro de Gonçalves de Magalhães, o conflito descrito pelo poeta, é um *conflito geográfico*, uma vez que

o interior maranhense e piauiense ficou no oco da geografia e da história do Norte brasileiro. Fora da bacia do Amazonas e da bacia do São Francisco. Fora da economia extrativa da Amazônia, baseada no trabalho forçado indígena, e da agricultura de exportação nordestina, fundada no trabalho escravo africano. Foi desse segundo setor da economia nordestina que partiram as correntes povoadoras do Piauí e do interior do Maranhão. Todo esse território — tumultuoso teatro da Balaiada — era na realidade uma excrescência da Bahia, de onde provinha a maior parte de seus habitantes (Alencastro, 1989, p.9).

⁷⁰ Patria e nação nesse momento não são a mesma coisa.

⁷¹ PEIXOTO, Paulo Matos. Caxias. Nome tutelar da nacionalidade. v. I. Rio de Janeiro: Edico, 1973. 302.

Já Adriana Barreto de Souza (2008b) mostra como Gonçalves de Magalhães, ao comparar o Império a um corpo seriamente comprometido por uma enorme chaga, também via a causa do conflito no Maranhão no fato de ali haver, por culpa da elite, uma sociedade de “brutos”, que sempre impulsionava a guerra (Magalhães, 1858, apud Souza, 2008b p.241). Assim Souza descreve a visão de Magalhães:

Toda vez que um político ou proprietário recorria a um desses facínoras, estimulava as “rixas”. Quando, levados pela preguiça, esses proprietários optavam por “tudo que é colher sem martirizar a terra”, abdicando da lavoura e coalhando a província de “fazendas de gado vacuum”, criavam ainda “cardumes de homens ociosos, sem domicílio (...) **pouco dados a outros misteres e muito à rapina e à caça, distinguindo-se dos selvagens apenas pelo uso de nossa linguagem**”. Era preciso, orientava Magalhães, “historiar”, “conhecer esses homens”. Só isso possibilitaria uma ação eficaz na província (Souza, 2008b, p.241).

E se, como lembra Souza, a guerra dos balaaios era vista na corte como uma guerra de “bárbaros”, “o termo estava longe de definir apenas a atuação dos rebeldes”.⁷² Magalhães “também responsabilizava os proprietários pela proliferação de quilombos nas matas do Maranhão”. Ou seja, para o poeta,

os escravos só tentavam “subtrair-se ao jugo do senhorio” porque eram tratados “**com bárbaro rigor**”. Até o necessário sustento, esses senhores lhes negavam. “Essa é a gente”, conclui, “que incitada nos faz a guerra. (Souza, 2008b, p.241).

Com isso, a provável influência que Magalhães exerceu sobre como Luiz Alves interpretou o conflito no Maranhão está clara, segundo Souza, no relatório de governo enviado em 1841 no qual, mesmo havendo o reconhecimento que a guerra é uma calamidade, afirma-se que esta também pode ser “um meio de civilização para o futuro”, pois

se a questão era “domar” esses homens, como sugeria Gonçalves de Magalhães, a guerra dirigida pelo coronel Lima devia implantar mecanismos de controle mais duradouros naquelas terras – os “freios” de que falava seu secretário. Só assim ela poderia civilizar. **Guerra e administração se uniam num ponto – na necessidade de se reconstruir a ordem naquele território do Império** (Souza, 2008b, p.242)

⁷² Segundo Peixoto, o nome “Balaiaida” deriva, “tanto etimológica como historicamente, do vocábulo balaio. Uma das figuras – embora não a principal – que mais se destacaram na dureza e na crueldade da carnificina tinha o apelido de Balaio, pelo trivial motivo de ser fabricante e vendedor desse tipo de cestos de bambu. Seu nome era Manuel Francisco dos Anjos Ferreira. Sua ferocidade encheu de terror e sangue as cidades do interior maranhense, matando, tripudiando, violentando, devastando, para a satisfação cruel da vingança que bramava dentro de seu peito rude e cruel” (...) (Peixoto, 1973, p. 44).

Ainda neste aspecto, ao discutir a forma de ação de Caxias em sua “caça aos bandoleiros” no Maranhão, Carvalho (1991) ressalta como Caxias tinha sempre uma preocupação com o momento que segue à batalha e não se limitavam, segundo ao autor, **a um caráter meramente policial:**

Caxias divide as forças de perseguição em dois escalões – o escalão de ataque e o escalão de ocupação. O primeiro, tomado o contato com os rebeldes, deverá mantê-lo de qualquer forma, e, para isso não poderá se deter nos lugarejos ou nas cidades tomadas. Passará por elas, sem preocupações outras de socorrer a população e reorganizar o poder civil. É justamente para atender essas necessidades que marcha à sua retaguarda o escalão de ocupação” (Carvalho, 1991, p.77)

E, prosseguindo, o autor confere ênfase à imagem de uma relação imediata entre Caxias e as populações dos territórios em que atuava:

Como mesmo depois da ocupação feita pelas forças legais, algumas povoações se mostrem inquietas, receosas de novas investidas, e de modo especial a cidade de Caxias, o Pacificador resolve ir em pessoa visitá-la. A sua presença vem trazer àquela população aflita um novo alento e a certeza de haver terminado para os seus lares a era do crime e do sangue (Carvalho, 1991, p.78).

Além disso, as perseguições de Caxias aos “cangaceiros”, que “fazem o saneamento do sertão” (Carvalho, 1991, p.78), são acompanhadas de estratégias e táticas astuciosas e tolerantes para *poupar as forças*. Peixoto conta que:

“A tropa tinha que ser preparada especialmente, fora dos padrões clássicos da época (...). Uniu todas as tropas em uma unidade a que denominou de Divisão Pacificadora do Norte” (...) “Cumprida esta tarefa de organização material, Luís Alves de Lima passou à organização psicológica das tropas. A primeira medida, tomada por meio de ordens do dia, determinava a todos os combatentes, como membros de tropas regulares, ação equilibrada e digna na luta e na vitória. **Punha um fim à ideia de represália, pois forças do Exército não poderiam limitar o comportamento de homens rudes, muitos deles facínoras, nem mesmo a pretexto da vindita.** Terminaram assim, violências desnecessárias que as anteriores tropas legalistas punham em prática” (Peixoto, 1973, p. 58-59).

E, mais uma vez segundo Carvalho, ao mesmo tempo em que Caxias oferece a anistia em troca da rendição, ele “indulta-os e incumbe-os de perseguir os outros...” (Carvalho, 1991, p.78). Enquanto as operações militares “não passam de simples ações policiais” (Carvalho, 1991, p.81), Caxias, portanto, “foge ao esquematismo”, criando processos especiais para cada caso” (Carvalho, 1991, p.81). O ineditismo de Caxias aparece assim para o autor:

O Maranhão, ou melhor, Caxias, como expressão geográfica mais saliente dessa horripilante Balaiada, **é a revelação de um organizador de gênio, um administrador de pulso, um chefe de exceção, um ‘técnico das ideias gerais’**, um profissional competente, uma energia em ação, um general, enfim. O Governo promove-o a general (18-7-1841) e na mesma data lhe confere o título de Barão

de Caxias. E nem podia ser outro título. Caxias fora, de fato, uma revelação (Carvalho, 1991, p.82).

Recorde-se então que, já na primeira grande biografia sobre a vida de Luís Alves, escrita por Campos, era ressaltada não só a importância da “pacificação” do Maranhão quanto o porquê de ter sido conferido a Luiz Alves o título nobiliárquico de Barão de “Caxias” (nome de uma cidade daquela província). Pois, para Campos,

Caxias simbolizava a revolução subjugada. Essa princesa do Itapicuru havia sido mais que outra algema afligida dos horrores de uma guerra de bandidos; tomada e retomada pelas forças imperiais, e dos rebeldes várias vezes, foi quase ali que a insurreição começou, ali que se encarnçou tremenda; ali que o Coronel Luís Alves de Lima e Silva entrou, expedindo a última intimação aos sediciosos para que depusessem as armas; ali que **libertou a Província da horda de assassinos. O título de Caxias significava portanto: disciplina, administração, vitória, justiça, igualdade e glória**" (Campos, 1939)⁷³.

Relevante, também, é o modo como Carvalho finaliza a segunda parte de seu livro, onde consta o “Batismo de Glória e de Fogo” (parte I) e “A Luta contra a Rebelião” (parte II). Antes de passar para a parte III, curiosamente chamada de “O Parênteses Político” (sobre a ação de Caxias no Senado e na Presidência do Conselho de Ministros), Carvalho, especificamente no capítulo sobre a campanha contra os Farrapos no Rio Grande do Sul, no último tópico “O Brasil Unido”, diz:

No Maranhão, se a campanha contra os **amotinados** – meramente policial – pouco tem a exigir da capacidade militar do comandante das Forças Pacificadoras, muito, porém reclama das suas qualidades de organizador e da sua aguda visão de homem de estado e de administrador. Já em São Paulo e em Minas, na rebelião irrompida em Sorocaba e Barbacena articulada pelo Partido Liberal naqueles dois Estados, mais sensível se faz sentir a ação do soldado e do **condutor dos homens**". (...) “Em Farrapos, avoluma-se o quadro, agiganta-se o cenário. A situação exige, ao mesmo tempo, um conjunto raro de condições num mesmo homem: a orientação segura do **administrador**, a elasticidade do **político**, a complacências do magnânimo, a elevação do patriota e a energia do soldado”. (...) “O ano de 1845 apresenta, assim, um general completo (...). **E esse geral pode, ao regressar da áspera campanha gaúcha, apresentar à Pátria, de novo fortalecida na sua unidade,** e generosamente salva das dissensões e secessões a que esteve arrastada – **o Brasil novamente unido, o Brasil integral** (Carvalho, 1991, p.154).

Portanto, a abordagem tecida por Carvalho ao iniciar sua narrativa sobre o “Conde de Caxias” enquanto político é bem clara no sentido de tratar sua participação na política como algo *excepcional*: “E eis que nessa emergência toma uma decisão desconcertante para os que conhecem seu horror à política, cuja

prática viciada tem ocasionado rigorosas incompatibilidades com o Exército. O General quer ser Senador” (Carvalho, 1991, p. 155)

Já a representação de Caxias como “Nume tutelar da nacionalidade” conjuga nos escritos de Peixoto duas narrativas: uma na qual Caxias é construído como uma divindade, *colocado acima do mundo terreno*; outra, na qual Caxias é o grande *Protetor*. Assim, para o autor:

Ninguém se admirará se, no futuro, for um unitarista, um agente de coesão, um artífice da unidade nacional. **Ninguém estranhará se, ao invés de representar sua província, como deputado, eleger-se pelo Maranhão. Ninguém se espantará se entrar para a vitaliciedade senatorial pela representação do Rio Grande do Sul.** Desvinculado dos liames regionalistas, **representante ora do norte ora do sul, apresentava, por convicção, a imagem de um nacionalista,** para quem de nada valiam as circunstâncias particularistas de berço, diante da imagem unitária do seu país (Peixoto, 1973, p.10).

Ou seja: mesmo Caxias sendo, no Maranhão, aquele que reúne em sua pessoa duas autoridades diferentes, a civil e a militar, este era, para Peixoto, capaz de exercê-las ambas “com *independência e sem sujeição de uma à outra*, antes conciliadas no interesse fundamental pelo qual trabalhava” (Peixoto, 1973, p. 74). Caxias é aquele que, guiado pela realização de um interesse maior, de manutenção da unidade do estado, não se deixa “contaminar pela luta entre liberais e conservadores, permanecendo rigorosamente *acima dos partidos e dos problemas partidários*” (p.74). Teria então sido capaz não só de estrangular a causa principal da rebelião, como também de conquistar o respeito e admiração por parte de ambas as facções em conflito: “No final, os dois partidos porfiavam em aplaudi-lo e festejá-lo” (Peixoto, 1973, p. 74). Vale nesse aspecto lembrar o discurso proferido por Caxias logo que chegou a São Luiz, retornando de sua campanha pacificadora. Após lembrar a adesão dos maranhenses que “engrossaram suas fileiras”, ele afirma:

‘Maranhenses!, **mais militar que político, quero até ignorar os nomes dos partidos que por desgraça entre vós existam.** Deveis conhecer a necessidade e as vantagens da paz, condição de riqueza e da prosperidade dos povos; e confinado na Divina Providência, que por tantas vezes nos tem salvado, espero achar em vós tudo que for mister para o triunfo da nossa santa casa’ (Barreto de Souza, 2008, p. 291).

Construído como um *contemporizador*, Caxias punha sempre a lei e a justiça acima de tudo (Peixoto, 1973, p. 74) e, indiferente a glórias pessoais,

⁷³ A citação encontra-se no site do Exército Brasileiro: <http://www.eb.mil.br/biografia>.

nunca transigiu em proveito de popularidade: “Não lhe importou, jamais, a consequência de seus atos na simpatia do povo. Orientava-os no sentido de pacificação, dentro do espírito da humanidade e de força” (Peixoto, 1973, p. 74). Peixoto concebe Caxias como um soldado forte, coerente e, sobretudo, diferente dos políticos tradicionais, dos *caudilhos*, por ser íntegro, como a Pátria lhe pedia para ser:

“(…) **não usou o seu prestígio em favor de qualquer polarização política**. E, nisto, é um contraste com todos os demais cabos de guerra sul-americanos da época. **Se o quisesse, poderia ser o grande e incontestável caudilho**. Mas o que fez – eis o novo aspecto de contraste – **foi combater o caudilhismo**” (Peixoto, 1973, p.42).

Ou seja: Caxias é *a lei, a ordem, a justiça*, acima dos partidos e dos governos. Caxias é *divino*. Caxias é *o próprio estado*: a-histórico, eterno.

“A constante da longa vida de Luís Alves era a sua **sustentação da legalidade**. Lutou por esta causa durante 24 anos. Sua espada era, sem dúvida, **a coluna mestra do trono**. Nessa luta, jamais preferiu derramar sangue, nem admitiu qualquer vingança. **Se podia pacificar, guardava a espada**. E quando era preciso ferir, esforçava-se para que as feridas fossem menores, em menor número possível. E, se, algumas vezes, as feridas foram profundas, é porque foram em vão seus esforços pacificadores” (Peixoto, 1973, p. 43).

Então, enquanto *Protetor* da nacionalidade, Caxias é, por um lado, protetor do vínculo que se estabelece, e deve ser preservado, entre a população e o Império. Mas deve-se ressaltar que isso *não é* o mesmo que o vínculo entre um indivíduo e a nação - embora a etimologia da nacionalidade o possa sugerir. Caxias luta para defender a manutenção de uma ordem territorial, imperial e conservadora; ao mesmo tempo em que protege um dado *estado de coisas*, reconhecendo suas hierarquias e exclusões, é representado como a possibilidade de “trazer para dentro” aqueles que foram temporariamente levados para fora da ordem política e social dominante. Em sua obra, Peixoto ressalta como Caxias tratava a população envolvida na guerra e como punia os abusos de seus soldados para com essa mesma população. Ao narrar episódios da Farroupilha, por exemplo, Peixoto reconhece os efeitos positivos de sua atitude *justa*, tanto sobre a tropa quanto sobre a população, como se verifica em ambos os trechos seguintes:

“Distribuí carne às populações miseráveis que ia encontrando e determinou que o trabalho de confecção de fardamento fosse confiado às senhoras que necessitassem de trabalho remunerado. Quer quanto à carne distribuída, quer quanto ao trabalho pago em dinheiro, **não distinguiu entre famílias de legalistas e de rebeldes**. Muitos homens, das hostes farrapas, levados pela gratidão ou pelo

empenho das mulheres e, ainda, pela confiança que tais gestos lhes inspiravam, apresentaram-se, depuseram armas e pediram anistia” (Peixoto, 1973, p.133).

“O efeito de sua atitude enérgica contra os desmandamentos teve efeitos imediatos e, no correr dos dias, mudou-se o comportamento da tropa. A população já não era mais importunada, não temia os soldados e, até, os recebia com certa simpatia. Esse **congraçamento constituiu-se forte elemento de pacificação**, consequência que o marechal certamente previa, pois a tal força psicológica juntou muitas outras complementares” (Peixoto, 1973, p.133).

E, embora fique claro na própria narrativa de Peixoto que as atitudes de Caxias são (também) calculadas, o autor reafirma constantemente que Caxias não é um político, e também não é um gênio. Seria, sim, um *cidadão* que luta pelo estado imperial e pela *Pátria* (Peixoto, 1973, p. 42). E, como cidadão, Caxias faz uso da força de forma excepcional, apenas quando não há outra opção para se manter a lei, a ordem e o Império. Enfim, para Peixoto, Caxias é o soldado que não faz a guerra em primeira mão; é o soldado que, porque capaz de compreender os homens, os outros cidadãos, ele lhes oferece, antes de tudo, a paz:

“Não há razão para se preferir apresentar Luís Alves como um gênio. Mais racional é vê-lo como o **cidadão e o militar servido por equilíbrio e bom-senso**, pelo sentido do dever, pela capacidade profissional, pela dedicação à ordem, à lei, ao Império, pela desambição e – sendo, em dado momento, o homem mais forte e mais respeitado do Império, o herói aclamado, o pacificador venerado – pela humildade de seu comportamento. **Cidadão e soldado sustentou o Império e preservou a integridade nacional**. Não com fulgor do gênio, **mas com autoridade da espada, quando era inevitável**, e com sua capacidade de entender os homens e oferecer-lhes a paz, antes de impor-lhes a rendição”. (Peixoto, 1973, p.42).

(...) Mas ao serem vencidos, não se seguiam as cenas de sangue ou de tortura que eles haviam antes imposto aos seus vencidos. Pelo contrário, o comandante geral **exigia tratamento humano para os derrotados e os tratava com tolerância**, embora sob o rigor natural que as circunstâncias exigiam’ (Peixoto, 1973, p. 64).

Sem qualquer ideia de punição, Caxias mandava-os em paz para seus lares e para o seu trabalho, salvo os que prefeririam tomar, dali por diante, as maras da ilegalidade e lutar por ela (Peixoto, 1973, p.134).

Porém, cabe assinalar o contraste entre as qualidades deste modo vinculadas ao caráter e à imagem de Caxias e outros dois vetores importantes para o debate em questão. Em primeiro lugar, está a própria imagem pública do exército brasileiro no momento de publicação da obra de Peixoto, uma vez que, já quase uma década após a instalação da ditadura militar no Brasil, e enquanto o país se encontrava sob a égide do AI-5, a descrição por ele fornecida de uma figura de tal relevância para os militares está em franco desacordo como uso

desmedido e extensivo da força como meio de manutenção da ordem naquele momento.

Deste modo, ainda que não se trate, aqui, de especular sobre as intenções do autor, esta dissonância precisa ser notada como evidente, incluindo-se aí a ênfase na integridade de Caxias, em oposição ao aspecto abertamente caudilhesco e eventualmente corrupto assumido pelos agentes da ditadura. E, no que se refere à distância entre o conjunto de virtudes por ele desenhado e a própria natureza de um regime ditatorial, cabe remeter a análise ao outro contraste mencionado, isto é, aquele que se dá entre a figura de Caxias tal como reconfigurada por Peixoto e outro conjunto conferido à sua própria imagem do patrono do Exército brasileiro, justamente quando da instalação de outro regime de traços autoritários no Brasil.

Neste sentido, observe-se que, ao longo da década de 1930, duas qualidades centrais são atribuídas a Caxias: a atuação como ‘pacificador’ e como mantenedor da unidade do Brasil. Porém, na esteira do movimento ditatorial que viria a se impor com o Estado Novo em 1937, Caxias é destacado por sua autoridade e suas qualidades de chefe militar a serviço de um *Estado forte* (Castro, 2002, p.108). A glorificação de Caxias passa a caminhar junto com o aumento de poder do Exército no interior do Estado, principalmente com o início do Estado Novo (Castro, 2002), quando sua imagem passa a fazer parte de um projeto militar hegemônico. Então, procura-se articular e estabilizar um Caxias que seja não apenas símbolo da união militar, mas, acima disso, da própria *nação*, passando a representar ‘*a cara nacional conservadora da República*’, como lembra também José Murilo de Carvalho (Carvalho, 1990, p. 5). Nesse momento, como enfatiza Celso Castro,

“(...) não se enfatiza mais em primeiro lugar a legalidade e a disciplina, e sim a **fusão do Exército com a Nação**, tendo como ponto focal Caxias, apresentado como o maior lutador pela unidade e integridade da *Pátria* (Castro, 2002, p.109).

É interessante enfatizar aqui algo que Celso Castro não diferencia. Se, até o fim do século XIX, no Império, os termos usados para descrever a papel do “soldado-Caxias” se referem à proteção da “Pátria”, no novo século republicano Caxias é o defensor da *nação* - algo que ficará cada vez mais claro no contraste

com a figura do Marechal Rondon, o outro militar a ser discutido adiante nesse capítulo.⁷⁴

Por outro lado, e paralelamente à reinterpretação de Peixoto, durante as décadas de 1960 a 1980 a literatura laudatória sobre Caxias foi contestada no contexto intelectual de oposição ao regime militar e, especificamente, por parte de uma historiografia revisionista da Guerra do Paraguai, a qual responsabiliza a Inglaterra pelo conflito,⁷⁵ fazendo emergir a imagem de um Caxias homicida. Tal imagem, que muito se vincula a críticas ao regime autoritário instalado no Brasil desde 1964, evoca um Caxias com “conteúdos simétricos ao papel conservador e autoritário do Exército na política nacional” (Castro, 2002). Mas, para Celso Castro, este seria um viés anacrônico, “que mal consegue disfarçar a intenção de atingir o Exército de 1964 e o regime militar que se seguiu”.⁷⁶ Seguindo adiante, no entanto, já na década de 1990 emerge uma “nova história da Guerra do Paraguai” (Doratioto, 1991) que retoma o viés contrário, criando um novo espaço para estudos que, a partir da análise das correspondências enviadas por Caxias do Paraguai e, ainda, das memórias de combatentes⁷⁷, voltariam a conferir a Caxias um caráter sólido e uma audácia heroica - porém sem deixar de articular a estes traços os componentes negociadores, transigentes e pragmáticos já mobilizados para descrever sua personalidade em outras ocasiões:

um comandante-em-chefe que se expôs voluntariamente ao fogo inimigo, arriscando a vida; que se indignava com o comportamento de parte dos oficiais nos combates da “dezembrada”; que não esmorecia, apesar da dificuldade de levar os soldados brasileiros ao combate; que, em agosto de 1868, **defendeu o**

⁷⁴Segundo Celso Castro (2002), para atrelar definitivamente Caxias à Nação agregou-se à Escola Militar a hoje muito famosa tradição do ‘espadim’ onde uma réplica em miniatura da espada de campanha de Caxias é passada aos soldados para lembrar do ‘pilar que sustentou o Império’, do ‘maior general sul-americano’, ‘o invicto soldado’, ‘aquele que melhor serviu à pátria e mais estremeceu’(Castro, 2002, p. 109). Desde 1931, os Cadetes do Exército da Academia Militar das Agulhas Negras portam como arma privativa, o Espadim de Caxias, cópia fiel do sabre guardado como relíquia pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, ao qual Duque de Caxias já era sócio honorário desde 1847.

⁷⁵ O livro mais importante desse revisionismo é certamente “A Guerra do Paraguai: um grande negócio” (1968) do historiador argentino León Pomer. Este argumenta que a guerra contra o Paraguai representava para a Inglaterra tanto a possibilidade de expandir suas atividades mercantis no Paraguai quanto de lucrar com a própria guerra enquanto fornecia empréstimos para os Aliados. No Brasil, uma simplificação dos argumentos dessa obra resultou em 1979 no livro “Genocídio americano: a Guerra do Paraguai” de Júlio José Chiavenato.

⁷⁶ Celso Castro escreveu na orelha do livro de Souza (2008).

⁷⁷ Uma visão sobre a “nova” história da Guerra do Paraguai encontra-se em: Doratioto, Francisco. A Guerra do Paraguai: 2º visão. São Paulo: Brasiliense, 1991. _____. Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

término da guerra pela negociação, e não pela vitória militar, de modo a evitar novas perdas e gastos para o império.⁷⁸

Em 2003, comemorou-se o bicentenário de Caxias. Na ocasião foi lançado o livro “Caxias e a Unidade Nacional”, de Claudio Moreira Bento, que vinha sendo preparado há mais de vinte anos para celebrar os 200 anos do Patrono do Exército⁷⁹. No discurso de lançamento do livro, no âmbito do 1o Batalhão de Polícia do Exército, no Rio de Janeiro, enfatiza-se firmemente o Duque de Caxias policial militar; e o orador, o próprio autor do livro, volta-se rapidamente para um famoso discurso proferido pelo historiador-militar Pedro Calmon, na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), em 7 maio de 1886, centenário da morte de Caxias:⁸⁰

O Exército com Abdicação de D. Pedro I desmantelou-se na anarquia produzida por aquela inquietação incontrolável que sacudiu e esvaziou os quartéis. Quem reorganizará a Força Armada? Quem regenerará o Exército Nacional? Quem o livrará daquela subversão, da desordem do pessimismo e da dissolução, para reerguê-lo ao nível de uma tropa combatente é válida. **É o então Major Luiz Alves de Lima e Silva, consagrado como policial militar, pois sua vida correria paralela com a vida nacional.** E de tal maneira cumpriu sua missão que em breve uma disciplinada guarnição de policiais militares obedece a seu comando. A partir daí depois de efetiva e profícua ação como policial militar chefe, ele se tornou como que um **anjo providencial da sobrevivência do país** que ameaçava ser desmembrado por lutas internas no Sul, Sudeste, Nordeste e Norte. Hoje não nos damos conta dos gravíssimos riscos que então sofreu a Unidade do Brasil (Calmon, Pedro (1986) apud Bento, 2003, s/n).

Assim, por um lado, reforça-se nesse discurso como a missão de policial militar assumida por Caxias o preparou para o exercício de sua função de Pacificador durante as rebeliões regenciais, “assegurando ao governo Central e ao povo carioca, um clima de paz e tranquilidade que se prolongou até 4 janeiro de 1880, (...) cerca de 4 meses antes de sua morte em 7 maio de 1880 (...). Por outro lado, anuncia-se o objetivo principal daquela noite de comemoração: lembrar o que significou Caxias para a *Nacionalidade*:

⁷⁸ Ver em: <http://tiooda.com.br/index.php/militares/3488-duque-de-caixas-patrono-do-exercito-o-heroi-da-unidade-nacional-brasileira>.

⁷⁹ O livro Caxias e a Unidade Nacional patrocinado por subscrição popular de membros e amigos da nossa Academia de História e admiradores de Caxias e como conclusão de um projeto por iniciado na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), em 1980, quando sediou a cerimônia nacional oficial evocativa do centenário da morte do Duque de Caxias, presidida pelo Presidente da República General João Figueiredo. Evento documentado pela Revista Agulhas Negras 1980.

⁸⁰ Para o discurso completo ver Bento, 2003b.

Caxias foi o 1º Porta Bandeira do Pavilhão Nacional, tão logo proclamada a Independência, em solene cerimônia, em 10 novembro de 1822, na Capela Imperial, quando a recebeu das mãos do próprio Imperador. E ninguém mais do que ele glorificaria a bandeira do Império que ele ali recebia. **Profissional militar de altíssimo gabarito, sempre sonhou com o Exército Brasileiro possuir uma Doutrina Militar genuína.** Sonho que expressou, em 1862, ao baixar Ordenanças do Exército Imperial do Brasil, calcada em adaptações das Ordenanças de Portugal, às realidades operacionais do Brasil que vivenciara, em 5 campanhas militares, em que lhe coube comandar e conduzir à vitória o Exército Brasileiro e com a ressalva: **até que o nosso Exército possua uma Tática (Doutrina) genuinamente nossa. Mais um pioneirismo seu !**⁸¹

Com isso, na memória oficial articulada pelo Exército, Caxias é aquele que consolida a Independência do Brasil porque busca garantir que o estado produzido por suas ações seja *específico, genuíno, coerente*. Mas Caxias não é só o estado, ele é o “brasileiro-da-independência” que, tal como exaltado no discurso preparado em comemoração ao bicentenário do Patrono do Exército, seria também

responsável pela grandeza e inteireza territorial do Brasil, **juntamente com o Barão do Rio Branco**, pelo que o saudoso e ilustre historiador Pedro Calmon, os considerava como os maiores “**pró-homens da nacionalidade**”⁸².

O discurso sobre o *patrono da nacionalidade brasileira* termina com o que disse Caxias quando, em 1º de janeiro de 1869, comandou a investida contra os paraguaios na famosa Batalha do Itororó e avançando em direção à capital, Assunção:

“Sigam-me os que forem brasileiros!”

5.2.3.2

Duque de Caxias: político e conciliador

Robert Hayes, autor da obra “Nação Armada. A mística militar brasileira”, publicada em inglês em 1989 e traduzida para o português em 1991, afirma haver no Brasil a reprodução de uma ideia e de comportamentos nos quais os líderes militares são concebidos como realizadores de uma missão constitucional. A esse conjunto de ideias e comportamentos, o autor atribui o nome de “mística militar brasileira”. Segundo Hayes (1991), “a mística consiste de um complexo de crenças semimísticas de natureza genérica que se formaram em torno do Exército, impregnando-o de uma importância transcendental e esotérica” (p.4-5). Para o

⁸¹ idem.

⁸² idem.

autor, a repetição de certas ideias sobre o Exército leva a delimitação de um *script* bem conhecido, “escrito ao longo do tempo e que condiciona igualmente o comportamento político de líderes militares e civis” (Hayes, 1991, p. 4-5).

O trabalho *The Brazilians; their character and aspirations*, de José Honório Rodrigues, traduzido em 1967 para o inglês⁸³, é considerado por Hayes como elemento essencial na mística militar brasileira. Vale ressaltar essa obra do renomado historiador brasileiro, uma vez que nela se constrói uma imagem das Forças Armadas do Brasil como democráticas, liberais e progressistas, atuando, como afirma Rodrigues, no estabelecimento de **“um equilíbrio de poder que é exercício para moderar as minorias, mais do que para subjugar as maiorias”** (Rodrigues, apud Hayes, 1991, p. 5-8). Segundo Hayes, imagina-se, então, que as Forças Armadas “estabelecem uma ponte entre a elite isolada e as massas desprezadas, de uma forma que poupou a sociedade da necessidade de escolher entre inércia e revolução”. Nesse aspecto, Hayes lembra também que a ideia de que as Forças Armadas exercem uma função de **poder moderador** está presente na obra de Gilberto Freyre (1949), “Nação e Exército”. Pois, a partir de um arcabouço mais sociológico, Freire afirma que os brasileiros,

(...) especialmente burocratas e legisladores...tentam resolver os problemas nacionais pela força ou pela censura prévia...Assim, quando um problema entre nós assume proporções escandalosas muitos querem resolvê-los por meios militares – o problema das favelas...comunismo...tráfico no Rio de Janeiro (...) Mas como somos um povo **acomodatício**, ao invés de tentar organizar-nos logo nos resignamos a nossa humilhante e pobre organização civil, religiosa e cultural; deixamos que o Exército encontre soluções, queimando-nos o tempo todo do militarismo (...) O Exército Brasileiro, através de toda a sua gloriosa evolução histórica, tem revelado as mais puras tendências e refletindo as mais patrióticas inspirações de nosso povo. Por essa razão, sua ação esclarecedora e edificante, seja no contexto de suas funções específicas, seja no amplo domínio de nossa formação cívica e nacional, atua como força unificadora e aglutinante (...) Na tendência **de equilíbrio de antagonismos** (...) o **Exército tem quase sempre representado uma força coordenadora de contradições entre nós. O Brasil deve a seus líderes militares o trabalho de pacificação política e administração civil...Sem senso de responsabilidade e preservação da disciplina não há exército nem nação...O Exército é uma força organizadora no meio de muita desorganização**” (Freire, 1949 apud Hayes, 1991, p. 8-9).

Poucos vetores deste diagnóstico, decerto, estariam presentes nos 13 livros sobre a vida de Duque de Caxias, especialmente sobre sua atuação no Maranhão,

⁸³ Ver: *The Brazilians*. Austin: Texas University Press, 1967. Tradução do trabalho “Aspirações nacionais”, de 1962.

publicados pela Biblioteca do Exército entre 1938 e 1977. Tais obras, que se encaixam no que a BIBLEX denominou em 1977 de “História do Exército, como Força Operacional e Instituição”, configuram uma literatura especialmente laudatória, que serve explicitamente para cultuar o patronato de Caxias, mas, ao mesmo tempo, funciona reforçando o papel que o militar desempenha na constituição e preservação do estado brasileiro e de um dado *status quo*. A imagem sobre Caxias que sobressai nesse período, especialmente no âmbito militar, mas não apenas nele, é a seguinte: **“Caxias é o Exército e é o Brasil. Simboliza, para o entusiasmo da nossa veneração patriótica, o próprio Soldado Brasileiro”** (Castro, 2002)

Por outro lado, se a historiografia escrita por autores militares romantizou Caxias, ao apresentá-lo como soldado e cidadão sem falhas, já mais ao fim do regime militar no Brasil novos trabalhos irão ressaltar um Caxias mais humano, mais complexo, mais ambíguo e, especialmente, mais político. A última obra de peso produzida sobre Duque de Caxias no Brasil é certamente o livro de Adriana Barreto de Souza, “Duque de Caxias: O Homem por trás do monumento”. Publicado em 2008, Souza procura nesse trabalho, nas palavras de Celso Castro, “restituir a dimensão humana e histórica de Luiz Alves de Lima e Silva, antes desse se tornar o duque monumento que hoje conhecemos”⁸⁴. Recolocado em seu contexto histórico e familiar, Souza quer não apenas mostrar como *virtu e fortuna* interagiram na vida de Caxias, mas também como ele foi um indivíduo partidário da acomodação e flexibilidade, em contraste com a celebrizada imagem de um exemplo de rigidez:

‘Há na história de duque de Caxias, assim, uma boa dose de sorte. A configuração política da época, diferentemente do que ocorrera com seu avô, foi-lhe totalmente favorável desde muito cedo. Isso, obviamente, não nega seu empenho e talento pessoal. **O mais curioso, porém é que longe de se distinguir por uma personalidade rigorosamente disciplinada de quem cumpre cegamente as leis, o talento que revelou foi para a negociação** (Souza, 2008, p.558-559).

Portanto, a perspectiva apresentada por Souza em seu livro reforça como Caxias foi capaz, ao longo de sua vida, de “transitar entre diferentes mundos e lidar com vários códigos sociais, *adaptando-os e traduzindo-os* para promover uma comunicação entre eles” (Souza, 2008, p. 558). Para Souza, Caxias exerceu,

⁸⁴ Resultante de sua tese de doutorado defendida em 2004, este livro vem na esteira de seu maior trabalho anterior “O Exército na Formação da Ordem Conservadora” (1999).

antes de tudo, o papel de mediador (Souza, 2008). Porém, como ressalta a autora, é também claro que Caxias desenvolvia uma *mediação conservadora*, “que tinha como objetivo central restaurar as antigas fronteiras sociais de um sistema ameaçado pelas sucessivas revoltas rebentadas nas províncias e na corte”. Nesse aspecto, justifica-se o dizer de D. Pedro, segundo quem “o marechal era um *conservador firme, mas moderado*. Não seguia em suas campanhas com a intenção de exterminar os rebeldes. Estava mais disposto a negociar.” (Barreto de Souza, 2008, p. 558): ‘Meios brandos, ‘empregados com gravidade e sem quebra de força, poderiam, na opinião Luiz Alves, ‘colher bons resultados. Tinha todo interesse em negociar uma rendição’ (Souza, 2008, p.316).

Sobre a campanha de 1839 no Maranhão, por exemplo, Souza (2008) reforça como Caxias estabeleceu uma forma singular de *repressão*, “(...) combinando sua experiência no comando das Guardas Permanentes, especialmente a habilidade para **lidar com uma sociedade tão estratificada e reorganizar suas fronteiras sociais**, com as **estratégias de negociação** de seu pai em Pernambuco. Ao tratar especificamente do desbaratamento das tropas rebeldes da Balaiada, Souza mostra como Caxias articulava uma política de negociação conservadora, reafirmando as hierarquias e exclusões de tal forma que nem todos, por exemplo, podiam ser reconhecidos como rebeldes e, portanto, passíveis de serem anistiados. No caso de Raimundo Gomes, chefe rebelde, Souza afirma que Caxias fez-lhe saber “que ‘o governo o aceitava’, mas impunha uma condição: ‘que batesse os negros’. Era esse o acordo” (Souza, 2008, p.319). Já para o negro Cosme, Caxias não o considerava um rebelde. “Ele era um escravo revoltado. E “*rebeldes e negros pertenciam a mundos distintos*. Logo, o tratamento não podia ser o mesmo. Em nenhum momento se dispôs a negociar com os negros. Eram escravos, não tinham condições de decidir seus destinos” (Souza, 2008, p.332).

Assim, se, por um lado, os “rebeldes” são frequentemente construídos como “selvagens” - como os são os índios - que, se colocados em contextos de anarquia social, podem contaminar o espírito de ordem dentro do Estado soberano em construção, por outro lado há um reconhecimento de que as demandas dos “rebeldes” por autonomia e descentralização se dão por interesses e motivos racionalmente concebidos. Para Souza, inspirado por Magalhaes, Caxias entendia as dificuldades de sua atuação como uma resultante do

‘estado bruto’ dessa sociedade. Seu governo devia, assim, assumir também a função educativa. Devia ser um exemplo de intervenção eficaz na região e a prova de que, mesmo diante de tantas adversidades, era possível, por meio de um engajamento pessoal, exercer uma direção sobre os negócios da província. (...). Nesse sentido, a presença de Luiz Alves era, ela mesma, uma intervenção, a primeira que realizava. Mas estava longe de ser a única. Compartilhando os ideais civilizatórios de Gonçalves de Magalhães, o coronel Lima não só assumiu de fato a direção da província, como ampliou o alcance de sua ação administrativa (...)” e “(...) optou por dirigir sua atenção para instituições formadoras de valores. A intervenção, realizada no campo administrativo, tinha a clara intenção de criar os ‘freios’ de que a província, na avaliação de Gonçalves de Magalhães, se ressentia, contribuindo, desse modo, para ‘domar os corpos e as almas maranhenses (Souza, 2008, p.306-307).

Fica assinalado também, então, que a ideia de um Caxias militar, conservador e conciliador, que busca manter o “pacto” imperial por meio de determinado tipo de diálogo e negociação - que, deve-se ressaltar, não deixa de ser violento em nenhum momento - não é contraditória no contexto do século XIX, tornando-se estranha e ambígua especialmente a partir do século posterior. Pois, enquanto a dinâmica cultural e histórica do século XX levou a uma associação direta entre a figura do agente conservador e o uso de uma força reativa e desmedida contra qualquer ameaça, ela antes esteve ligada, com frequência, justamente ao caráter transigente da mediação, sempre que esta tivesse o propósito de *preservar* as condições necessárias a uma *evolução negociada* dos processos sociais. Nesta imagem, a violência, de acordo com o discurso legitimador de sua prática, é reservada a casos *extraordinários*, quando nenhuma acomodação de interesses se faz possível. Também por isso, por outro lado, a violência pode vir a ser exercida com ainda mais convicção quanto à sua *necessidade moral*, o que enfim cria, de dentro deste mesmo conjunto de valores, a dubiedade entre os polos da conservação e da conciliação, uma vez que esta última encontra limites a partir dos quais se reverte em seu absoluto contrário.

Tal (aparente) dubiedade já é clara na obra de Peixoto. Ao discutir as manifestações na Província do Maranhão, que levariam à constituição da Divisão Pacificadora do Norte, comandada pelo futuro Duque de Caxias, Peixoto, ressalta como urgia à Regência “agir com presteza e convicção e escolher um *homem excepcional*, entregando-lhe a missão de pacificar a grande região assolada (Peixoto, 1973)”. Esse homem, Caxias, que, para Peixoto e outros autores que escrevem durante a ditadura no Brasil, se coloca eventualmente acima dos

partidos é, para outros, o “*político excepcional*”, “*providencial*”, “*restaurador da ordem política ameaçada*”.

A imagem de um Caxias “*mais político que militar*” é também usualmente ligada à sua preocupação com a recuperação das estruturas físicas destruídas pela guerra - ligada também ao preparo das tropas -, bem como à incorporação normalizadora dos rebeldes através da anistia. Peixoto é claro ao dizer que, ao ocupar a direção política da Província do Maranhão, e iniciar a sua “obra restauradora”, Caxias,

como sempre ia agir em sua vida, a ação conciliadora precederia a militar, mas com o imediato apoio desta. Primeiro, organizaria, restabeleceria a dignidade dos órgãos e funções, saldaria dívidas, pagaria soldos, expurgaria a tropa, restauraria o comércio, **garantiria a tranquilidade pública.** Era **um mundo a desafiar um homem** (Peixoto, 1973, p. 57).

Ao mesmo tempo, continua Peixoto,

“O novo presidente pôs fim à imoralidade. Nomeou uma comissão de compras, colocou dois fiscais de sua confiança junto a cada comandante de brigada e começou a pagar aos credores, para restaurar o crédito público. **O comércio, que havia sido abalado pela revolução e pelos erros da administração, recebeu, imediatamente, proteção militar e o incentivo de isenções.** A especulação com a saúde da tropa foi anulada pela criação de um hospital central, com postos junto a todos os corpos militares, ficando eliminado os grandes e injustificáveis gastos que então eram prodigalizados” (Peixoto, 1973, p. 57).

Ao levar Caxias de volta ao seu tempo, Hayes (1991), por sua vez, discute como, nos processos de pacificação, “Caxias revelou conhecimento de traços característicos daquela sociedade, como, em particular, a *transigência* e a *conciliação*.”

Ao chegar a uma determinada região com o objetivo de pacificá-la, ele entrava em contato com os revoltosos para o estabelecimento do diálogo. Esta abordagem **conciliatória** em geral produzia os resultados desejados e a área voltava a ficar sob o controle com um mínimo de derramamento de sangue. Desta forma, **Caxias demonstrou possuir qualidades de estadista**, como fez em diversas oportunidades através de sua carreira, em postos que ocupou no governo do Império. Quando era necessário, isto é, quando o emprego da **transigência e da conciliação** não produziam efeitos, Caxias demonstrava seus dotes militares e solucionava a situação pelo emprego da força (Hayes, 1991, p. 54-57)⁸⁵.

Porém, deve-se ressaltar aqui, se muitos chefes militares do século XIX foram homens do estado, exercendo funções ministeriais e congressistas, esta não

⁸⁵ A primeira edição do livro de Hayes, “A Armada: A mística militar brasileira”, foi publicada em inglês em 1989. Neste caso, o autor, um “brasilianista”, escreve seu livro vendo o fim da ditadura no Brasil.

é a imagem que os *próprios chefes militares* têm a intenção de projetar. Ao contrário, reforça Hayes, estes buscaram estabelecer uma diferenciação entre as suas motivações e as dos líderes políticos civis. Assim, embora Caxias pudesse ser rotulado “como o mais civil dos soldados, ele sempre se dizia ‘mais um militar do que um político’” (Hayes, 1991, p. 55). Nesse caso, deve-se pensar, como o faz Hayes, que a imagem de um Caxias estrategista, transigente e conciliador colaborava para a ideia de neutralidade, “como nos quer fazer crer a memória ainda em vigor” (Hayes, 1991, p. 39). Nessa memória não seria surpresa conceber Caxias como “Patrono da Anistia”. Em artigo veiculado no Jornal do Brasil, em 1988, com o título “O Patrono da Anistia”, Barbosa Lima Sobrinho disse que:

“Se tivesse que eleger um **Patrono para a defesa ou a exaltação da Anistia**, ficaria indeciso entre dois nomes, que me pareciam recomendados para essa função gloriosa, o de Rui Barbosa e o do Duque de Caxias. Rui Barbosa com os seus trabalhos jurídicos e sua atuação de advogado. O Duque de Caxias pelos exemplos que nos legou. E acabaria optando pelo militar que, antes das batalhas, fazia da promessa da **anistia um elemento de pacificação**”.⁸⁶

A representação de um Caxias “mais político que militar” faz pensar sobre qual é o lugar ocupado pelo militar na reprodução do estado e na fixação de uma identidade *conciliadora*, *apaziguadora*, *assimilacionista*. Enfim, vale terminar essa discussão sobre a “pacificação” das Rebeliões Regenciais reproduzindo um comentário de Luiz Felipe de Alencastro à obra de Gonçalves de Magalhães sobre a Balaiada e a ação de Caxias. A última frase é conclusiva para a discussão desenvolvida até o momento nessa tese:

“A centenas de léguas do Rio de Janeiro, Caxias tratava com as raposas ministeriais da Corte, com renitentes políticos provinciais, coronéis da Guarda Nacional, chefes de pistoleiros, quilombolas e índios. **Sua própria definição de suas funções — “sou mais militar que político” — não faz jus à complexidade de seu desempenho como braço armado do Império.** Após a Balaiada, Caxias abafou as revoluções de 1842 em São Paulo e Minas Gerais. No final de 1842 foi nomeado presidente e comandante militar do Rio Grande Sul alvorotado pela Farroupilha” (...) “(...) Caxias usa a ameaça de uma invasão argentina e a divisão entre os grupos de Bento Gonçalves e Antônio Vicente Fontoura para cindir os revolucionários e levá-los a assinar em fevereiro de 1845 o Convênio de Ponche Verde, pondo termo ao conflito iniciado em 1835. **Decididamente, Caxias é assunto importante demais na história política brasileira para ser deixado na mão da hagiografia militar.** (Alencastro, 1989, p.11).

⁸⁶Barbosa Lima Sobrinho, Jornal do Brasil, 22 de maio de 1988.

5.3

A “Pacificação” dos Índios: progresso e civilização

5.3.1

Notas sobre o governo dos índios e a construção da nação

Até o último quartel do século XIX, o interior do Brasil - muitas vezes identificado como o “Brasil profundo” – ainda é representado no discurso das autoridades políticas como um país estrangeiro, separado do Brasil tanto devido às distâncias físicas quanto às diferenças em termos de crenças e lealdades (Diacon, 2004:10). A discussão sobre a integração das populações indígenas no Brasil moderno acompanhou as tentativas, especialmente a partir da nova República, de integração dos “sertões” ao “Brasil civilizado”. Em seu livro “Um sertão chamado Brasil”, Nísia Trindade Lima (1999) aponta a força de uma matriz dualista de interpretação da sociedade brasileira, tal como aquela que perpassa a dicotomia litoral versus interior ou, se quisermos, “Brasil-litorâneo” e “Brasil-profundo”. Nessa obra, por meio do estudo da trajetória de alguns indivíduos devotados ao conhecimento no Brasil, Trindade Lima (1999) discute o sentido atribuído à relação entre litoral e interior, considerando “as versões que valorizaram negativamente os sertões, vistos como espaço da barbárie ou do atraso cultural, e as que os idealizaram como lugar em que se desenvolveria a autêntica nacionalidade, e as ambivalências em torno dessa representação geográfica cultural” (Trindade Lima, 1999, p.14).

Ao pensar sobre a “fronteira” e o “homem fronteiro” - tema de debate muito desenvolvido nos Estados Unidos, especialmente a partir da obra historiográfica de Frederick Turner e da ideia de uma América continuamente produzida pelo movimento da fronteira - o trabalho de Trindade Lima (1999) aponta para o modo como o Exército, visto por meio da figura de Marechal Cândido Mariano Rondon, é guiado pela expansão da fronteira física e pelo ideal missionário de civilizar os sertões, apresentando-se, como agente da simbiose e de socialização dos indígenas. Nessa perspectiva, por meio de uma ação tutelar liderada pela elite militar nos primeiros anos do século XX, o exército se constrói, segundo a autora, como elemento capaz de modernizar o Brasil, gerando a “vinculação” das várias “nações” (Trindade Lima, 1999) - incluindo as *nações* indígenas, ocupantes do profundo “sertão” brasileiro.

No Primeiro Império, os deputados reunidos na Assembleia Constituinte de 1823 haviam colocado para si a definição daqueles que seriam ou não os cidadãos do Império. Lembra Fernanda Sposito, na Introdução de sua obra “Nem cidadãos, nem brasileiros” (2011), que a grande controvérsia girava nesse momento em torno da determinação de “se os indígenas poderiam integrar ou não o corpo social da nação, já que parecia irreal aos políticos do período que eles pudessem participar do pacto político travado naquele momento” (Sposito, 2011). Para José Bonifácio, cabia ao Estado o papel de agente “civilizador” dos índios, responsável por instruí-los e emancipá-los. Recomendava, portanto, o “casamento de Portugueses e mulatos com Índios”, a atribuição de um “prêmio pecuniário a todo Cidadão Brasileiro ou branco, ou de cor, que se casar com Índia-gentia” e, ainda, a domesticação dos índios bravos pelo estímulo ao comércio interno. A intenção geral era integrar o índio à sociedade brasileira como um “ente econômico”, fosse como “caçador”, “pastor” ou “lavrador”⁸⁷.

As ideias de José Bonifácio e os questionamentos trazidos pelos deputados no pós Independência seriam retomados diversas vezes, embora de diferentes formas e sem sistematicidade, pelos políticos do Império. Em 1830, quando o debate sobre a cidadania e assimilação dos índios claramente assumia contornos civilizatórios, o Senado, diante de várias denúncias de maus tratos contra índios e da continuidade de políticas de escravização perpétua dos mesmos - contrárias ao decidido no período joanino - pediu o fim da *guerra justa* contra os índios de São Paulo e Minas Gerais. Depois de sua proibição no período colonial, a possibilidade de fazer a guerra contra os índios havia sido reativada quando, com o propósito de liberar o acesso à colonização do Vale do Rio Doce, no Espírito Santo, e nos campos de Garapuava, no Paraná, D. João VI havia declarado a guerra justa aos índios Botocudos (Cunha, 1992). Nesse aspecto, retomava-se no século XIX um debate reconhecido na história da colonização ibérica nas Américas em relação ao trato com os indígenas: de um lado, aqueles adeptos da violência, da ofensiva, e enfrentamento dos índios pelo Estado e, de outro lado, aqueles que defendiam a brandura e a domesticação sob o “suave jugo da lei”.

⁸⁷ Ver: “Apontamentos para a civilização dos índios bravos do Brasil”, apresentado como projeto de Lei à Assembléia Geral Constituinte em 1823. Esse projeto contém uma proposta para integração dos índios à sociedade nacional. Interessante ressaltar que Bonifácio também defendia a necessidade de abolir o tráfico negreiro e, progressivamente, emancipar os escravos negros.

Proposto no âmbito da Comissão de Colonização e Catequese do Senado Federal, o pedido pelo fim da guerra justa permaneceu à deriva durante a Regência e apenas desembocaria em uma lei efetiva sobre os índios em 1845, por meio do chamado “Regulamento acerca das missões de catequese e civilização dos índios” (Sposito, 2010). Neste Regulamento decidia-se sobre a ação *conjunta* de civis, militares e religiosos sobre os índios, que deveria ocorrer no âmbito das “missões” e “aldeamentos”. Assim, diante de uma disputa secular entre defensores de um governo dos índios estritamente leigo e de uma administração religiosa dos índios aldeados, o Império determinou que sua administração fosse leiga, e que seria confiada aos religiosos a catequese e a assistência religiosa e educacional⁸⁸. Tal determinação, carregada de ambiguidade, não correspondeu à prática, tendo sido frequentíssima, como assinala Manuela Carneiro da Cunha (1992, p.140), a situação em que um missionário ocupava também o posto de diretor do aldeamento.

Tido como predominantemente administrativo, não se configurando como uma *política* indigenista, o Regulamento explicitava em seus artigos, dentre outros aspectos, as condições para arrendamento das aldeias, para o trabalho indígena dentro e fora da aldeia, para o treinamento militar e ainda determinava que os aldeamentos e missões seriam predominantemente localizados em rotas disputadas pelas frentes de avanço pastoris e agrícola. O Regulamento acompanhava, pois, os anseios de modernização do Império e o debate acerca dos meios para suprir uma maior disponibilidade de mão de obra nacional e de expansão das esferas de governança do estado sobre terras não ocupadas. Em um contexto em que as fronteiras do Império se encontravam em expansão, importava “alargar os espaços transitáveis e apropriáveis” (Cunha, 1992, p. 141). Nesse aspecto, resalta Cunha (1992), é importante observar que a Lei das Terras (Lei 601 de 18/9/1850), promulgada apenas cinco anos após o Regulamento das Missões, reserva as áreas de terras devolutas aos aldeamentos dos índios sendo que, um mês após essa decisão, o Império decide que os próprios nacionais incorporem as terras de aldeias de índios, dando início à maior onda expropriatória das terras indígenas (Cunha, 1992, p.145).

⁸⁸ Fizeram-se presentes em diferentes aldeamentos espalhados pelo Brasil, segundo projeto do governo da corte e do governo provincial, missionários capuchinhos italianos.

Embora a questão indígena estivesse também relacionada a uma discussão acerca da integridade territorial do estado e, especialmente, à integração comercial do espaço nacional, a definição de uma política indigenista se processou muito lentamente ao longo do Segundo Império. Antes da Proclamação da República, a assistência e a proteção aos indígenas foram prestadas quase exclusivamente por missionários. Foi somente com separação entre estado e Igreja, definida pela Constituição de 1891, que houve a necessidade de um projeto *laico* para o trato com os povos indígenas.

Apenas ao fim da primeira década do século XX, com a criação do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPLTN) em 1910, posteriormente conhecido como SPI (Serviço de Proteção aos Índios), foi definida a primeira política pública indigenista do Brasil. Os pensamentos que orientariam essa política e sustentariam a nova legislação indigenista de 1910 partiam da ideia de que a República brasileira deveria, segundo Gagliardi (1989), “resgatar as populações indígenas do extermínio a que estavam submetidas, desde os tempos coloniais, e colocá-las sob a sua égide” (Gagliardi 1989, p. 226). Nesse caso, o “símbolo da nova orientação foi a substituição da palavra *catequese* para a palavra *proteção*” (Gagliardi 1989, p. 226).

Subordinado ao Ministério da Agricultura e do Comércio, o SPI fora criado, segundo Darcy Ribeiro, em seu livro “Os índios e a civilização - a integração das populações indígenas no Brasil moderno” (editado pela primeira vez em 1970), para “resolver” duas questões: 1) vencer os obstáculos postos pelos índios hostis à expansão da sociedade brasileira e ocupação do território nacional; 2) aliviar os problemas sofridos pela população indígena em meio à expansão do estado, a qual lutava para sobreviver e se acomodar às condições advindas de sua integração na sociedade brasileira⁸⁹. A narrativa oficial acerca da construção do Órgão favorece, portanto, a ideia ressaltada por Antônio Carlos de Souza Lima (1992) de que este emerge contra um projeto de extermínio das populações indígenas do Brasil e no qual se destacaria a atuação de Cândido Mariano da Silva Rondon. Porém, para Souza Lima, o SPI se orientou por duas dimensões: uma dimensão de intervenção fundiária, no sentido de definição do reconhecimento da posse indígena da terra; e outra de dimensão estratégica de trabalho com os índios.

⁸⁹ Livro reeditado pela Companhia das Letras, em 2004.

Essas dimensões confluíram, nas palavras do autor, para “a construção de limites políticos e simbólicos para a nação que se queria elaborar”, dimensões essas que marcariam de forma profunda a prática do governo dos índios (Souza Lima, 1992, p.156).

Segundo Souza Lima (1992), o sentido da presença de militares nos quadros do SPI reeditava, em certa medida, as sugestões feitas por José Bonifácio em 1823, e adotada pelo Regulamento das Missões, de “aldearem-se os índios próximos a contingentes militares estacionados” de forma que, como ressalta Couto de Magalhães, se pudesse, por exemplo, “civilizar os nativos mediante o aprendizado da língua portuguesa ministrado por interpretes militares” (Magalhães, 1975, apud Souza Lima, 1992, p.160). Ao mesmo tempo, deve-se destacar também a presença de militares nos quadros do Serviço, uma vez que se acreditava que o soldado dele participante (no cargo de inspetor do Serviço, por exemplo):

“deveria demonstrar sua coragem física (‘elemento de guerra’) e moral (elemento de civilização) quando, ao ser atacado por índios hostis, deveria manter a posição somente defensiva e dar-se conta da nobreza da missão a cumprir, de modo a convencer o inimigo de seu desejo sincero de estabelecer relações de amizade” (Souza Lima, 1992, p.160).

Ainda para Souza Lima (1992), este processo seria componente fundamental da *pacificação* - estratégia de conquista supostamente inventada por Candido Rondon e que lhe teria valido a indicação para dirigir o Serviço: “tratava-se de atrair e pacificar, conquistar terras sem destruir os ocupantes indígenas”. Tal processo, que assumiria, na visão de Souza Lima, uma feição protecionista, levaria à obtenção da mão de obra necessária à execução dos ideais de desbravamento e preparação das terras não colonizadas (para posterior ocupação pelos brancos), por meio de populações “aclimatadas” aos trópicos (Souza Lima, 1992, p.161). Nesse sentido, considerando que após mais de 40 anos da Guerra do Paraguai os militares pouco ainda conheciam o terreno brasileiro - o que dificultaria a sua ação a uma eventual agressão ao território nacional - a atuação do militar no SPI serviria, como lembrado nas primeiras décadas do século XX, como uma “escola de aplicação para os nossos dignos militares, os que sinceramente se dedicam ao conhecimento perfeito e exato de nossa pátria, a fim de melhor servi-la e defendê-la” (Cavalcanti, 1912, apud Souza Lima, 1992, p.161).

Assim, diferentemente do que foi discutido anteriormente nesta tese acerca da conformação territorial do Brasil durante o Império, o projeto de integração do estado nas primeiras décadas do período republicano é articulador da *nação*. Se, portanto, a representação oficial de Duque de Caxias, e o discurso da ordem que a produz, diz sobre o estabelecimento e preservação da integridade territorial do Império, na “República do Marechal Cândido Rondon”, como será discutido adiante, o território é elaborado a partir de sua integração em uma *nação* - ou, se quisermos brincar com os termos de Maria Odila Dias, a partir da *interiorização do Brasil-nação*.

5.3.2

A pacificação e O Pacificador

No meio século que seguiu à instauração de D. Pedro II como Imperador do Brasil, o exército continuou a ser utilizado em uma série de atividades não-militares, para além do emprego em atividades de policiamento e de guarda de fronteiras. Nessas circunstâncias, destacaram-se especialmente os engenheiros militares, que foram empenhados na construção de edifícios públicos, estradas, portos, linhas telegráficas e até algumas fábricas. No entanto, a precariedade material, numérica e organizacional do exército nacional veio a público quando o Brasil se envolveu na Guerra do Paraguai. Diferentemente do próprio Paraguai, da Argentina e Uruguai, que possuíam forças militares fortemente organizadas, o Brasil tinha, além de um exército reduzido, mal equipado e desorganizado, Guardas Nacionais muito mais preparadas para resolver contendas menores, regionais ou fronteiriças. Nesse sentido, não estava o Brasil em condições para enfrentar guerras de proporção nacional, o que feriu o orgulho dos militares do exército e exigiu deles, e de todos os que participaram das tropas combatentes (voluntários da pátria, escravos convocados e a Guarda Nacional) sacrifícios desmedidos e, ainda, os submeteu à humilhação devida à ausência de preparo técnico, de infra-estrutura material, organizacional e bélica⁹⁰. Essa situação, ao mesmo tempo em que amplificou em parcela significativa do exército brasileiro o sentido de que eram “salvadores da nação”, tornou o exército profundamente ressentido com o governo Imperial devido à imagem dele tornada pública como

⁹⁰ Ver mais informações José Murilo de Carvalho (1990) e Celso Castro (1995).

um depósito “de desqualificados, desocupados, delinquentes e vagabundos, recrutados na sociedade para receberem disciplina, com castigos corporais, até que pudessem conviver em comunidade”⁹¹. Todos esses sentimentos e ressentimentos consolidaram, sob a influência posterior do Positivismo, posicionamentos antimonárquicos e em favor da República.

Vários incidentes após e em alguns casos diretamente relacionados à Guerra do Paraguai expressaram os embates havidos entre setores de militares/políticos conservadores e liberais e setores políticos conservadores do governo Imperial, entre agosto de 1886 e maio de 1887, constituindo o que se denominou de Questão Militar⁹². Entre as questões que envolviam a “Questão Militar”, destaca-se aquelas que envolviam notas emitidas pelo governo contrárias a manifestações políticas de militares. Nesse contexto, tenentes-coronéis, generais, apoiados pela oficialidade de jovem alunos da Escola Militar, reagiram com rebeldia e ressentimento aos ataques a eles dirigidos. Destacaram-se nesse embate Deodoro da Fonseca e Benjamim Constant, que chamam para o Exército o papel de defensores da Pátria e afirmam que, como tais, não poderiam ser atacados em sua honra militar. Deodoro da Fonseca, em resposta ao pedido do Barão de Cotegipe, então presidente do Conselho de Ministros do Império, para que contivesse a indisciplina crescente entre os militares sobre o seu comando na província do Rio Grande, manteve-se irredutível em seu apoio aos oficiais descontentes afirmando que:

“Se como presidente e comandante das Armas tenho deveres, como soldado ofendido pela ingratidão com a classe, os tenho também, porque assim exige a disciplina, a moralidade e o brio do soldado que defende a Nação. Afianço a V. Excia. que há calma e afianço também que será uma desgraça a imposição legal com que se quer oprimir o Exército. Devo usar de clareza nesta comunicação. A corporação militar da província deposita em mim como seu intérprete suas justas queixas e pede o valimento de V.Excia. (Moreira, 1947:13, apud Castro, 1995, p. 88).

As correspondências entre o Barão de Cotegipe e Deodoro da Fonseca configuraram, claramente, uma posição de confronto entre o governo Imperial e Deodoro, que via na humilhação sofrida pelo Exército uma ameaça da volta da

⁹¹ Decreto-Lei n. 3513, de 12 de setembro de 1865. In: BRASIL Leis do Brasil, 1865, p. 336.

⁹² Para uma melhor compreensão da proporção e imbricamentos entre os diversos incidentes envolvendo militares, políticos e o governo imperial em seus anos finais, incidentes esses denominados de Questão Militar, ler em especial o capítulo 4 do livro “Os militares e a República – um estudo sobre cultura e ação política” de Celso de Castro (1992).

Guarda Nacional. Nesse confronto de forças, Deodoro da Fonseca é exonerado por Cotegipe. A Questão Militar foi, assim, produto e motor de enfraquecimento do regime monárquico, colocando em relevo a debilidade material e organizacional do exército brasileiro no contexto de uma nação em vias de formação. Nesse momento de crescente circulação de ideias e ações inspiradas no ideário liberal e positivista, leia-se, científico, vão se extinguindo os militares aristocráticos, tal como Caxias havia se projetado, e se destacando os militares “científicos”. Estes últimos se envolveriam em ações de ampliação de conhecimentos sobre o território brasileiro e de expansão das fronteiras internas do país e, ainda, de integração do estado por meio de linhas telegráficas e férreas, na perspectiva de um projeto civilizador, o qual incluiria, como discutido nessa tese, a missão de *pacificação* dos índios encontrados nos caminhos das obras realizadas⁹³.

De acordo com Carvalho (1990), a filosofia positivista considerava necessária a implantação do regime republicano no Brasil, como sendo o último passo para a constituição da sociedade positiva. Assim, a própria República representava o progresso. Os positivistas ainda salientavam que a *ditadura republicana* era parte integrante do processo de transição ao estado positivo. No final do século XIX e nos primórdios do século XX, no Brasil, um grupo de pensadores, os positivistas, ergueu a bandeira em favor da causa indígena, presente na proposta encaminhada à Assembleia Nacional Constituinte, em 1891, sobre os direitos dos índios.

Em 1908, dois anos antes da criação de um órgão nacional responsável pela assistência aos nativos, Teixeira Mendes elaborou, em nome do Apostolado Positivista, um programa em que descrevia os princípios que deveriam, no futuro, reger tal órgão:

Promover pacificamente a abolição da antropofagia, das guerras e inimizades entre diversas tribos; Desenvolver entre os indígenas o asseio, o vestuário, a cultura musical; Respeitar a atividade dos missionários religiosos junto aos índios, desde que trabalhem com seus próprios recursos, sem nenhum apoio governamental, quer econômico, quer militar; Respeitar os territórios e as instituições das tribos indígenas, tratando as como nações independentes; Demarcar esses territórios e punir qualquer violação praticada pelos civilizados (Mendes apud Gagliardi 1989, p. 181)

⁹³ Ver: Diacon, 2006.

Mendes acreditava, portanto, que as nações indígenas eram livres, como quaisquer outras:

Urge, segundo os ditames da moral e da razão, ver nos povos selvagens nações independentes, que devem ser tratadas com as atenções com que tratamos os povos mais fortes... Perante os brasileiros, as tribus selvagens devem, pois, constituir nações livres, cujos territórios cumpre-nos escrupulosamente respeitar e cuja amizade devemos procurar com lealdade (Mendes apud Cunha, 1987, p. 72).

Assim, tal como já havia defendido José Bonifácio, os índios eram, para os positivistas, donos dos territórios que ocupavam:

Nenhum homem de coração pode contestar que os selvagens são os senhores das terras que habitam, com títulos tão válidos como os que qualquer nação ocidental pode invocar, para justificar a posse do território que ocupa (Mendes apud Cunha, 1987, p. 73).

Por meio de um discurso positivista da "pacificação" os índios foram pensados como nações soberanas ("nações livres") e, portanto, como possuidores de um direito de resistir a incursões em suas terras, praticar sua própria religião, falar sua própria língua e seguir seus costumes. Em tal perspectiva, a "pacificação" é representada como um processo em clara oposição à prática da conversão forçada dos índios ao cristianismo, uma vez que tal conversão violaria as leis naturais da evolução. Porém, para exercer esses direitos naturais, os índios deveriam adotar, por livre vontade, o positivismo e sua tutela.

Deve-se ressaltar nesse ponto que o termo "pacificação" já era usado durante o período colonial ibérico, principalmente na América Espanhola, no contexto da catequização dos povos indígenas. O termo é especialmente encontrado no debate acerca da proibição de fazer a guerra e usar meios coercitivos para forçar a conversão dos nativos nas Américas. O termo em espanhol - "pacificaciones" - se consolidou a partir das chamadas "Leyes Nuevas", que formalizaram em 20 de novembro de 1542 a proibição da escravização dos índios na América Espanhola, e da famosa "Junta de Valladolid" que, em 1550, abarcou o debate entre Bartolomeu de Las Casas, contra a escravização dos índios, e Juan Gines de Sepúlveda, que defendia a guerra contra os índios. Embora não seja possível dizer exatamente quando o termo "pacificação" se institucionalizou na América portuguesa, é possível perceber que tal termo passou a ser usado no século XIX no Brasil para se referir, principalmente, a uma política aplicada por militares.

O programa de “pacificação” elaborado por Teixeira Mendes na primeira década do século XX previa, por um lado, a demarcação de terras aos nativos, mas, por outro lado, sugeria que as populações nativas modificassem seus hábitos culturais, assumindo “o asseio, o vestuário, a cultura musical”. Mendes ressaltava métodos que pretendiam trazer o nativo para dentro dessa sociedade pretendida como nacional, tornando-o parte do processo de modernização que perpassava todos os setores da sociedade brasileira. Nessa lógica, percebe-se desde já a ambiguidade do positivismo no Brasil: enquanto se pretende assegurar o respeito para com as populações nativas, defende a mudança nas dinâmicas culturais das populações autóctones.

A literatura histórica e sociológica sobre a “pacificação” dos índios é dividida entre aqueles autores e estudos que, por um lado, enaltecem os chamados “pacificadores” e enfatizam os aspectos inovadores e positivos das práticas de “pacificação” na integração do território brasileiro. Por outro lado, há trabalhos que criticam os projetos de “pacificação” como uma forma de reproduzir de forma velada as múltiplas violências inerentes à construção do estado nacional. Grande parte da literatura, porém, tende a destacar, direta ou indiretamente, o papel desempenhado pelo Marechal Cândido Mariano Rondon na expansão da autoridade do estado e seu esforço para “*contatar, pacificar e incorporar*” os povos indígenas dentro da nação brasileira imaginada (Diacon, 2004). Nesse ponto, outro debate acadêmico ainda vivo entre estudiosos brasileiros toca nas diferentes interpretações sobre os métodos, estratégias e políticas (supostamente) inovadoras desenvolvidas por Rondon - atualmente reconhecido, assim como Duque de Caxias, como “O Pacificador” - para governar as relações entre indígenas e brancos.

Cândido Mariano da Silva Rondon nasceu em 1865, no município de Mimoso, Mato Grosso. De descendência indígena por parte de seus bisavós, Rondon, depois de tornar-se órfão, mudou-se para Cuiabá para estudar. Em 1881, transferiu-se para o Rio de Janeiro para ingressar na Escola Militar. Nesta, Rondon foi aluno de Benjamin Constant, um dos pregadores da Filosofia Positivista de Augusto Comte no Brasil, e passou a sofrer grande influência desta doutrina. Rondon continuou seus estudos na Escola Superior de Guerra, pela qual se tornou Bacharel em Matemática, Ciências Físicas e Naturais. Em meio aos

estudos, Rondon participou em 1889, diretamente com Benjamim Constant, das articulações que resultaram na proclamação da República brasileira.

A necessidade de comunicação entre as Províncias brasileiras e o Rio de Janeiro, então sede do governo Federal, acelerou, na década de 1890, a construção de linhas telegráficas ligando diversas regiões do país, principalmente a região Centro-Oeste. Rondon participou ativamente da primeira “Comissão Construtora de Linhas Telegráficas”, liderada por Ernesto Gomes Carneiro. Essa Comissão perdurou até o ano de 1898. Criou-se na sequência a Comissão do Mato Grosso (1900-1906), com destaque para os trabalhos realizados por Rondon, que tinha por objetivo a construção da linha telegráfica entre Corumbá e Cuiabá. Como reconhecimento de seu trabalho, Rondon foi nomeado em 1907 como chefe da Comissão que deveria construir a linha telegráfica de Cuiabá a Santo Antonio do Madeira, a primeira a alcançar a região amazônica, a qual foi chamada de *Comissão Rondon*. Os trabalhos da Comissão Rondon estenderam-se até 1915, com a realização de várias expedições, uma delas com a participação ex-presidente norte-americano Theodore Roosevelt.

Rondon não se limitou a trabalhar na instalação das linhas telegráficas, mas também se empenhou em investigar e pesquisar a geografia, cartografia, fauna e geologia das regiões pelas quais transitava. Durante as expedições, Rondon travou contato com diversos grupos indígenas que se encontravam na rota traçada. As táticas e técnicas de contato com estes grupos foram progressivamente desenvolvidas por Rondon e, segundo Souza Lima (1995), eram claramente filiadas a uma genealogia originada nos contatos dos jesuítas com os povos indígenas desde o século XVI. Uma das principais táticas de Rondon era a de identificar-se como amigo, isto é, como um interlocutor de confiança. Neste sentido, ao longo dos anos, Rondon tornou-se conhecido pelos seus trabalhos de *pacificação* de tribos indígenas, resultando inclusive na integração de vários índios à Comissão de Telégrafos. Por exemplo, em 1901 Rondon *pacifica* os índios Bororós, e mais tarde, a tribo Nhambiquara.

As técnicas desenvolvidas por Rondon serviram de estímulo às primeiras políticas indigenistas no Brasil e impulsionaram um debate acerca do posicionamento do estado em relação aos índios. Durante o governo de Nilo Peçanha, Rondon foi chamado para organizar o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais, parte constituinte do Ministério da

Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC). Com a criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), as técnicas de pacificação de Rondon se transformaram em uma política oficial do governo federal. O mandato do SPI era, nesse contexto, o de conferir assistência e educação aos indígenas, provendo-lhes bens e serviços de forma não coercitiva com o objetivo de emancipá-los e incorporá-los com dignidade à sociedade brasileira. Rondon enfatizou a proteção e a assimilação dos indígenas, o que não apenas os transformariam em brasileiros, mas também em pequenos agricultores, pecuaristas, etc (Diacon, 2004).

Nomeado em 1919 como Diretor de Engenharia do Exército, Rondon manteve, mesmo fora do SPI, seu trabalho de *pacificação*. O golpe que colocou Getúlio Vargas no poder em 1930 levou ao fim a Comissão Rondon. Porém, Rondon retomou os seus serviços e reassumiu o SPI em 1939, a pedido do próprio presidente Getúlio Vargas. Na ocasião foi também escolhido como delegado e presidente da Comissão Mista Internacional Peru-Colômbia, criada pela Liga das Nações em 1834, que, como se afirma popularmente, somente graças à sua habilidade pacifista, foi possível acabar com o conflito pela posse da cidade de Letícia.

O reconhecimento mundial da grandeza da vida e do trabalho de Rondon o levou a ser indicado duas vezes ao Prêmio Nobel da Paz, em 1953 e em 1957. Antes disso, porém, em 1925, Rondon já tinha sido indicado ao Comitê Nobel por Albert Einstein. Em 5 de maio de 1955, data de seu aniversário de 90 anos, Rondon recebeu o título de Marechal do Exército Brasileiro, concedido pelo Congresso Nacional. Rondon faleceu em 1958 na cidade do Rio de Janeiro e, devido ao seu reconhecimento internacional, várias manifestações de pesar foram recebidas pelo governo Brasileiro. Por meio de decreto, Rondon foi homenageado com a designação de “Patrono da Arma de Comunicações do Exército Brasileiro”, em de abril de 1963.

No site do Exército Brasileiro, a vida e a história de Rondon são assim resumidas⁹⁴:

“Durante sua vida, Rondon dedicou-se a *duas causas mestras: a ligação dos mais afastados pontos da fronteira e do sertão brasileiro aos principais centros urbanos e a integração do indígena à civilização*. Somente uma ou outra tarefa

⁹⁴ <http://www.eb.mil.br/rondon-comunicacoes>. <http://povosindigenas.com/comissao-rondon/>. <http://www.al.mt.gov.br/TNX/imprime.php?cid=30973&sid=219>.

teriam bastado para justificar o nome de Rondon na História. Mas o ilustre militar foi muito além.

Na primeira empreitada, Rondon *desbravou mais de 50.000 quilômetros de sertão* e estendeu mais de 2.000 quilômetros de fios de cobre pelas regiões do País, ligando as mais longínquas paragens brasileiras pela comunicação do telégrafo. Como *indigenista, pacificou tribos*, estudou os usos e costumes dos habitantes dos lugares percorridos, participou da criação de medidas legais de proteção aos silvícolas. Tanto que, a 7 de setembro de 1910, foi nomeado diretor da Fundação do Serviço de Proteção aos Índios, precursora da atual Fundação Nacional de Assistência ao Índio, em face do muito que já realizara e da estatura moral e intelectual patenteada em toda sua carreira⁹⁵.”

A descrição acima articula os três “Rondons” que recorrentemente são produzidas pelos órgãos do estado e por estudiosos de diferentes áreas do conhecimento: Rondon engenheiro militar; Rondon sertanista; Rondon indigenista. Tomadas conjuntamente tais representações fazem emergir o “Marechal da Paz”, que hoje se exalta, por exemplo, na exposição “Rondon, o Marechal da Paz”, apresentada inicialmente em 2010, e agora em caráter permanente, no Espaço Cultural Sergio Vieira de Mello do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), na Vila Militar do Rio de Janeiro. A exposição mostra, como afirmado em seu site,

“a vida e obra do Marechal Rondon, um dos nossos maiores heróis e grande pacifista (...). Ao visitar esta exposição, os estudantes, professores e o público saberão por que Rondon foi aclamado como o “Patrono das Comunicações”, e como e por que, durante toda a sua vida, dedicada à causa indígena, colocou em prática o lema “*Morrer, se preciso for; matar, nunca!*”

Muito do que se discutiu acerca de Cândido Mariano da Silva Rondon e dos trabalhos que desempenhou ao longo dos vinte e cinco anos em que esteve à frente das Comissões Telegráficas, ora gira em torno da epopeia do herói, ora da tentativa de se desconstruir essa imagem. Os textos que discutem a vida de Rondon são ora narrativas *hagiográficas*⁹⁶, ora *revisionistas* (Souza Lima, 1990; Diacon, 2004). Por um lado, tem-se um Rondon como pensador à frente do seu tempo, e por outro, um Rondon inclinado ao extermínio dos indígenas; um líder que merecia o Prêmio Nobel pelos seus esforços realizados para melhoria as relações entre brancos e índios no Brasil nas primeiras décadas do século XX e, contrariamente, um militar que, apesar de seu sofisticado discurso humanista, não

⁹⁶ A “hagiografia” se relaciona às coisas sagradas, tal como uma obra ou coleção de obras sobre santos ou biografia de santos.

diferiria tanto daqueles indivíduos que subjugavam os índios durante a época colonial.

5.4

Rondon: Soldado Salvador e Apóstolo Civilizador da selva

Este homem deveria receber o Nobel da Paz por seu trabalho de absorção das tribos indígenas no mundo civilizado sem o uso de armas ou violência. Ele é um filantropo e um líder de primeira grandeza” (Einstein, 1925)⁹⁷

Salvador e *civilizador* são adjetivos definidores da representação do Marechal Mariano Cândido Rondon produzida por aqueles que com ele conviveram diretamente e que dele recolheram depoimentos e documentos pessoais à época da Comissão Rondon⁹⁸. Essa mesma imagem foi propagada por aqueles que mais tarde reafirmaram os feitos heróicos de Rondon. Tal imagem, que fala sobre a construção da nação na República brasileira, agrega elementos importantes à representação oficial dominante do militar “Caxias”, enquanto “unificador do território no Império”. São essas duas imagens e representações, uma delas já discutida anteriormente, que participam da produção de determinadas identidades que o exército nacional, e, como será visto em seguida, o estado-nação, quer estabilizar para si.

Narrativas positivistas dominantes produzem Rondon como símbolo de um movimento mais amplo de defesa da proteção dos povos indígenas, denegridos no contato histórico com o homem branco. Nessa narrativa, a civilização, parte do projeto de “pacificação” dos povos indígenas é articulada como uma forma não-

⁹⁷ Durante a visita ao Brasil em 1925, vindo de uma estadia na Argentina e Uruguai, o físico alemão Albert Einstein, considerado o maior cientista do século XX, assistiu um filme sobre os indígenas brasileiros e as atividades de Rondon para protegê-los e sem ter nenhum contato com o indigenista brasileiro durante os 51 dias de permanência neste país, ao regressar, ainda a bordo do navio que o conduzia à Europa, dirigiu uma carta ao comitê do Nobel com sede em Oslo (Noruega), indicando o nome de Rondon ao prêmio Nobel da Paz.

⁹⁸ A “Equipe da Comissão” contava com profissionais das mais diversas áreas, como: oficiais do Batalhão de Engenharia e Construção do Exército, naturalistas, botânicos, cartógrafos, geólogos, zoólogos e antropólogos (SÁ & LIMA, 2008). A diversificação de profissionais demonstra a vastidão das atividades desta Comissão no interior do país, bem como os investimentos nela alocados, ratificando sua importância no programa político do momento. Entre 1900 e 1906, Cândido Mariano Rondon chefio os trabalhos da Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Mato Grosso a Goiás (CCLTMTG). Tanto a Comissão liderada por Gomes Carneiro, quanto as Comissões comandadas por Rondon estavam subordinadas ao Ministério da Guerra e da Viação e Obras Públicas (SÁ, SÁ & LIMA, 2008). O ano de 1907 coroaria a atuação de Rondon, isto é, sob sua liderança, uma vez mais, “fora realizada aquela que seria a mais audaciosa e complexa Comissão patrocinada pela República brasileira” (SÁ & LIMA, 2008, p. 5), a “Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas do Mato Grosso ao Amazonas” (CLTEMTA). Tal Comissão, realizada no período de 1907 a 1915, foi intitulada “Comissão Rondon”.

coercitiva de assimilação que visa auxiliar os nativos a superarem seu estágio temporário de (baixa) evolução social e prepará-los para viver dentro da modernidade já alcançada pelas coletividades das partes centrais do país⁹⁹.

No ideal positivista acredita-se que a tecnologia e as máquinas podem não apenas realizar os benefícios da civilização, mas também forjar unidade, assim como contribuir para o progresso humano. Inspirado pelas ideias de Augusto Comte, o positivismo entende que a humanidade iria necessariamente passar por três etapas no curso da sua evolução social. Para Comte, os povos “nativos” ainda estariam na “idade fetichista” –que ele considerava como sendo a condição humana original- e só poderiam vir a alcançar o estágio moderno “positivista” por meio da orientação conferida por aqueles indivíduos entendidos como moralmente superiores (Hayes, 1991, p. 82).

Entre os autores que conviveram com Rondon, destaca-se Amilcar Botelho de Magalhães, que assumiu a direção do Escritório Central da Comissão em 1914. Magalhães foi quem iniciou uma série de publicações na imprensa; rebateu críticas recebidas pela Comissão, especialmente relativas aos gastos públicos que estavam sendo despendidos com a mesma, em detrimento de outras prioridades e reorganizou o material fotográfico da Comissão para sua divulgação juntamente com as atividades que estavam sendo desenvolvidas no sertão. Posteriormente, em 1921, publicou a primeira obra sobre episódios do acampamento da Comissão, denominada *Impressões da Comissão Rondon*. No entanto, foi na obra *Pela Comissão Rondon* (1942) que Magalhães apresentou uma descrição minuciosa da vida íntima e experienciada no acampamento da Comissão Construtora de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas. Pautado nas suas experiências e percepções e nos diários pessoais e discursos, nos relatórios oficiais, conferências públicas produzidas por Rondon, ao longo de sua vida, a obra de Magalhães constrói uma imagem glorificadora de Rondon tanto no que diz respeito à sua capacidade em discernir qual o tratamento a ser dispensado ao

⁹⁹ Por assim avaliar, ligada à extinção do tráfico negreiro estava a busca do “branqueamento” do Brasil, relegando a último plano o lugar do indígena e do negro liberto no “novo” território em construção. “A submissão das populações locais aparece como decorrência natural do processo, um resultado tido como de alta positividade. ‘Integrar o índio’ – ao se apropriar de sua terra (e “pacificá-lo”), como será visto adiante) – era parte do projeto civilizatório imperial. Povoar as áreas pioneiras com colonos brancos também contribuía para os objetivos almejados, num quadro que se acelera conforme avança a consciência acerca da extinção do tráfico negreiro”.

civil e aos soldados, quando se tratava de convocá-los para realizar trabalhos da Comissão:

Nem ahi, nem quando escalava o pessoal que deveria tomar parte nos seus trabalhos de exploração, elle excluia o soldado ou o civil: tomava porções de ambos os grupos e com ellas constituia engrenagens que se justapunham perfeitamente e que se moviam suavemente, como peças de uma machina harmonica accionada pela força propulsora da vontade-chefe (Magalhães, 1942, p. 112).

Magalhães também ressalta as orientações dadas por Rondon quanto ao exercício da autoridade pelos civis em suas relações com os soldados, destacando a importância de não haver abuso de poder do primeiro em relação ao segundo sem, contudo, menosprezar a importância da obediência do soldado aos civis. Segundo ele, Rondon

Não tolerava nenhum abuso de autoridade dos civis que não compreendiam a sua mera função de representar junto do soldado o proprio chefe da Comissão; impunha ao soldado a obediencia ao civil já accentuando na transmissão das ordens a categoria do *paisano* (Magalhães, 1942, p. 112).

Rondon, escreveu ainda Magalhães (1942), prestigiava a força moral do soldado, colocando-o à mesa dos oficiais. E, ao mesmo tempo, estabeleceu normas e gestos que traduziam o respeito nas relações hierárquicas:

Militarizava os civis exigindo-lhes compostura semelhante à dos soldados: sem fazerem continuencia, deviam apresentar-se tirando o chapéu e descobertos permanecerem enquanto lhe dirigiam a palavra; sem se perfilarem propriamente, era-lhes todavia vedado conversarem-se sentados á sua passagem ou recostarem-se em sua presença, conforme a tendencia natural do *jéca*; prohibição geral de fumarem deante d'elle ou durante o serviço; etc. (Magalhães, 1942, p. 112)

Vários também são os registros de Magalhães a respeito de como Rondon via os índios e de como se relacionava com os mesmos. Segundo Magalhães,

‘Em todos os serviços dirigidos pelo actual General Rondon, em pleno sertão de Matto-grosso e onde era assignalada a existencia de selvícolas, **constituia um dogma fundamental a pacificação dos indios por meios brandos, assim como a sua proteção, posteriormente, quando se tornavam amigos.**

Assim, em primeiro lugar, Rondon se lançava a *pacificar*, para em seguida *proteger*. Pacificar significava não responder com violência aos ataques dos índios com os seus arcos e flechas. Uma vez pacificados, ou seja, após a conversão dos índios em amigos, era a vez, como lembra Magalhães, da Comissão Telegráfica distribuir-lhes ferramentas, roupas, anzóis e missangas, de modo a civilizá-los e integrá-los ao projeto de civilização do sertão, ensinando-lhes

“processos mais adeantados de cultura”. Nesse sentido, no mesmo momento e local do ataque “o General Rondon determinava, ou elle proprio o fazia, a collocação de numerosos brindes (...) objetos dos mais precisos para as selvicolas” (Magalhães, 1942, p. 384). Magalhães (1942) via nesse gesto de Rondon uma (...) *humanitaria attitude*, que terminava inevitavelmente por transformar em amigas as “tribus selvicolas mais guerreiras, que acabavam por visitar em grupo os acampamentos da Comissão telegraphica, cessando as hostilidades”. Segundo o autor, o ponto de vista do General Rondon era justamente provar, como provou, com inumeros exemplos, que os “selvicolas são homens passíveis de actos de bondade, desde que com bondade sejam tratados (...)”. Nesse ponto, Magalhães assinala que o General Rondon evocava as palavras do grande José Bonifacio de Andrade e Silva, para quem “os civilizados eram usurpadores das terras patrias, cujo dono mais legitimo elle considerava o proprio indio (...)” (1942, p. 384-385). Magalhães dedicou seu livro aos futuros agentes públicos em exercício de função semelhante, com as seguintes palavras: “Dedico este livro, fazendo ardentes votos para que, de futuro, se orientem na vida pelos belos exemplos que aqui encontrarão, de amor a Pátria, de elevação moral, de humanidade, dedicação e cumprimento do dever” (Magalhães, 1946)

As memórias dos oficiais da ‘Comissão Rondon’ construíram uma narrativa em que Rondon é caracterizado como um ‘novo bandeirante’ a ‘descobrir’ e ‘amansar’ um território ainda virgem, ‘conquistando-o’ para a civilização (Maciel, 1999, p. 171). Segundo Maciel, “(...) imbuído das certezas positivistas, Rondon acreditava-se o próprio ‘mensageiro da civilização’, associando, ao trabalho técnico que realizava, a missão de apressar a marcha evolutiva daquela região” (Maciel, 1999, p. 177). À semelhança de outros soldados salvadores brasileiros, como reafirma Henry Hunt Keit (1989), Rondon é revestido de uma aurea heroica e salvadora e, constituindo-se em modelo a ser seguido. A imagem dominante construída de Rondon com base nas obras como a de Magalhães (1942), que documentaram suas concepções e ações no âmbito da Comissão Telegráfica, situa Rondon como protótipo de homem científico e desbravador do sertão do país, empático diante dos índios bravos do sertão, demonstrando para a sociedade brasileira que era possível integrar o sertão, o sertanejo, os índios à nação. Nessa representação, não só Rondon, enquanto

indivíduo, como também o próprio Exército Brasileiro, é construído duplamente como *salvador e civilizador*.

A obra de Esther Maria Perestrelo da Câmara Viveiros, *Rondon conta sua vida* (1969), é parte importante da representação de Rondon como soldado-salvador. Viveiros, casada com Américo Duarte de Viveiros, engenheiro maranhense e um dos construtores do Templo Positivista no Rio de Janeiro, era também positivista e recebeu da filha de Rondon, antes de seu falecimento, a missão de biografar seu pai, a partir de seus diários. Viveiros apresenta sua obra com as seguintes palavras: “Vem a lume a vida de Rondon, baseada em seus diários, dos quais era tão cioso, que não havia consentido até então que sobre eles fosse calcada uma biografia sua” (Viveiros, 1969).

Antônio Carlos de Souza Lima, em sua obra escrita em 1990 “*O Santo Soldado*: pacificador, bandeirante, amansador de indos, civilizador dos sertões, apóstolo da humanidade: uma leitura de *Rondon Conta sua Vida*”, confere ao referido trabalho de Viveiros não o sentido de uma *gesta* – como uma biografia de feitos heróicos de Rondon – mas antes como uma *hagiografia*. Para o autor, ao escrever *Rondon Conta sua Vida*, Viveiros o fez como se estivesse diante da vida de um santo, na perspectiva do positivismo ortodoxo brasileiro. Seu biografado é visto como alguém que seguiu exemplarmente o dogma básico da Religião da Humanidade: “O Amor por Princípio, a Ordem por Base, o Progresso por Fim”.

Outra biografia de Cândido Rondon que ajuda a compreender os elementos que compõem a imagem de Rondon como salvador e civilizador dos índios e do sertão, encontra-se no trabalho *Rondon, o civilizador da última fronteira*, de Edilberto Coutinho (1975). Coutinho, jovem e celebrado jornalista a quem Rondon concedeu uma série de entrevistas (inclusive a última delas, um ano antes de sua morte) constrói, a partir dos depoimentos obtidos, uma narrativa onde se pode conhecer o pensamento de Rondon e muitas das atividades por ele desempenhadas, em especial à frente das Comissões e no contato com os índios. Entre outras várias ideias, Coutinho mostra como, num apelo ao Governo, Rondon reivindicou ‘paz, dentro das fronteiras do Brasil para os silvícolas brasileiros, desterrados em sua própria Pátria’, como o sertanista Euclides da Cunha havia dito. Coutinho ressalta como Rondon pediu também ao governo que fossem “garantidos aos índios os mesmos privilégios que gozam os outros brasileiros e os estrangeiros, ou seja, respeito à propriedade, direito à inviolabilidade do lar, uso e

gozo do pátrio poder, segurança da liberdade de consciência” (Coutinho, 1975, p.69).

Assim como Magalhães (1942), Coutinho (1975) enaltece Rondon pelo seu projeto de pacificação e civilização por meio do tratamento brando e de “constância e sofrimento”, se necessário, por parte do branco cristão. Nessa perspectiva, a incorporação dos índios à força de trabalho nas atividades de integração da selva, e, portanto, ao projeto de nação em construção, é, para Coutinho - que agora parafraseia as ideias de Magalhães (1942) - uma *humanitária humanidade*, que tanto antecedeu, quanto acompanhou, e presidiu, a relação de Rondon com os índios na sua missão de pacificá-los, ou seja, de torná-los assimiláveis *pela* e *à* nação (Coutinho, 1975). Coutinho conta também como o poeta francês Paul Claudel, ao encerrar a sua missão diplomática no Brasil, respondeu à pergunta de um repórter:

“Cândido Mariano da Silva Rondon foi a personalidade brasileira que mais me impressionou. Essa alma forte, que se adentra nos sertões com a sublime missão de levar assistência aos selvagens – íntegro, puro, as mãos sem sangue – me dá a impressão de uma figura do Evangelho” (Coutinho, 1975, p. 91).

O caráter exemplar que Coutinho encontra em Rondon vale, portanto, a esse último, uma dedicatória que o celebra na memória do Brasil como “um apóstolo das selvas” (Coutinho, 1975)¹⁰⁰.

Muitas das obras que, como a de Coutinho, de uma forma ou de outra, acabam por santificar Rondon, costumam ter em comum, além desse aspecto “hagiográfico”, as fontes bibliográficas. Baseiam-se nas conferências realizadas por Rondon sobre os trabalhos que desenvolveu, na obra de Esther de Viveiros (Rondon conta sua vida) e nos livros de Amílcar Armando Botelho de Magalhães, especialmente *Impressões da Comissão Rondon*. Durante décadas, as políticas e ações desenvolvidas por Cândido Rondon foram elogiadas por jornalistas, escritores, instituições científicas e culturais, bem como por pessoas que com ele trabalharam e conviveram. Não é raro encontrar discursos sobre Rondon que, até hoje, ressaltam fundamentalmente o heroísmo do “Marechal da Paz”, enaltecendo-

¹⁰⁰ Em *Rondon: O Soldado Pacificador*, Júlio Guimarães traz relatos da vida de Rondon entrelaçados por poesia. Para Guimarães, Rondon “é tão nobre, tão grandioso e gratificante morrer pela Pátria como viver por ela. E Rondon, a exemplo dos grandes heróis que morreram pela Pátria, por ela viveu sua longa e laboriosa existência (Guimarães, s/d, apud Sá, 2009, p. 33).

o pelas suas qualidades excepcionais - civis e militares - como o devotamento pleno à nação em construção.

A ideia de uma “humanitária humanidade” de Rondon na sua relação com os índios é também clara em Darcy Ribeiro (2004), que dedica sua obra “Os índios e a civilização” ao próprio Rondon, a quem ele qualifica como “o humanista”. Para Ribeiro, as Comissões Telegráficas comandadas por Rondon seriam uma *aplicação prática* do positivismo de Augusto Comte, uma vez que ela realizou objetivos humanísticos, como a utilização do Exército em obras civis e a proteção aos índios. Segundo Ribeiro:

“todas as tribos com que depararam as frentes pioneiras da sociedade brasileira foram trazidas ao convívio pacífico sem quem um só índio fosse tirotiado pelas turmas do SPI, embora mais de uma dezena de servidores tombasse nos trabalhos de pacificação varados por flecha. E após a queda de cada turma, outra se levanta para levar à diante sua obra. Muito mais do SPI esses fatos falam das reservas morais do povo brasileiro. Nestes casos, porém apenas se exigia heroísmo, pertinência e capacidade de sacrifício. E sempre que eram esses os elementos necessários, o SPI os encontrou às manchas” (Ribeiro, 2004, p.206).

A política indigenista de Rondon, incorporada pelo SPI, de qual Ribeiro foi diretor, pregava a autonomia das nações indígenas na crença de que estas, quando libertadas das pressões externas e com assistência do governo, evoluiriam espontaneamente. Nesse aspecto, como ressalta Luiza Sá (2009), Ribeiro vê a política indigenista de Rondon como revolucionária, porém romântica (Sá, 2009, p.25). É revolucionária porque é pioneira para a época em que se pregava a incapacidade congênita de trabalho dos índios. Romântica porque Rondon estava convencido de que todos os homens são dotados de iguais aptidões para o aprimoramento e o progresso e de que bastaria assegurar oportunidades de desenvolvimento que as populações indígenas iriam naturalmente se incorporar à sociedade (Sá, 2009, p.25).

Sobre o SPI, os irmãos Villas Bôas escreveram no livro *Marcha para Oeste* (Editora Globo, 1994):

“Começa, então, aquilo, que com justeza poderíamos chamar de rondonismo, verdadeira escola que surgia inspirada nos mais profundos sentimentos de justiça e humanidade”. Os contatos com os povos indígenas, portanto, de acordo com o SPI, deveriam ser feitos com uma assimilação mais lenta, respeitando-se o “tempo do outro”.

5.4.1

Rondon engenheiro: de Construtor da Nação à Conquistador do Sertão

“(...) **não** se trata mais apenas de ‘**consolidar a obra de Caxias**’, mantendo a **integridade física**, como fez o Império, mas de **ocupar** os espaços vazios, torná-los **produtivos**, **ordenar** sua ocupação, **povoar** com a população adequada, levar a **presença do poder** e tornar palpável a **ideia de nação** e de República até os confins do **território ‘nacional**’. (Maciel, 1999, p. 186).

Em seu trabalho *A Nação por um fio: caminhos, práticas e imagens da Comissão Rondon* (1997)¹⁰¹, Laura Maciel analisa os relatos produzidos pela Comissão Rondon e discute como as linhas telegráficas, enquanto instrumentos do Estado manejadas pelo exército brasileiro, visavam tanto a expansão e integração do território nacional quanto a domesticação das nações indígenas, numa política assentada em ideais de civilização e progresso. Segundo Maciel, os relatos sobre as atividades das linhas telegráficas produzem uma narrativa que, sob a República, remetem “**a própria Nação em marcha e em busca de si mesma**” (Maciel, 1999, p. 179).

Para Rondon, ressalta Maciel, o povoamento, a ferrovia e o telégrafo eram estratégias militares ou instrumentos de ‘civilização’ que deveriam ser conduzidos pelo pulso firme, mas também pacífico, do soldado, verdadeira ‘força desbravadora’ e ‘elemento do progresso’ para os ‘extensíssimos, incultos e desertos territórios de Mato Grosso e do Acre’. Cortar os sertões com vias férreas, rodoviárias e de telégrafo significava, portanto, abrir caminho para sua ocupação produtiva, tarefas que só poderiam ser excetuadas pelo soldado e pelo Estado (Maciel, 1999, p. 170). Por meio desses agentes, os sertões “desconhecidos e ameaçadores, onde só adentravam homens armados”, seriam integrados à nação, com a ajuda dessas “maravilhas da engenharia que ali exerceriam sua atividade ‘útil e pacificamente’” (Maciel, 1999, p. 179).

O trabalho de nacionalização das fronteiras e de povoamento dos espaços vazios do Brasil desempenhadas pela Comissão Rondon incluía tarefas de construção simbólica do território nacional. Para além da elaboração de mapas

¹⁰¹A tese de doutorado de Laura Antunes Maciel intitula-se “A nação por um fio: caminhos, práticas e imagens da Comissão Rondon”, São Paulo, PUC-SP, 1997. A autora utiliza na sua pesquisa relatórios apresentados à Diretoria Geral dos Telégrafos e à Divisão Geral de Engenharia (G.5) do Departamento de Guerra. Tese se encontra publicada com o mesmo título, pela editora Fapesp, 1998.

nacionais, a Comissão Rondon, assim como outras comissões geográficas ou de fixação de limites, atuava na atribuição de nomes a acidentes geográficos reconhecidos pelo Estado (Maciel, 1997, p. 171-172). Para Maciel, o ato de renomear e localizar rios em mapas muito bem feitos significava

“(...) a incorporação de um espaço dito ‘vazio’ ou inexplorado à administração do Estado republicano, constituindo um ‘território nacional’ que funcionou, muitas vezes, como estratégias para grilagem e a alienação de terras ‘devolutas’ (Maciel, 1997, p. 181).

Considerou Maciel que tais mudanças de nomes são, por um lado, “procedimentos típicos de poderes e culturas em expansão, para os quais a divulgação de uma nova cartografia da região era fundamental como ‘garantia’ de sua legitimidade” (Maciel, 1997, p. 173). Por outro lado, a Comissão empenhava-se em elaborar uma **“cartografia das diferenças produzidas no decorrer da conquista, capaz de se sobrepor a elas e construir um mapa homogêneo e reconhecível da nação”** (Maciel, 1997, p. 173-174). Nessa visão, a Comissão Rondon se configurava em:

“um projeto de tomada de posse assentado na sobreposição de um tipo de desenvolvimento e ocupação sobre o outro, considerado atrasado, disperso, acientífico, improdutivo e que escapava ao controle do governo central” (MACIEL, 1997, p. 181).

Como já mencionado, a Comissão Rondon reclamava para si uma competência no trato das questões indígenas, no reconhecimento geográfico e no inventário do potencial da região, que qualificava o exercício da administração desse território ‘descoberto’ e a definição de estratégias para o seu ordenamento. Assim, por um lado, os trabalhos da Comissão Rondon podem ser vistos, ressalta Maciel (1997), sob o enfoque da busca e conquista incessante do ‘novo’, ou do caráter de ‘descoberta’, como seus integrantes gostavam de alardear. Por outro lado, os relatos dessa “burocracia itinerante”, como se refere Sá (2009) ao pensar a natureza das Comissões Telegráficas instituídas durante a República, mostram como a Comissão Rondon desempenhava, afirma Maciel (1999) um papel de *ordenadora do território*, definidora de um novo tipo de *ocupação e de aproveitamento das terras nacionais* e, ainda, de “‘pacificação’ e estreitamento das relações entre os vários atores sociais dispersos “(...), que viviam arredios ou em conflito aberto com os representantes da ordem e da administração republicana” (Maciel, 1999, p. 181).

Em tom crítico, Maciel vê em seu trabalho a Comissão Rondon como uma campanha de caráter militar, político, científico e tecnológico, que possuía como objetivo central a construção da nacionalidade até as regiões ‘vazias’ do país (Maciel, 1999, p. 177). Mais claramente do que representado nas imagens construídas de Caxias, o “Rondon” construído por Laura Maciel, “pretendia entregar à Pátria não só um território até aí desconhecido, como também as populações (...) *já mansamente afeiçoadas à nossa gente*, aptas para prosseguir espontaneamente na sua evolução” (Maciel, 1999, p. 177). Nesse caso, ressalta Maciel, enxerga-se a união de território e povo – “as matérias primas para a construção da nacionalidade – ainda que necessitassem ser domados pela técnica ou convencidos desse projeto civilizatório” (Maciel, 1999, p. 177).

Um estudo de peso recente acerca das atividades desempenhadas por Rondon no âmbito das Comissões Telegráficas encontra-se no trabalho do historiador norte-americano Todd Diacon, da Universidade do Tennessee, intitulado “Stringing Together a Nation: Candido Mariano da Silva Rondon and the construction of modern Brazil (1906-1930)”. Publicado em 2004 nos Estados Unidos o livro foi traduzido para o português em 2006 com o título “Rondon: O Marechal da Floresta”. Nessa obra, Diacon analisa as Comissões Telegráficas especialmente sob o prisma da construção de uma nação brasileira, em termos de uma identidade nacional imaginada. Assim ele próprio caracteriza seu trabalho:

Este livro é sobre um homem, uma comissão do Exército, um país e uma nação. O homem é Candido Mariano da Silva Rondon (1865-1958), o famoso oficial do Exército brasileiro que arquitetou a política do Brasil para os povos indígenas. A comissão é a Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas, mais conhecida por “Comissão Rondon” ou pela sigla CLTEMTA. O país é o Brasil. E a nação, bem, isso já é mais difícil de explicar [...]. Basta dizer que a nação, se vista como uma “comunidade imaginada” conforme a conhecida expressão de Benedict Anderson, estava em construção durante a vida de Rondon e ainda está, evidentemente (Diacon, 2004, p.3)

Tal caracterização reforça a ideia de que o projeto de construção da nação, que envolve “stringing together a people” e “stringing together a place”, coloca o Exército como ator central desse processo uma vez que este, junto com a Igreja Católica, seriam, naquele momento, “the only truly national institution in Brazil” (Diacon, 2004, p. 13). Diacon mostra como o Exército é a fronteira móvel, que pode tanto incorporar terras quanto pessoas, combinando atividades de “state-building” e “nation-building” (Diacon, 2004, p.16).

Sob a ótica da política rondoniana de constituição da nação brasileira, a possibilidade de “assimilação” da diferença (especialmente os índios) toca no elemento (e debate) que muito definiu o século XIX: a raça. Relembrando o trabalho da historiadora Lilia Moritz Schwarcz, Diacon discute como Rondon, junto a outros pensadores da cultura, se distanciavam da definição de branqueamento como o objetivo de toda nação moderna e estimulavam a celebração precisamente do mestiço como o símbolo do Brasil (Schwarcz, 1998 apud Diacon, 2004:12). Nessa perspectiva de não condenação da miscigenação em voga na Europa do século XIX, segundo a qual tal prática conduziria a uma inferioridade perpétua, Rondon vai contra o discurso de construção da nação informado por aquilo que se chama de “homogeneidade patológica” (Rae, 2002), eventualmente abrindo espaço para narrativas e práticas que consideram algum tipo de diversidade social. Porém, como lembra Diacon (2004), constituído como um programa paternalista, o projeto de “pacificação” e assimilação articulado por Rondon constrói o indígena - *e, portanto, a própria nação* - como uma criança que precisava ser educada para se tornar apta a fazer uso das melhorias conquistadas pelo estado e civilização modernos. A partir de processos de “atração” e “assimilação”, os indígenas, ressalta Diacon, seriam gradualmente transformados em cidadãos nacionais e em sujeitos modernos e “civilizados”, na figura, por exemplo, de pequenos agricultores, pecuaristas, telegrafistas, etc, caracterizados, entre outros elementos, pela sedentarização. Tal estratégia de “conversão” envolveu, a partir da década de 1890, a prática de “deixar presentes, de estabelecer contatos de forma gradual, e uma política rigorosa de não violência e de se evitar conflitos” (Diacon, 2004. p. 113). Porém, embora muitas das políticas praticadas por Rodon possam ser consideradas, segundo Diacon, ambíguas, como sugerem alguns autores mencionados adiante, elas foram também surpreendentemente respeitosas com as práticas indígenas e demonstraram muito mais respeito ao seu modo de vida do que as políticas propostas por outros na mesma época (Diacon, 2006):

“(...) esse general brasileiro defendeu publicamente, com todo empenho, os direitos dos Índios às suas terras. Ele e seus colegas positivistas preconizaram claramente o reconhecimento da soberania dos grupos indígenas. Condenaram o determinismo racial da época. Apesar de hoje censurável o objetivo da assimilação foi concebido por Rondon como um processo lento, prolongado. Ele ordenava a seus comandados que, enquanto o processo não fosse concluído,

respeitassem as práticas religiosas indígenas. Claramente, isso foi paternalismo e etnocentrismo, mas na época havia propostas piores” (Diacon, 2006, p.158).

A partir das ideias de Diacon, e nos termos articulados nessa tese, a diferença não seria vista por Rondon (e pelos positivistas) como uma ameaça, que precisa ser radicalmente eliminada. Ao reconhecer similaridades entre self e “outro”, entre o branco e o indígena, uma relação de “assimilação” - do segundo pelo primeiro - é tornada possível. Para Oliveira Filho (1999), a “proteção fraternal ao silvícola” advogada por Rondon distingue-se radicalmente da “guerra justa”, bem como de modalidades disfarçadas de extermínio dos indígenas através de ações empreendidas por particulares. Segundo o autor:

Os positivistas reelaboraram a polaridade entre “índio amigo” e “índio inimigo” (que, no fundo, é a dicotomia entre o índio “bom” e o “mau”, com o primeiro podendo-se concluir alianças, com o segundo justificando-se a guerra), situando todos os índios em uma só seqüência evolutiva, sua adesão ou resistência sendo resultado da forma de intervenção do homem branco. Com isso ilegítimava-se qualquer argumento que pretendesse justificar o extermínio. (Oliveira Filho, 1999, p. 144).

As políticas de “pacificação” desenvolvidas por Rondon foram elogiadas por décadas na literatura brasileira e só mais recentemente uma perspectiva mais crítica ganhou espaço na historiografia. A maioria dos estudos chamados “revisionistas” (Souza de Lima, 1990) criticam duramente as crenças positivistas de Rondon e as políticas públicas implementadas pela Comissão de Telégrafos e pelo Serviço de Proteção ao Índio. O argumento revisionista, claramente identificado, por exemplo, no trabalho *Um grande cerco de paz: poder tutelar e indianidade no Brasil* (1995), de Antonio Carlos de Souza Lima, analisa a política indigenista de Rondon, as Comissões Telegráficas e o Serviço de Proteção aos Índios como formas violentas de conquista dos índios. Discute-se como a construção da nação dependeu da organização e ação do primeiro poder estatal dirigido às populações concebidas como indígenas, distribuídas por um território historicamente denominado, e imaginado, como brasileiro (Souza Lima, 1995).

Retomando as indagações de Michel Foucault sobre o exercício do poder, Souza Lima (1995, p.64) afirma que os discursos e práticas de “pacificação” elaborados por Rondon estão muito mais relacionados à necessidade de expansão do poder do Estado do que com um desejo humanitário de proteger os indígenas. Lima afirma que Rondon guerreou contra os indígenas através da construção de uma “grande muralha” de poder do Estado - através da construção de um “cerco

de paz" que o autor chama em seu trabalho de "poder tutelar" (Lima, 1995). O exercício do "poder tutelar" implica em ter o monopólio de definir e de controlar a população sobre a qual esse poder será exercido (Lima, 1995). O "poder tutelar" é concebido como uma forma reelaborada - com continuidades lógicas e históricas - da "guerra de conquista". Enquanto modelo analítico, a "conquista", define o autor, é um empreendimento com distintas dimensões (Souza Lima, 1995 p. 47-60): fixação dos conquistadores nas terras conquistadas, redefinição das unidades sociais conquistadas, promoção de fissões e alianças no âmbito das populações conquistadas, objetivos econômicos e empresa cognitiva.

Na lógica da "conquista", o poder estatal e tutelar exercido a partir do SPI(LTN) busca assegurar o monopólio dos procedimentos de definição e controle sobre as populações indígenas (Souza Lima, 1995, p.70-91; Sá, 2009). Os mecanismos de gestão do SPI envolvem a formulação de um código jurídico acerca das populações indígenas e a implantação de uma malha administrativa instituidora de um governo dos índios. Ao mesmo tempo, como ressalta Souza Lima, o SPI é *locus* da criação de significados essenciais para a construção de uma comunidade política representada como nacional. Assim, a "pacificação" dos indígenas refere-se essencialmente à implementação de um poder de "tutela" pelo qual o Estado quer se ver "nacional" (Souza Lima, 1995).

Para compreender como o SPI é constituído, Souza Lima analisa a rede de relações que liga Rondon ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC). Souza Lima discute como os indígenas eram concebidos pelo *Serviço* como seres em transição, suas ações estavam voltadas para proporcionar a incorporação dos mesmos à categoria de *trabalhadores* agrícolas. As "estratégias" e "táticas" mobilizadas pelo Serviço para tanto atribuem às *expedições*, por meio das quais se buscava reunir informações sobre o território de ação, elaborar um mapa social dos conflitos existentes, das alianças passíveis de serem estabelecidas localmente e, portanto, a instalar administrativamente a máquina do SPI(LTN). Nessa fase, ocorre a *pacificação*, vista por Souza Lima como ação exemplar do Serviço. Nesse aspecto, deve-se lembrar que a ideia da pacificação como uma *política de proteção* remetia a ideias gestadas dentro da Escola Militar da Praia Vermelha ao longo do século XIX:

"sob influxos variados como o do positivismo heterodoxo e da constituição da ideia do exército como força salvadora da Nação, uma das resultantes da Guerra do Paraguai. Poder-se-ia assim tratar o engenheiro militar como aquele que

idealmente estaria encarregado de construir empiricamente as bases da Nação: além de constar em sua formação escolar com os mesmos conhecimentos do engenheiro civil (eminentemente técnicos) era-lhe ainda facultado o exercício da violência legítima a essa construção (Souza de Lima, 1992, p.162)

À pacificação, seguia a *atração* (agremiação ou *concentração*) termo que, para Souza Lima (1995, p.178) remetia a tática de:

a) deslocamento dos nativos de territórios por eles habitados para a proximidade de *postos* estabelecidos pelo SPILT, liberando-se as terras restantes; b) indução ao abandono das práticas indígenas nos diversos planos de sua vida social, para referenciam-se às demandas externas, associando aos funcionários da administração tutelar o poder de proteção contra ataques de outros civilizados, induzindo-os pouco a pouco a trabalharem em atividades do *Serviço*, evitando que seu modo de vida se reproduzisse independentemente do denominado *posto de atração* (Souza Lima, 1995, p.178).

Assim, como sugere Souza Lima, as medidas voltadas para a destruição das formas nativas de organização socioeconômica e política estão na base da ação civilizatória que deveria transformar os índios em trabalhadores agrícolas. Dessa imposição do poder do Estado no sertão resultou, na visão do autor, a redução da heterogeneidade dos povos indígenas à categoria genérica “índio”. Para Souza Lima, os funcionários do serviço roubaram dos indígenas sua língua, alteraram-lhes o vestuário e as atividades nativas, “inserindo-as em tempos e espaços diferenciados dos ciclos, ritmos e limites da vida indígena”.

Similarmente à Souza Lima, Laura Maciel defende que a “pacificação” (...) é uma forma de domesticação, apoiada por decisões políticas de conquista, ocupação e subjugação do espaço e de dominação (...)” (Maciel, 1998, p.134). Visava-se, portanto:

[...] Desbravar, amansar, domar os sertões e tudo que neles havia inclusive os índios, à semelhança do que se faz com os animais domesticados, eram decisões políticas de ocupação e conquista do espaço interior embasadas em desejos de ordem e progresso traduzidos por sua vez, em raios de força, de vontade de subjugar e dominar [...] (Maciel, 1998).

Já Lucybeth Arruda (2005), defende que a “pacificação” dos índios teve como objetivo promover a abertura de novas frentes de colonização e da distensão de conflitos entre colonizadores e povos nativos. A “pacificação” é uma *política pública de inclusão* a partir de uma *perspectiva de controle*, com base em uma geopolítica de “guerras encobertas” (Arruda, 2003): o processo denominado de “pacificação” começava com a primeira investida da Comissão Telegráfica que, em seguida, repassava o trabalho de atração e instalação de aldeamento para o

SPI. Para o autor, é essa *dupla* atividade exercida por Rondon que permite compreender a ação articulada das duas instituições no processo de redefinição dos espaços geográficos do Centro Oeste e Norte do Brasil (Arruda, 2003).

5.5

Conclusão: A “pacificação” como “política externa” de *assimilação* do “outro” *similar*

O desejo de narrar uma história não convencional sobre a Política Externa do Brasil para o Haiti se pauta, nessa tese, no estudo de *duas* narrativas de “micro política externa”: a “Pacificação dos Índios” e a “Pacificação das Rebeliões Regenciais”. O olhar sobre essas duas narrativas históricas, empreendido nesse capítulo, permite pensar, à luz dos argumentos desenvolvidos no Capítulo 4 em torno de uma abordagem pós-estruturalista da política externa, a “pacificação” enquanto uma política de produção de fronteiras que articulam, continuamente, um self coletivo chamado “Brasil”. Entendida, nos termos de David Campbell (1992), como uma “política externa” de identidade, os discursos e práticas de “pacificação” funcionam articulando e preservando uma determinada concepção do self “Brasil”, do “outro”, e da relação entre esse self estatal e seus “outros”. Por meio de discursos e práticas de “pacificação”, espaços e coletividades são produzidos como estando “fora” de um dado padrão de ordem e subjetividade que determinam a identidade do estado e da nação em construção. Mesmo que representados como “outros” que fogem a uma dada ordem e subjetividade modernas, tais espaços e coletividades são articulados por narrativas dominantes de pacificação – tal como discutidas nesse capítulo – como aqueles que podem/devem ser “integrados”, “assimilados” e “civilizados”. Por sua vez, é por meio de tais discursos e práticas dominantes de “pacificação” que se articula a identidade espacial e temporal que se deseja fixar para o estado “Brasil”.

Argumenta-se nesse capítulo que as narrativas históricas, e dominantes, de “pacificação” – construídas a partir das representações dominantes de dois “**soldados da paz**” – funcionam (re)produzindo uma identidade “integracionista”, “conciliatória” e “pacifista” do Brasil – e do (soldado) brasileiro. Nessas narrativas, o “outro” em relação ao qual esse “Brasil” se (re)produz, é construído como uma entidade *similar* ao *self* estatal. Ao produzir o “outro” – seja esse um “rebelde”, seja o indígena – como “não completamente diferente” das

representações do “Brasil”, os discursos e práticas de “pacificação” participam de um processo de *negociação* e *assimilação* da diferença, processo esse que, articulado em uma lógica apaziguadora do conflito, *não* está livre da reprodução de hierarquias, exclusões e, portanto, de múltiplas violências.

Partindo da ideia de que as narrativas de “pacificação” são “políticas externas” que articulam fronteiras entre *self* e “outro” – atribuindo-lhes determinadas identidades – essa tese conceitua a “pacificação” como uma prática discursiva que se (re)produz, no Brasil, a partir de *três lógicas*:

- Lógica da *similaridade*: a diferença, ou o “outro” – seja o “rebelde”, o indígena, o haitiano ou o morador das comunidades pobres do Rio de Janeiro – é produzido como uma entidade “não completamente diferente” da identidade atribuída ao *self* estatal;
- Lógica da *assimilação complexa*: o “outro” *similar* é um “outro” *assimilável, domesticável*, tanto no sentido de trazer para o “doméstico” do “Brasil”, quanto no sentido de uma “diferença controlada”. A “assimilação” / “domesticação” do “outro” *similar* *não necessariamente* é construída por meio de discursos e práticas de homogeneização/uniformização, sendo possível conceber o *self* estatal como uma “unidade na diversidade”. Nessa lógica, a diferença articula-se como uma diversidade *domesticada, controlada*, e, particularmente, como uma “diversidade patrimonializada”¹⁰²;
- Lógica *apaziguadora do conflito*: entrelaçada às lógicas acima, entende-se que o encontro entre *self* e “outro” tende a se articular por meio de discursos e práticas de *conciliação, mediação, integração e reconstrução*. Não sendo o “outro” construído como uma alteridade radical (*absolute*

¹⁰² A operação de “patrimonialização” da diversidade é compreendida aqui como uma operação de *seleção da diversidade* que a eleva (a diversidade) à categoria de um “bem”, considerado digno de ser preservado pelo estado e como valor político para promover laços de pertencimento e de coesão social necessários à construção do discurso da cultura nacional, regional, local, etc. É pela via de uma operação de *seleção da diferença* (do “outro”), que é sempre excludente de alguma forma, que produz-se um *self* nacional identificado e projetado como multicultural, assimilacionista, integracionista. Dentre inúmeros outros autores que discutem o conceito de patrimônio e patrimonialização ressalta-se o trabalho de Xerardo Pereiro Pérez, Patrimonialização e transformação das identidades culturais. In: Portela, J. e Castro Caldas, J. (cords). Portugal Chão. Oeiras: Celta editora, 2003. pp. 231-247.

other), articulam-se discursos e práticas de negociação, acomodação, contemporização e de gestão do conflito e da violência, que, entretanto, *nunca* eliminam as exclusões e hierarquias reproduzidas em processos de produção de identidades.

Entende-se, portanto, nesta tese, que as três lógicas elaboradas acima determinam significados, práticas, modos de subjetividade, objetividade e conduta que são continuamente reafirmados pelas políticas de “pacificação” no/do Brasil. Afirma-se que os discursos e práticas de pacificação articulados a partir dessas lógicas estão profundamente enraizados em nossa linguagem e formas de representação da realidade e, assim, funcionam reproduzindo uma determinada concepção de “Brasil”, do “outro”, e da relação entre *self* e outro - seja “aqui dentro”, seja “lá fora” no Haiti.

Como uma prática de “escrita do estado”, a “pacificação” é produtora de fronteiras entre o *self* Brasil e seus “outros”, por meio das quais os “outros”, nas três lógicas acima, são constituídos como estando *temporariamente* “fora” do estado e de seu padrão de subjetividade e ação política. Compreendida como uma prática de produção da *identidade* e da *diferença*, a pacificação concebe o *espaço* e o *tempo* desse estado como o único lócus (espacial e temporal) possível e legítimo de realização da comunidade política, excluindo, portanto, subjetividades e temporalidades alternativas. Nessa perspectiva, ao mesmo tempo em que os discursos e práticas de “pacificação” atuam (re)produzindo um determinado “Brasil”, estes funcionam como ideal regulatório, por meio do qual a contingência pode ser “domesticada”, tanto no sentido de ser “trazida para dentro” do estado, quanto controlada.

Se, por um lado, os sujeitos/objetos em relação aos quais o Brasil se constrói são contingentes – ora indígenas e rebeldes, ora haitianos e espaços controlados pelo crime organizado ou, ainda, por exemplo, imigrantes legais –, por outro lado, as lógicas por meio das quais o “outro” é produzido e conhecido *tendem a persistir*. Entretanto, esta tese parte da premissa que discursos, representações, práticas e identidades, enquanto construções sociais, são inerentemente instáveis e, portanto, passíveis de serem ressignificadas e alteradas. Isso significa que a identificação da recorrência, no tempo e espaço, de políticas de “pacificação”, não elimina a existência de um universo de outras práticas

sociais capazes de produzir o self em relação a um “outro”. Nesse caso, mesmo que o enfoque escolhido para este trabalho seja de compreender *como* algumas narrativas historicamente articuladas sobre a ação do exército brasileiro têm sido fixadas no tempo e no espaço, acredita-se que sempre há margem para resistências. Acredita-se, também, que o movimento analítico realizado nessa própria pesquisa é parte importante de uma potencial desestabilização das lógicas, violências e exclusões (temporariamente) reproduzidas por meio dos discursos e práticas de “pacificação”.

O próximo e último capítulo dessa tese visa compreender como as narrativas das “pacificação” analisadas no presente capítulo – a “Pacificação das Rebeliões Regenciais” e a “Pacificação dos Índios” – e aquela a ser articulada adiante no engajamento militar brasileiro na MINUSTAH, são parte de processos múltiplos e contínuos de reprodução de um determinado Brasil, “(...) that can gain additional relevance in times where there is a destabilizing rupture in national identity borders” (Campbell, 1992). O próximo capítulo, portanto, visa menos contar uma história diferente sobre o engajamento brasileiro na MINUSTAH a partir do que foi elaborado até aqui, do que propor alguns elementos para a articulação de uma nova narrativa acerca da decisão do Brasil de enviar soldados para a missão de paz no Haiti em 2004. Nesse sentido, o último capítulo dessa tese tem um caráter de enunciação de um caminho interpretativo alternativo, a ser futuramente explorado como forma de analisar a política externa brasileira e, assim, acrescentar mais complexidade teórica e conceitual aos estudos contemporâneos de PEB.

O engajamento do Brasil na Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH): outra narrativa da/de política externa

6.1

Introdução

A crescente complexidade teórica e metodológica conquistada pelos estudos de Política Externa nas últimas duas décadas tem sido acompanhada por um questionamento acerca das formas tradicionais de pensar e analisar o comportamento externo dos estados. Esse movimento crítico tem sido alimentado por diferentes perspectivas teórico-analíticas comumente agrupadas sob o rótulo de pós-positivistas (Doty, 1996) que, como discutido no capítulo 4 desta tese, consideram que a “realidade” não pode ser acessada, compreendida e preenchida de significado na ausência de discurso e interpretação (Malmvig, 2006: 2).

A maioria das análises de PEB acerca do engajamento do Brasil no Haiti, apresentadas no capítulo 3 desta tese, reproduzem uma visão “objetivista” da realidade social e da ação política. Nessa visão, realidade e ação política podem ser objetivamente descritas pelo analista e acredita-se, implicitamente ou explicitamente, que certo “estado de coisas” explica o porquê de uma determinada ação política. Tal crença sustenta-se sobre a ideia de que o estado age intencionalmente, a partir de interesses claramente definidos e uma identidade estável.

Considerando os limites da tradição teórica e analítica da Política Externa Brasileira, apontados no capítulo 3 desta tese especialmente por meio de um estudo das narrativas acadêmicas dominantes acerca da participação do Brasil na MINUSTAH, este capítulo propõe uma abordagem analítica alternativa. Rompendo com as premissas positivistas, com sua epistemologia causal e, ainda, com o racionalismo das abordagens convencionais da política externa, a narrativa avançada neste capítulo aborda os discursos e representações que tornaram possível o engajamento militar brasileiro no Haiti - apesar das contradições

jurídicas e políticas - e discute como tal engajamento funciona (re)produzindo uma determinada identidade “pacificadora” que se deseja fixar para o Brasil.

Esse capítulo discute a participação brasileira na atual missão da ONU no Haiti a partir de *três movimentos*, a serem considerados de forma simultânea, que permitem refletir sobre as condições que permitiram a liderança brasileira na MINUSTAH. Um movimento refere-se aos processos e mudanças normativas e institucionais ligados à natureza e ação das operações de paz da ONU desde o fim da década de 1990 e os primeiros anos da década atual. Outro movimento explorado nesse capítulo abarca os discursos articulados por diferentes lideranças políticas, civis e militares, pela mídia e por acadêmicos brasileiros acerca do envio de tropas para o Haiti e sobre ações da missão da ONU em seus primeiros anos. Tal abordagem permitirá analisar como o Haiti, e a própria MINUSTAH, foram representados nestes discursos e, portanto, qual concepção de “Brasil” foi elaborada.

Partindo da ideia de que a política externa *não é*, como pensado tradicionalmente, um momento no qual se projeta os interesses dos estados (informados a partir de identidades fixas e previamente definidas), mas sim um processo de constituição das próprias identidades que se acredita estar defendendo, mais um movimento elaborado nesse capítulo toca em como os discursos e práticas de “Política Externa” operam disciplinando as contingências, ambiguidades e fraturas da identidade que, historicamente, tem se buscado fixar para o *self* Brasil. Esse terceiro movimento, que se integra aos dois outros citados, permite localizar a decisão de “pacificar” o Haiti em um contexto onde se interroga a identidade *conciliadora, mediadora, integracionista e pacifista* que, por meio de determinadas práticas e discursos de “pacificação”, busca-se projetar para o Brasil, e para o soldado brasileiro. A partir dos argumentos desenvolvidos por Campbell (1992;1994), entende-se que a política externa para o Haiti opera *lançando para fora* os “haitis” do Brasil. Ao localizar “lá fora” espaços e subjetividades que devem/podem ser “pacificados”, a Política Externa brasileira garante a reprodução de um determinado “Brasil”.

Esse capítulo *não* objetiva apresentar uma cronologia da ação da ONU no Haiti desde 1994 nem tampouco discutir a situação na qual se encontrava o país caribenho em 2004, quando ocorre a autorização da MINUSTAH na ONU e no âmbito do Congresso Brasileiro. Uma ampla e diversa literatura, nacional e

estrangeira, reflete muito bem sobre o acontecimentos e processos que perpassam a história e o presente do Haiti e sobre diferentes questões ligadas à presença internacional no país¹⁰³. Além disso, deve-se ressaltar que, considerando a compreensão pós-positivista de/da política externa avançada nessa tese, foge-se da elaboração de uma narrativa que imponha uma racionalidade única e *unidirecional* ao processo de decisão pelo engajamento do Brasil no Haiti.

A primeira parte desse capítulo apresenta um panorama das discussões e decisões promovidas acerca das operações de paz da ONU, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, quando se busca institucionalizar as chamadas “intervenções humanitárias”, até aproximadamente a segunda metade da presente década, que culmina, em 2006, com a criação da Comissão de *Peacebuilding* da ONU. Uma visão mais panorâmica desse período se justifica uma vez que possibilita, por um lado, visualizar o movimento normativo, institucional e operacional sofrido pelas operações de paz ao longo desses dez anos. Por outro lado, tal visão permite localizar onde, dentro desse desenvolvimento, se encaixa tanto a operação de paz desdobrada no Haiti em 1994 (UNMIH) sob a liderança de Estados Unidos, França e Canadá - e contra a qual o Brasil se posicionou no Conselho de Segurança - quanto a própria MINUSTAH. Assim, essa parte esboça a mudança ocorrida no enfoque das operações de paz da ONU que passam a assumir amplos mandatos tanto de

¹⁰³ Os principais autores de Relações Internacionais que trabalham com essa temática estão citados ou referenciados no Capítulo 2 da tese. Entre os vários trabalhos estrangeiros, pode-se destacar, na língua inglesa: David Malone, *Security Council Decision-Making: The Case of Haiti, 1990-1997*. Oxford: Clarendon/Oxford University Press, 1998; Robert Oakley, Michael Dziedzic and Eliot Goldberg (eds.), *Policing the new world disorder: peace operations and public security* (Honolulu: University Press of the Pacific, 2002); Lama Khouri-Padova, “Discussion paper: Haiti – Lessons Learned” (New York: Peacekeeping Best Practices Unit, March 2004); Muggah, R. (2005) ‘Securing Haiti’s Transition: Reviewing Human Insecurity and the Prospects for Disarmament, Demobilization, and Reintegration’, Occasional Paper 14, Geneva: Small Arms Survey. Online, available at: <http://www.unddr.org/countryprogrammes>; S Von Einsiedel and Malone David, “Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible?” (2006) *International Relations*, 20 (2), pp. 153-174; Muggah, R. and Krause, K. (2006) ‘The True Measure of Success? Considering the Emergence of Human Security in Haiti’, in T. Shaw, S. MacLean and D. Black (eds). *Human Security: A Decade On*, New York: Lynne Rienner; John T. Fishel and Andrés Sáenz, *Capacity Building for Peacekeeping: The Case of Haiti*, National Defence University, 2007; David Malone, “Haiti and the international community: A Case Study,” *Survival: Global Politics and Strategy*, 3 March 2008. Em francês, pode-se destacar: Pierre Luc-Joseph, *Haiti: Les Origines du Chaos [Haiti: Origins of Chaos]*, Port-au-Prince: Imprimerie Henri Deschamps, 1997. Moreno, Marta Fernández; Braga, Carlos Chagas Vianna; Gomes, Maira Siman (2012). *Piégés entre différents univers: une perspective postcolonialiste sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH)*. In: Morin, David; Liégeois, Michel (eds). *Guide du maintien de la paix 2012: espaces francophones et opérations de paix*, Athéna éditions, Montréal, 288 pp.

reconstrução e desenvolvimento quanto de “estabilização” – como é o caso da atual operação da ONU no Haiti.

Na segunda parte deste capítulo, realiza-se uma análise da participação do Brasil na MINUSTAH a partir de declarações proferidas por autoridades políticas, tal como o pelo presidente Lula e pelo então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, por diplomatas e outros ministros envolvidos no debate sobre o envio de tropas para o Haiti, pelos congressistas e por meio de informações e reflexões veiculadas pela mídia, pela sociedade civil e por diversos acadêmicos brasileiros. Tal análise *não* busca propriamente explicar detalhadamente o conteúdo das declarações, matérias e artigos selecionados. Como claramente proposto no terceiro capítulo dessa tese, objetiva-se nessa segunda parte compreender que representações do *self* estatal “Brasil” e do “outro” “Haiti” – e do relacionamento entre o *self* e o “outro” – tornaram possível a participação do Brasil como líder militar da MINUSTAH.

Já em um tom mais conclusivo, a terceira e ultima parte esboça uma imagem por meio do qual se pode perceber uma mudança nos discursos e representações acerca da situação de violência no Rio de Janeiro, durante as décadas de 1990 e 2000. Considerando o movimento que aqui optou por se denominar “Da guerra à paz no Rio”, deseja-se pensar sobre quais identidades sobre o estado brasileiro e seus “outros” estão sendo articuladas, quais compreensões da relação entre *self* e “outro” são produzidas e, finalmente, tal como proposto nessa tese, pensar como a narrativa da “pacificação” funciona (re)construindo um determinado “Brasil” contemporaneamente.

6.2

Mudanças normativas, institucionais e operacionais nas operações de paz da ONU: da “intervenção humanitária” às práticas de *peacebuilding* e estabilização

Uma análise, mesmo que panorâmica, dos questionamentos e alterações promovidos pela ONU acerca das operações de paz no período compreendido entre a segunda metade da década de 1990 e os primeiros anos da presente década permite capturar um processo específico, e ainda em curso, de reorientação dos discursos e práticas multinacionais de manutenção da paz. Acredita-se que tal recorte temporal permite localizar onde se encontram, dentro de um processo mais

amplo de transformações normativas, institucionais e operacionais, as operações de paz da ONU desdobradas no Haiti em 1994 (UNMIH) e 2004 (MINUSTAH).

A criação e evolução das operações de paz da ONU não se fundamentaram explicitamente em um dispositivo da Carta constitutiva da Organização das Nações Unidas. Inseridas simbolicamente num imaginário capítulo “VI e meio” - uma ponte entre as medidas voltadas para a solução pacífica de controvérsias (Capítulo VI) e a aplicação de medidas coercitivas (Capítulo VII)¹⁰⁴ - as operações de paz foram institucionalizadas de maneira *ad hoc*, com seus métodos e modelos de atuação definidos de modo essencialmente pragmático. Especialmente desde o fim da Guerra Fria, as operações de paz da ONU tiveram sua composição e mandatos originais ampliados. Diferentemente das operações de “primeira geração” - que, essencialmente, tinham o mandato de monitorar ou supervisionar cessar-fogos, tréguas ou acordos de armistício e limites de fronteiras em áreas conflituosas - as missões multifuncionais desenvolvidas ao longo da década de 1990 incorporaram, para além de elementos militares tradicionais, componentes de cunho diplomático, civil e humanitário. Tais missões de “segunda geração” combinavam, portanto, os três papéis de gestor (ou executor), mediador e garantidor. De fato, os conflitos intra-estatais nos quais tais operações foram desdobradas exigiram que os *peacekeepers* desempenhassem tarefas inéditas tais como

acantonamento e desmobilização de forças; recolhimento e destruição de armamentos; reintegração de ex-combatentes à vida civil; concepção e execução de programas de remoção de minas; auxílio para retorno de refugiados e deslocados internos; fornecimento de ajuda humanitária; treinamento de novas forças policiais; supervisão do respeito aos direitos humanos; apoio à implementação de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais e auxílio à retomada das atividades econômicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infra-estrutura do país anfitrião (Fontoura, 1999, p.100).

A complexificação dos mandatos atribuídos às forças de paz da ONU no pós-Guerra Fria expôs os *peacekeepers* a um envolvimento mais direto com as populações locais e abriu um espaço para a discussão sobre novos mecanismos para lidar com crises humanitárias e graves violações aos direitos humanos decorrentes de embates domésticos. A crescente pressão para que a ONU atuasse

¹⁰⁴ Dag Hammarskjöld, quando Secretário-Geral das Nações Unidas, foi o primeiro a descrever as Operações de Manutenção da Paz como sendo autorizadas pelo imaginário Capítulo “VI e meio” da Carta da ONU.

por meio de suas forças de paz, prevenindo e impedindo a violação de direitos humanos, confrontou a Organização com o seguinte dilema: por um lado, atender efetivamente às múltiplas demandas humanitárias – algo que poderia requerer uma postura parcial e coercitiva – e, por outro lado, preservar os princípios e métodos de ação originalmente definidos para as operações de paz¹⁰⁵, impondo definitivamente um limite ao humanitarismo onusiano. Em outros termos, temia-se o esvaecimento da distinção entre uma operação de *peacekeeping* e as operações claramente coercitivas, definidas com base no Capítulo VII da Carta da ONU.

O envolvimento da ONU na Somália (1992) e na Bósnia-Herzegovina (1994) revelou de maneira bastante clara as contradições existentes quando operações de paz são autorizadas a usar a força para além da noção tradicional de legítima defesa, ou quando as mesmas são sustentadas por decisões autorizadas com base no capítulo VII da Carta, que permite o uso de meios militares coercitivos. As operações de manutenção da paz mobilizadas na Somália (1992-1995) e na Bósnia-Herzegovina (1992-1995) não são os únicos exemplos de missões de paz em que a força foi utilizada para além da legítima defesa. Entretanto, essas duas operações são protótipos desse fato, bem como aquelas que mais motivaram debates acadêmicos. No caso da Somália, a linha existente entre uma força defensiva e ofensiva tornou-se impossível de ser distinguida. As complexas tarefas autorizadas para a UNOSOM II (Operação das Nações Unidas para a Somália)¹⁰⁶ acabaram por permitir o uso da força em legítima defesa dos objetivos da missão, e mesmo para além dessa norma. Após a UNOSOM II, especificamente, a autorização do uso da força por operações de manutenção da paz passou a ser apelidada de transposição da “linha de Mogadíscio”, em referência

¹⁰⁵ As operações de manutenção da paz da ONU se assentam tradicionalmente sobre os princípios da imparcialidade da ação, do consentimento das partes envolvidas no conflito para sua entrada e permanência em campo, e do uso da força apenas em situações de legítima defesa.

¹⁰⁶ O envolvimento da ONU na Somália foi bastante longo e complicado, consistindo em três fases: a UNOSOM I, instituída nos moldes de uma operação da paz tradicional; a UNITAF, operação liderada pelos Estados Unidos, estabelecida sob a égide do capítulo VII, que seguiu a UNOSOM I; e a UNOSOM II, que assumiu a continuação das responsabilidades da UNITAF de garantir um ambiente seguro em todo o país para as operações de assistência humanitária. A UNOSOM II, embora caracterizada como uma operação de *peacekeeping*, foi desdobrada sem o consentimento das partes em conflito e foi autorizada a usar todas as medidas necessárias para cumprir seu mandato, incluindo o uso da força (MOCKAITIS, 1997, p.37-41).

a transformação do mandato daquela operação de manutenção da paz em uma operação de *peace enforcement*, ocorrida em Mogadíscio, capital do país.

Na Bósnia-Herzegovina, por sua vez, o Conselho de Segurança introduziu no mandato original de *peacekeeping* da UNPROFOR (Força de Proteção das Nações Unidas) “ingredientes coercitivos” (Patriota, 1999, p.83) que também desfiguraram o modelo tradicional das operações de paz. Esses “ingredientes” visaram dotar a operação de credibilidade e capacidade, tanto para assegurar a liberdade de movimento dos *peacekeepers* dentro do território bósnio quanto para executar a proteção dos comboios de ajuda humanitária e das chamadas zonas seguras (*safe areas*): pequenos territórios colocados sob proteção da ONU, a maioria deles enclaves mulçumanos, nos quais a UNPROFOR tinha a função de prestar assistência humanitária e proteger refugiados.¹⁰⁷

As operações multidisciplinares no período pós-Guerra Fria foram orientadas, em termos teórico-conceituais, por um documento conhecido como “Agenda para a Paz”. Resultado de um pedido do Conselho de Segurança ao então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, o relatório apresentado em 1992, intitulado “*An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*” (United Nations, 1992) reforça o papel da ONU, através do Conselho de Segurança, como instrumento central para a prevenção e resolução de conflitos e para a manutenção da paz alcançada. Para exercer esse papel a Organização deve pretender, progressivamente:

identificar, o mais cedo possível, situações que podem produzir conflitos e tentar através da diplomacia remover as fontes de perigo antes que estas resultem em violência; quando o conflito emergir, fazer uso de ‘**peacemaking**’, destinado a resolver as questões que levaram ao conflito; através de operações de ‘**peacekeeping**’, trabalhar para preservar a paz, embora frágil, onde a luta tenha sido detida e assistir na implementação dos acordos feitos pelos ‘*peacemakers*’; permanecer em prontidão para auxiliar em operações de **peace-building** nos mais diferentes contextos: reconstruindo as instituições e a infra-estrutura das nações atingidas pela guerra civil e outras lutas; construir laços de benefícios mútuos pacíficos entre as nações anteriormente em guerra; e, num sentido mais amplo, abordar as causas mais profundas do conflito: disparidade econômica, injustiça social e opressão política (United Nations, 1992, A/47/277)

¹⁰⁷ O dilema enfrentado na Bósnia-Herzegovina pela ONU não está apenas relacionado à autorização do uso da força pelo Conselho de Segurança, mas também ao fato de que a UNPROFOR não estava equipada, nem em termos materiais e tampouco em termos doutrinários, para proteger efetivamente as *safe areas* e para impedir violações tanto dos acordos firmados entre sérvios e bósnios quanto dos preceitos do direito humanitário, completamente renegados diante da situação de “limpeza étnica”.

No Agenda para a Paz, os processos de resolução dos conflitos devem passar não só pela necessidade de se prover estabilidade ao sistema de estados, mas também pela exigência de proteção aos direitos humanos. Dentro desse duplo mandato atribuído à ONU – de estabilidade da ordem dos estados e de proteção aos direitos humanos – a *diplomacia preventiva*, primeiro ponto do Relatório, visa tanto prevenir que possíveis disputas se transformem em conflitos quanto limitar a dissipação de um conflito. A diplomacia preventiva poderia, assim, envolver um desdobramento preventivo de agentes da ONU com o consentimento do país, com o intuito de ajudar a limitar ou controlar a violência e auxiliar na assistência humanitária. Já a atividade de *peacemaking*, por sua vez, serviria para sustentar a realização de acordos entre as partes em conflito, especialmente através de meios pacíficos presentes no Capítulo VI da Carta da ONU. Entretanto, de forma bastante ambígua, o Secretário-Geral insere também na categoria de *peacemaking* a possibilidade do uso de força militar autorizada pelo Conselho de Segurança (de acordo com o Artigo 42 da Carta da ONU) para a manutenção e restauração da paz quando os meios pacíficos não se mostrarem eficientes. Nessa perspectiva, *peacemaking* também envolveria a criação de “unidades de imposição da paz” (*peace-enforcement units*) sob a cobertura do Capítulo VII. A ambiguidade de tal idéia fica mais explícita ainda quando se afirma, dentro do sub-tópico “*enforcement units*” (pertencente ao tópico *peacemaking*), que “da mesma forma que a diplomacia perpassa todas as atividades do presente relatório, não deve existir uma linha divisória entre *peacemaking* e *peacekeeping* (...)” (United Nations, 1992, parágrafo 45). Nesse caso, as operações de *peacekeeping* são definidas no relatório como a “presença das Nações Unidas em campo, **até aqui** com o consentimento de todas as partes concernentes (...)” (United Nations, 1992, parágrafo 20). E, ainda, são vistas como “uma técnica que expande as possibilidades tanto de **prevenção de conflitos** quanto de **realização da paz** [*making the peace*]” (United Nations, 1992, parágrafo 20).

Desde o início da década de 1990, a opção por desdobrar operações de *peacekeeping* em contextos de alto grau de violência e de grandes impactos humanitários apresentou-se claramente como um dilema para as Nações Unidas. A exposição de *peacekeepers* a situações para as quais eles não estavam preparados (colocando em perigo suas vidas e a própria existência da missão em campo) “levou as operações de manutenção da paz a perder o consentimento das

partes, a agir de uma maneira que foi percebida como parcial e/ou a usar a força de outra forma que não em legítima defesa” (United Nations, 1995, parágrafo 34, tradução nossa). Como seria afirmado três anos depois no “Suplemento a uma Agenda para a Paz”, especificamente ao relembrar a experiência na Somália e na Bósnia-Herzegovina

em ambos os casos, as operações de manutenção da paz que já existiam receberam tarefas adicionais que requeriam o uso da força e que portanto não podiam ser compatibilizadas com os mandatos existentes que requeriam o consentimento das partes, a imparcialidade e o não-uso da força (United Nations, 1995, A/50/60 - S/1995/1, parágrafo 35, tradução nossa).

O fim da Guerra Fria reaqueceu antigas controvérsias entre defensores da primazia da segurança do Estado na ordem internacional e aqueles que apoiavam uma expansão e re-significação do conceito tradicional de segurança para incluir, e dar centralidade, à segurança dos indivíduos. A articulação de uma noção expandida e verticalizada da segurança foi acompanhada por discussões nas mais diversas linhas teóricas e analíticas, acerca da soberania enquanto uma prática social e contingente e, portanto, passível de adaptação e re-significação no tempo e espaço. Dentro da ONU, tais questionamentos se traduziram na constituição de duas agendas fundadas sobre a ideia de *Segurança Humana* e sobre o princípio da *Responsabilidade Internacional de Proteger*.

A narrativa convencional sobre a emergência e institucionalização do conceito de segurança humana encontra suas raízes no chamado Relatório de Desenvolvimento Humano publicado pela ONU em 1994. Apresentado pelo Programa de Desenvolvimento da ONU (PNUD), o relatório ficou conhecido tanto pela ligação explícita que faz entre segurança e desenvolvimento quando pelo conceito abrangente dado à segurança humana, que passa a incluir sete dimensões: econômica, alimentar, saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política¹⁰⁸. No relatório, a segurança é baseada numa concepção centrada no indivíduo, considerando como as pessoas vivem na sociedade, quão livremente elas fazem suas escolhas, quanto de acesso elas têm às oportunidades econômicas e sociais, e se vivem em conflito ou paz: “*human security means safety from such*

¹⁰⁸Ver: United Nations Development Programme, Human Development Report, 1994, “New Dimensions of Human Security”. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf. Acesso em: 20 janeiro, 2013.

chronic threats as hunger, disease and repression and protection from sudden and hurtful disruptions in the pattern of daily life". A perspectiva de uma segurança humana voltada para o desenvolvimento pressupõe que a segurança não pode se restringir ao direito à ajuda externa, mas deve abarcar a necessidade de que os próprios indivíduos e populações desenvolvam meios para se protegerem de um conjunto de ameaças que afetam sua vida cotidiana e seus direitos. A segurança humana é pensada, assim, através da educação, qualidade das oportunidades de trabalho, assistência de saúde adequada e inserção de questões de gênero (Macfarlane & Khong, 2006, p.159).

Segundo Oliver Richmond, a segurança humana é desenhada e construída a partir de uma noção de "outros" e depende de uma definição por parte de determinados atores de quem são esses "outros" e de uma ação externa (Richmond, 2006). Richmond argumenta que a segurança humana é um conceito liberal – tal como democracia, regra de direitos e mercado livre – que reflete um consenso acerca de do direito de atores internacionais de intervir em áreas normalmente de competência do estado e da comunidade nacional (Richmond, 2006). A segurança humana, portanto, envolveria um comprometimento normativo em favor da construção da paz a partir da segurança dos indivíduos e com a "ajuda" de uma diversidade de atores não estatais. Nesse aspecto, o conceito encapsula tanto uma mudança tanto na forma de abordar a guerra e a paz – por meio de uma perspectiva reformista das sociedades afetadas –, quanto nos atores que irão gerir essas reformas – majoritariamente atores não-governamentais, que possuem acesso direto e permanente às zonas de conflito.

A perspectiva acima já está presente no "Suplemento a uma Agenda para a Paz", assinado em 1995 pelo então Secretário Geral da ONU Boutros-Ghali. As dificuldades enfrentadas pelas operações de manutenção da paz para cumprir com seus mandatos humanitários aparecem no "Suplemento" como justificativa para a reavaliação da posição permissiva ao uso da força pelas operações de paz, defendida na *Agenda para a Paz*, onde havia se considerado a possibilidade de flexibilização dos princípios tradicionais dessas operações. Ao mesmo tempo em que ressalta as dificuldades resultantes do rompimento da regra de consentimento e da imparcialidade e da expansão do uso da força, para além da legítima defesa, o *Suplemento* expressa um movimento em favor da intensificação das **atividades de peace-building** em contextos pós-conflito (*post-conflict peace-building*) que

podem tomar a forma concreta de projetos cooperativos, ligando dois ou mais países em um empreendimento mutuamente benéfico, e podendo contribuir não só para o desenvolvimento econômico e social quanto para aprimorar a confiança que é tão fundamental para a paz”¹⁰⁹.

No *Suplemento a uma Agenda para a Paz*, o conceito das atividades de “*peace-building*” aparece muito mais elaborado e acompanhado de questões mais específicas¹¹⁰. Na seção destinada às atividades de *post-conflict peace-building*, ressaltam-se as circunstâncias para o desenvolvimento dessas atividades, as possibilidades de ação da ONU nesse campo (considerando questões de gerenciamento, coordenação e autoridade), e possíveis dificuldades a serem enfrentadas pela Organização no estabelecimento de operações específicas voltadas para a reconstrução física e institucional de países devastados por conflitos internos. Claramente, o *Suplemento* atribui um papel central – e não mais apenas auxiliar – à ONU nas atividades de *peace-building*, deixando clara a posição do Secretário-Geral de que a Organização deveria expandir suas ações nesse campo¹¹¹, de forma transversal, fazendo com que “a maioria das atividades que em conjunto constituem *peace-building* se insiram no mandato de vários

¹⁰⁹ Segundo o Secretário-Geral, as atividades de *peacebuilding* em contextos pós-conflito referem-se à “ação de identificação e sustentação das estruturas que tendem a fortalecer e solidificar a paz para evitar a reincidência do conflito”. A ideia central é que tais atividades de *peacebuilding* devem existir para impedir a recorrência da violência depois que um acordo de paz tiver sido concluído, na maioria das vezes com a participação de operações de manutenção da paz. As atividades de “*post-conflict peace-building*” podem tomar a forma concreta de projetos cooperativos que liguem dois ou mais países em um empreendimento mutuamente benéfico que pode contribuir não só para o desenvolvimento econômico e social quanto para aprimorar a confiança que é tão fundamental para a paz”. (United Nations, 1995 para 56. trad. nossa).

¹¹⁰ Embora Boutros-Ghali já tivesse introduzido de forma inovadora o conceito de “*post-conflict peacebuilding*” na “Agenda para Paz como um complemento aos termos discutidos de diplomacia preventiva, *peacemaking* e *peacekeeping*”, o relatório de 1992 esboçava apenas um conceito geral, sem se preocupar em tecer considerações sobre sua funcionalidade e suas ligações com o sistema das Nações Unidas. Para Boutros-Ghali, a ligação entre os vários tipos de operação existe da seguinte maneira: enquanto a “diplomacia preventiva procura resolver as disputas antes que a violência se inicie, as operações de *peacemaking* e *peacekeeping* são necessárias para controlar conflitos e preservar a paz quando esta for atingida. Se obtiverem sucesso, elas fortalecem a oportunidade para *post-conflict peace-building*, que pode impedir a recorrência da violência entre nações e povos” (United Nations, 1992, para. 21, trad. nossa). A ênfase dada às operações de manutenção da paz e às chamadas “unidades de imposição” colocava, em 1992, as atividades de *post-conflict peace-building* numa posição marginal e as apresentava como um processo a ser assumido primordialmente pelos estados, em acordos cooperativos, com a assistência da ONU.

¹¹¹ No *Suplemento a uma Agenda para a Paz*, Boutros-Ghali expande o papel da ONU nas atividades de *peacebuilding* ao afirmar que “[a] maioria das atividades que em conjunto constituem *peace-building* se inserem no mandato da vários programas, fundos, escritórios e agências do sistema das Nações Unidas com responsabilidades nos campos econômicos, sociais, humanitários e de direitos humanos (United Nations, 1995, para. 53).

programas, fundos, escritórios e agências do sistema das Nações Unidas, com responsabilidades nos campos econômicos, sociais, humanitários e de direitos humanos (United Nations, 1995, para. 53, trad.nossa).

O *Suplemento* afirma que as operações de *peace-building* devem ser preferencialmente estabelecidas em situações nas quais já foi negociado com antecedência um amplo acordo entre os *peacekeepers*, já presentes em campo, e as autoridades locais, sobre as linhas de ação da ONU no contexto pós-conflito. Para o Secretário-Geral, as operações de manutenção da paz poderiam ser encarregadas de iniciar as atividades de *peace-building* antes que estas fossem assumidas por operações mais específicas. As operações de *peace-building* poderiam ser estabelecidas também em situações mais incertas, onde nenhum mandato da Organização houvesse sido estabelecido anteriormente, e nas quais deveria existir uma ampla negociação entre as várias partes envolvidas (da ONU e do país interessado) com relação aos termos e condições para o desenvolvimento de um processo de *peace-building*. O ponto mais inovador desse aspecto apresentado por Boutros-Ghali está na possibilidade de que operações de *peace-building* sejam estabelecidas em caráter preventivo (*preventive peace-building*), para atuar em circunstâncias nas quais se tenha detectado um conflito em potencial.

Segundo Paulo Esteves e Letícia Souza (2011), o conceito de segurança humana, ao estabelecer um vínculo entre a agenda de segurança coletiva e as práticas de assistência ao desenvolvimento, firma-se como “um conceito capaz de informar a reestruturação de todo o leque de políticas de combate às ameaças à paz e à segurança internacionais da ONU” (Esteves; Souza, 2011, p.26). Tal vínculo

deu azo à noção, enunciada no relatório final da Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (1997), de que o sucesso da prevenção de conflitos pelo tratamento de suas causas profundas (estruturais) dependeria da capacidade dos atores internacionais de induzir e coordenar processos de transformação social, baseados na consolidação de estruturas de proteção dos direitos fundamentais, instituições democráticas e políticas de desenvolvimento (Esteves; Souza; 2011, p.26).

Assim, desde a Agenda para a Paz, afirmam os autores, as operações de paz foram interpretadas como um primeiro estágio do processo de reconstrução e pacificação, no qual a deposição das armas abriria caminho para “o suporte à transformação de estruturas e *capabilities* nacionais deficientes e para o fortalecimento de novas instituições democráticas” (United Nations, 1992,

para.59). Articula-se um novo vocabulário por meio do qual são estabelecidas “novas relações de poder orientadas pela transformação de sociedades nacionais a partir de um modelo liberal democrático” (Esteves; Souza, 2011, p.22).

Na esteira do conceito de “segurança humana” elabora-se a noção de “proteção de civis”, conceito esse específico do sistema ONU. Cunhado em 1998 pelo então Secretário Geral da ONU Koffi Annan, o conceito de POC (*protection of civilians*) foi usado para qualificar várias funções do mandato das operações de paz desdobradas no âmbito de conflitos internos com grandes impactos humanitários. Especialmente desde os anos 2000, tem se aprofundado dentro da ONU a construção de um quadro de análise multidisciplinar sobre a proteção de civis e a difusão de uma chamada “cultura de proteção” entre as diversas agências e órgãos da Organização (Lie & Carvalho, 2009). Tal “cultura” ganhou caldo com os relatórios submetidos sistematicamente pelo Secretariado da ONU no âmbito da agenda de proteção de civis. Entre 1999 e 2007, por exemplo, Annan submeteu ao Conselho seis relatórios com diretrizes e recomendações sobre a necessidade da Organização de aprimorar a proteção física e legal de civis em situações de conflitos armados. Defendia ele a ideia de que a proteção de civis poderia ser provida, dentro de um *spectrum* de ações progressivas, através de mecanismos legais internacionais, pelas partes em conflito, por meio da ação humanitária e - se tais meios se mostrarem insuficientes - através de uma ação militar internacional. Nessa lógica, as forças militares desdobradas em operações de manutenção da paz deveriam ser capacitadas tanto para realizar tarefas de *soft security* (em áreas tais como direitos humanos, direito humanitário e coordenação civil-militar) quanto de *hard security*, tal como o desarmamento forçado de gangues e milícias.

A ideia de se atribuir a militares um papel direto e específico na proteção de civis se desenvolveu, dentro da ONU, a partir de *duas* abordagens distintas¹¹². A primeira abordagem refere-se à noção de que, no âmbito das operações de paz multidimensionais, a proteção de civis é vista como um conjunto de tarefas que

¹¹² No pensamento militar tradicional, o militar não possui nenhum papel central na proteção de civis (Holt, 2005). As forças combatentes são obrigadas, em tempo de guerra, à minimizar os danos sobre as populações civis, o chamado “dano colateral”. Tal perspectiva pode ser compreendida como uma forma de proteção “negativa” ou “passiva”, através da qual os militares protegem os civis por meio do que eles *não* fazem. A ação militar orientada por objetivos políticos pré-definidos pode também produzir algumas condições estruturais – tal como estabilidade política e de governo – que, de forma indireta, reduzem as ameaças à população civil.

compõe parte do mandato da missão. A partir do conceito de *UN Peacekeeping Task Concept* (Holt, 2005), as tarefas de proteção atribuídas aos *peacekeepers* incluem a escolta de comboios de alimentos, a proteção de campos de refugiados, o estabelecimento de áreas seguras, o desmantelamento de milícias, a desmilitarização de campos de refugiados e deslocados internos e a intervenção em prol de indivíduos e grupos de civis diretamente ameaçados. As discussões relacionadas especificamente ao uso da força militar para a proteção de populações civis tem, em uma segunda abordagem, o conceito central de “Responsabilidade de Proteger” (RtoP), cunhado em 2001 por meio do Relatório final da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS)¹¹³. Neste relatório, sugere-se que a proteção de civis possa vir a ser implementada por meio de uma intervenção militar que impeça a realização de massacres em massa, limpeza étnica e genocídio contra populações civis envolvida em conflitos internos¹¹⁴.

O relatório “A Responsabilidade de Proteger” foi orientado com o objetivo de responder a três objetivos, previamente delimitados pela Comissão, quais sejam: promover um debate extensivo sobre a questão da intervenção humanitária; fomentar um novo consenso político global sobre como caminhar adiante (no que diz respeito às intervenções humanitárias); e descobrir novas formas de reconciliar os princípios da intervenção e da soberania estatal (ICISS, 2001). Tais objetivos convergem, no relatório, em torno do princípio da “responsabilidade de proteger”.

¹¹³ A Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS) foi co-dirigida por Gareth Evans, ex-Ministro das Relações Exteriores da Austrália, e Mohamed Sahnoun, diplomata argelino e Conselheiro Especial do Secretário-Geral. Instituída nos moldes da Comissão Brundtland (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), a ICISS desenvolveu seus trabalhos através da realização de diversas mesas-redondas e contou com a participação de vários especialistas, grupos específicos de pesquisadores, representantes de governos, de organizações não-governamentais, da sociedade civil, de universidades, de institutos de pesquisa e de “think-thanks”, envolvendo, no total, mais de 200 pessoas (ICISS, 2001).

¹¹⁴ A discussão sobre mandatos de proteção de civis para as operações de paz estão se insere em um debate mais amplo estimulado pelo chamado “Relatório Brahimi”, resultante do Panel on United Nations Peace Operations, realizado em março de 2003. Chefiado pelo ex-Ministro das Relações Exteriores argelino Lakhdar Brahimi, o Painel foi encarregado de realizar um amplo exame das operações de manutenção da paz e propor recomendações e mudanças nas mesmas. O Relatório afirma que (...) quando as Nações Unidas envia forças para manter a paz estas devem estar preparadas para confrontar as forças da guerra e a violência com a habilidade para derrotá-las” (...); e que (...) nenhuma quantidade de boas intenções pode substituir a habilidade fundamental de fazer uso da força de uma forma plausível de forma que uma operação de manutenção da paz complexa obtenha sucesso (United Nations, 2000: p.viii).

No relatório da ICISS, o princípio da “responsabilidade de proteger” é deduzido das idéias de que:

- 1) A soberania dos estados implica responsabilidade e a responsabilidade primária pela proteção do seu povo é do próprio estado;
- 2) Quando uma população está sofrendo sérios danos, como resultado de uma guerra interna, insurgência, repressão ou falência do estado, e o estado em questão não está disposto ou não é capaz de pôr fim ou controlar tais danos, o princípio da não-intervenção cede lugar ao princípio da responsabilidade internacional de proteger (ICISS, 200, p.3, trad. nossa).

Como se vê, o princípio da “responsabilidade de proteger” se sustenta sobre uma re-significação da noção de soberania dos estados, que passa a incorporar a perspectiva da responsabilidade, para além da noção tradicional da soberania como envolvendo primariamente direitos dos estados: em termos gerais, essa re-significação define uma mudança fundamental da “soberania como autoridade” – entendida como sendo o controle do estado sobre um dado território e sobre a população nele residente – para a “soberania como responsabilidade”, que “sugere que a soberania é condicionada à demonstração por parte do estado de respeito a um padrão mínimo de direitos humanos” (Welsh, 2002). De acordo com a ICISS,

“É sabido que a soberania implica uma responsabilidade dual: externamente – respeitar a soberania dos outros estados, e internamente, respeitar a dignidade e os direitos básicos de toda a população dentro do estado. Nas convenções internacionais de direitos humanos, na prática da ONU e na prática dos próprios estados, a soberania agora abraça essa responsabilidade dual.” (ICISS, 2001, parágrafo 1.35, trad. nossa).

Assentado sobre a noção da soberania como responsabilidade, o princípio da “responsabilidade de proteger” é um princípio de alcance coletivo, que se configura como “internacional”, nos termos da “responsabilidade internacional de proteger”, quando define que todos os estados podem (e devem) se responsabilizar não apenas pelo seu próprio povo, mas também pelos nacionais de qualquer estado, quando estes estiverem ameaçados. A “responsabilidade internacional de proteger” é uma responsabilidade compartilhada derivada da participação dos estados na ONU e de sua aceitação, como “estados-membros”, dos preceitos de proteção aos direitos humanos presentes na Carta constitutiva da Organização. Para a ICISS,

(...) ao conceder a possibilidade de ser membro da ONU, a comunidade internacional aceita os estados signatários como membros responsáveis da comunidade de nações. (...) cada estado, ao assinar a Carta, aceita as

responsabilidades como membro derivadas dessa assinatura (ICISS, 2001, parágrafo 2.15, trad. nossa).

Assim, a “responsabilidade internacional de proteger” se fundamenta, para além das obrigações inerentes ao conceito de soberania,

a) na responsabilidade do Conselho de Segurança, sob o artigo 24 da Carta da ONU, pela manutenção da paz e da segurança internacionais; b) nas obrigações legais específicas presentes nas declarações, convenções, tratados de direitos humanos e de proteção humana, no direito internacional humanitário e no direito nacional; c) na prática, em desenvolvimento, dos estados, organizações regionais e do próprio Conselho de Segurança (ICISS, 2001, p.3, trad. nossa).

O princípio da “responsabilidade de proteger” abrange três responsabilidades específicas que definem um *continuum* de ação para a sociedade internacional, especificamente para a ONU: (1) “**A responsabilidade de prevenção**”; (2) “**A responsabilidade de reagir**”; e (3) “**A responsabilidade de reconstruir**”. A “responsabilidade de prevenção” refere-se à necessidade de atuar nas raízes e nas causas diretas dos conflitos ou de outras crises provocadas pelos homens que colocam em risco a vida das populações. A “responsabilidade de reagir” centra-se na necessidade de responder às situações nas quais as necessidades humanas são gritantes com medidas apropriadas, que podem incluir medidas coercitivas, como sanções e julgamento internacional e, em casos extremos, uma intervenção militar. A “responsabilidade de reconstruir” liga-se à necessidade de prover, depois de uma intervenção militar, assistência para a reabilitação, reconstrução e reconciliação da sociedade afetada, abarcando as causas dos problemas que motivaram a intervenção externa.

A “Responsabilidade de Proteger” é, portanto, uma resposta direta ao desafio posto pelo então Secretário-Geral Koffi Annan sobre a necessidade de se “forjar unidade” em torno do problema da proteção de civis em conflitos internos. Assentado sobre os resultados das emergências humanitárias na Somália, em Ruanda, na Bósnia-Herzegovina e em Kosovo, o Relatório elabora reflexões e propostas teórico-operacionais ligadas às falhas da Organização, em particular no manejo de suas operações de manutenção da paz. Entretanto, embora o Relatório busque incitar um processo de institucionalização de intervenções militares em prol da proteção aos direitos humanos, e delimitar critérios e procedimentos que possam orientar os estados na realização de intervenções desse tipo, este não configura como uma *doutrina* para operações voltadas para a segurança humana. Por um lado, o relatório da Comissão se restringe a apontar a emergência de um

“principio orientador” (*guiding principle*) a partir do qual, tal como defendido pelos proponentes da segurança humana, “(...) *outsiders should and can do more to intervene in conflict, development, and human rights problems within civil societies* (...)” (Richmond, 2006, p.5). Por outro lado, o Relatório enfatiza que a *prevenção* é a dimensão mais importante da responsabilidade de proteger: as opções de prevenção devem ser sempre esgotadas antes que uma intervenção aconteça e, portanto, adverte a ICISS, mais comprometimento deve ser devotado àquela.

A formulação do “Responsabilidade de Proteger” acompanha uma transformação substancial da prática e dos princípios humanitários originados no século XIX. Enquanto o humanitarismo tradicional emerge enquadrado dentro da gramática da soberania do estado, o novo “humanitarismo embasado em direitos humanos” (Chandler, 2006), liga-se, na década de 1990, a um quadro normativo e institucional mais amplo onde é possível legitimar uma ação intervencionista e parcial em prol da proteção dos direitos humanos, abandonando os objetivos humanitários neutros e de curto prazo, centrados no suprimento de necessidades circunstanciais, e portanto advogando uma ação humanitária voltada para a realização de objetivos econômicos, políticos e militares, estrategicamente definidos, e sustentáveis no tempo (Chandler, 2006, p.12).

A confluência da ajuda humanitária com a agenda dos direitos humanos constitui um humanitarismo ligado à promoção do desenvolvimento das sociedades assistidas. Nesse aspecto, a ação humanitária vai aparecer como um conjunto de práticas não apenas voltadas para aliviar o sofrimento das vítimas, mas para *alterar* o ambiente no qual estas se inserem, na tentativa de minimizar ou impedir futuras violações de direitos humanos. Rompendo com o “imaginário da emergência”, o novo humanitarismo abarcará práticas pró-ativas, difusas e assentadas sobre objetivos mais amplos de justiça social, paz e *desenvolvimento* (O’Callaghan; Paulitano, 2007). A agenda humanitária dos anos 1990 rejeitará a ingenuidade do passado permitindo uma sensibilização dos atores humanitários à economia política dos conflitos e promulgando seu engajamento em processos de reconstrução de Estados, construção de capacidades nacionais (*capacity building*) e empoderamento das coletividades assistidas (O’Callaghan; Paulitano, 2007). Nessa perspectiva, a “vulnerabilidade” das populações assistidas será tratada

como resultado de um processo de negligência, exclusão e exploração, em oposição à simples carência de necessidades materiais (Le Billon, 2000).

Desde a segunda metade da década de 1990, a necessidade de convergir práticas de desenvolvimento e de segurança tornou-se tema prioritário para os principais estados ocidentais, instituições internacionais e organizações não governamentais. A discussão sobre a segurança humana e a proteção de civis coadunou-se ao debate acerca das intervenções humanitárias e ao chamado “novo humanitarismo”, reforçando, especialmente no âmbito das operações de paz da ONU, o que se convencionou chamar de *nexo* entre segurança e desenvolvimento. Dentro da ONU, as chamadas *peacebuilding operations*, ou operações de reconstrução de estados, passaram a configurar uma nova geração de operações de paz (referida, às vezes, como “terceira geração”) que, como lembra o Relatório Brahimi, desempenha atividades “on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war.” (United Nations, 2000).

A percepção de que desenvolvimento e segurança se reforçam mutuamente (Duffield, 2001) parte da ideia de que intervenções em prol do desenvolvimento criam condições para o estabelecimento e governo de uma paz sustentável, e que a segurança, por sua vez, produz a estabilidade necessária para o desenvolvimento de longo prazo. Tal compreensão é pautada em uma interpretação específica da guerra que vê a violência e a instabilidade como resultantes da falta de desenvolvimento e, assim, como “raízes” da existência de estados “não funcionais” (Cramer, 2006), ou, como preferiu denominar a literatura dominante sobre a reconstrução de estados, “estados frágeis”, “fracos” ou “falidos”¹¹⁵.

Segundo Antonio Jorge Ramalho da Rocha, não há um consenso entre os analistas sobre se seria mais adequado utilizar o termo “Estados falidos”, “Estados frágeis” ou “Estados fracos” e a discussão é mais do que semântica (Rocha, 2009, p.207). Para o autor, as noções de “estados frágeis” e “estadosfracos” se

¹¹⁵ Segundo Moreno (2011), “A literatura sobre reconstrução de Estados está intimamente conectada à literatura sobre os Estados “falidos”, afinal, esses são os alvos dessas operações, as quais objetivam estabelecer um Estado soberano funcional e legítimo. Conforme colocado por Bickerton (2007:102): “*The idea that states can fail is obviously the precursor to the idea that states need to be rebuilt. Only after the idea that states could fail had been established was it possible for internationalized state-building to be mooted as an acceptable solution*.” (Moreno, 2011, p. 332).

aproximam, uma vez que “indicam a possibilidade de se fortalecer, de se aumentar a capacidade dos Estados em questão de prover serviços essenciais a suas populações em seus territórios” (Rocha, 2009, p.207). Nesse caso, o uso do termo “estado frágil” remete à ideia de que cabe a atores internacionais implementar programas estruturados e projetos de cooperação, visando fortalecer o estado local. Já o conceito de estado falido é, como deixa claro Rocha (2009), mais complexo. Segundo ele, supor a falência das instituições locais, com base em parâmetros pré-definidos e considerados ideais pelas modernas democracias ocidentais, “atribui à comunidade internacional a responsabilidade de restabelecer a autoridade pública naqueles lugares, em nome da garantia dos direitos fundamentais dos seres humanos, a começar pela segurança” (Rocha, 2009, p.207).

De qualquer forma, as concepções de estados mencionados acima compreendem que tais estados possuem “capacity-problems”, que os impede de lidar adequadamente com problemas complexos surgidos no âmbito da administração econômica, social e política das sociedades pós-coloniais. A resposta internacional aos conflitos no âmbito de estados “falidos” é concebida, portanto, a partir da promoção de políticas de desenvolvimento visando diretamente reduzir a violência e aprimorar a estabilidade e segurança da ordem pública, na lógica do que Zoellick (2008) chama de *securing development* ou que, para teóricos críticos dessa perspectiva, define-se como um processo de *securitising development* (Duffield, 2007).

A implementação de políticas de desenvolvimento e a construção de instituições democráticas são colocadas como parte fundamental do processo de pacificação das sociedades sujeitas a intervenções internacionais (Esteves e Souza, 2011). Para Roland Paris, em seu conhecido texto “*Echoes of the Mission Civilizatrice: peacekeeping in the post cold war era*”, de 2001, as operações de paz da ONU, em suas configurações multidimensionais e interdisciplinares, são mecanismos de reprodução de um modelo particular de governança doméstica que globaliza, do centro para periferia, um padrão de democracia liberal de mercado (Paris, 2001). As operações de paz visam moldar estados destruídos por conflitos internos nos padrões de governança doméstica que prevalecem no sistema internacional contemporâneo. Tal processo reformador, que Paris chama de “missão civilizatória”, é visto como um processo de legitimação, uma vez que se

aceita que a democracia liberal de mercado é o modelo de Estado sancionado internacionalmente. Nessa linha, o humanitarismo carregado pelas operações de paz é um conjunto de práticas que visam transmitir e implementar valores e instituições do centro liberal e democrático para dentro da arena doméstica dos estados hóspedes.

Em uma perspectiva teórica crítica, a noção de segurança humana e da soberania como responsabilidade são compreendidas como parte de um pacote mais amplo de governança liberal que inclui não apenas um modelo de gestão de conflito, mas também de gestão da ordem interna. Nesse ponto, as operações de *peacebuilding* da ONU visam, para Mark Duffield (2001), governar e transformar as sociedades hóspedes, o que implica também a mudança do comportamento e das atitudes das populações envolvidas. A tentativa de promoção da mudança social e do desenvolvimento por essas operações aparece como “(...) *a series of projects and strategies to change indigeneous values and modes of organisation and replace them with liberal ones*” (Duffield, 2001:42). Nesse caso, como bem ressaltam Esteves e Souza (2011), tem-se que

as técnicas de governança global transformaram a paz democrática em uma estratégia de governo do próprio sistema internacional (Zanotti 2005), transformando-o em um espaço normalizado ou, se preferirmos, em processo de normalização. Nesse processo, as operações de manutenção da paz aparecem como técnicas de governo que seriam desdobradas para guiar, formar e fazer avançar tipos específicos de Estados, por meio do estabelecimento de padrões de comportamento individual e modelos institucionais que devem ser implementados e seguidos por todos os bons membros da comunidade internacional (Esteves; Souza, 2011, p.40)¹¹⁶.

A realização de mandatos de reconstrução de estados pautados no tripé *direitos humanos, segurança e desenvolvimento* gerou um debate tanto sobre o esvaecimento de papéis e ações entre diversos tipos de atores, incluindo civis e militares (Pugh, 2002, p.218)¹¹⁷, quanto acerca da necessidade de estabelecer

¹¹⁶Ver também: Zanotti, Laura. (2005) Governmentalizing the post-cold war international regime: the UN debate on democratization and good governance. *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 30, No. 4, 2005.

¹¹⁷ Embora ainda se tenha claro que a maior parte das atividades de ajuda humanitária não ocorre no quadro de missões militares - tal como é o caso das operações de paz da ONU, mas também das recentes operações de estabilização e contra-insurgência no Afeganistão e Iraque - há um reconhecimento crescente da junção de um humanitarismo civil e um humanitarismo militar. Tal junção, segundo Pugh, tem causado a cooptação das agências humanitárias pelas estruturas políticas e uma subordinação do humanitarismo à intervenção humanitária militar (Pugh, 2002, p. 219).

estruturas institucionais eficientes para a coordenação e promoção de “coerência” dos esforços de *peacebuilding*. Nesse movimento de institucionalização das práticas de *peacebuilding*, tem-se como marco a criação, em 2005, da Comissão de Peacebuilding da ONU. Seu mandato visa:

bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery; to focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and to support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development; to provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, to develop best practices, to help to ensure predictable financing for early recovery activities and to extend the period of attention given by the international community to postconflict recovery¹¹⁸.

A institucionalização das práticas de reconstrução de estados acompanha o estabelecimento das chamadas “missões de paz integradas”, conceito esse formalizado no mesmo ano de criação da *Peacebuilding Commission*, mas já presente desde o final da década de 1990. O anseio pela “integração” que, segundo Robert Muggah (2009), é um “*UN-centric exercise*”, funciona como uma resposta tanto às críticas feitas às operações de paz implementadas na segunda metade da década de 1990, que mostravam a necessidade de maior coesão entre os vários departamentos e agências da ONU no campo, quanto a uma sequência de reformas realizadas especificamente no campo da assistência para o desenvolvimento. Assim, embora o conceito de integração tenha sido explicitamente reafirmado em 2005 no “Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations”, este não é algo novo dentro do sistema-ONU e, como lembram Victoria Metcalfe, Alison Giffen and Samir Elhawary (2011), “various efforts to achieve greater coherence within the UN predate the formal introduction of the term ‘integration’” (Metcalfe; Giffen; Elhawary, 2011, p.1.). Da mesma forma, Robert Muggah, Desmond Molloy and Maximo Halty (2009) comentam sobre a evolução da noção de “missão integrada”:

The Integrated Mission concept was initially developed for Kosovo in 1999 in order to ensure an effective division of labour between different actors operating on distinct mandates of peace implementation in Kosovo. The Kosovo Integrated Mission largely succeeded in resolving “technical” issues of day-to-day coordination and policy differences. However, with the large numbers of regional organisations (the EU, NATO and OSCE etc.), UN agencies and major powers directly involved in the process, there was still a “lack of cohesion among major

¹¹⁸ Em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>.

powers and differing, even contradictory, policy goals contributed further to the overall incoherence in the international response mechanisms. (...).The concept has since been revised, refined and adapted to UN missions in Timor-Leste, Sierra Leone, Afghanistan, Liberia, the Democratic Republic of the Congo, Burundi, Haiti, Iraq, Cote d'Ivoire and the Sudan (Muggah, Molloy; Halty, 2009, p.208).

No processo apresentado acima, o conceito de “missão de paz integrada” se tornou uma política oficial da ONU “aimed at ‘maximiz[ing] the individual and collective impact of the UN’s response, concentrating on those activities required to consolidate peace”¹¹⁹. Contemporaneamente, o princípio da integração é, nas palavras do Secretário Geral Ban Ki-moon, “the guiding policy for all conflict and post-conflict situations where the UN has a Country Team and a multi-dimensional peacekeeping operation or political mission/office”¹²⁰.

A constituição de missões integradas e de *peacebuilding* tem sido alvo de um intenso movimento crítico que realça o caráter intrusivo e normalizador da ação das operações de paz. Segundo Oliver Richmond (2014), as missões integradas e de *peacebuilding*, pautadas em teorias de transformação e prevenção de conflitos, “radically extended conflict management’s logic, indicating an ambition to create a liberal peace and state, even without consent of populations, factions, and indeed elites” (Richmond, 2014) Nessa perspectiva, como bem recupera Marta Moreno (2011) em sua tese de doutorado, “as operações de *peacebuilding* são compreendidas como mecanismos disciplinadores por meio dos quais a ONU tenta supervisionar e normalizar aqueles Estados que se desviam do consenso normativo contemporâneo centrado na democracia liberal” (Moreno, 2011, p. 392). A normalização dos estados “falidos”, receptores das operações de paz da ONU, depende, nos argumentos de Moreno (2011), da normalização dos indivíduos que compõem esses estados. Ao se comprometerem com a supervisão e controle sobre esses indivíduos, os vários agentes de *peacebuilding* “colocam em prática um arranjo de saberes e procedimentos administrativos destinados a conhecer e a controlar a vida dos indivíduos dos Estados pós-conflito” (Moreno, 2010, pp. 392-3). Nessa abordagem, as operações integradas e de *peacebuilding* desestabilizam as estruturas de poder locais e, a partir de uma linguagem supostamente neutra de “capacity-building” e de “empowerment”, reafirmam

¹¹⁹ Secretary-General Decision No. 2008/24 (SG Decision 2008).

¹²⁰ *idem*.

práticas tradicionais do Império. Assim, o argumento central desenvolvido por Moreno (2011) é que “as “novas” operações de paz da ONU são informadas por uma velha lógica, a saber: a da teoria da modernização, a qual, por sua vez, deita suas raízes nas teorias racistas e evolucionistas do século XIX”. As “novas” operações de *peacebuilding*, *constituídas no pós-Guerra Fria*, são, portanto, “guiadas pela mesma lógica logocêntrica que informou o imperialismo europeu do século XIX e a ação subsequente do Conselho de Tutela das Nações Unidas” (Moreno, 2011, p. 16). Para a autora, vigora, ainda hoje, a estratégia colonial de estabelecer fronteiras entre o “Eu” e o “Outro”, o “moderno” e o “tradicional”, a “ordem” e a “desordem” (Moreno, 2011, p. 16)

Em seu livro *Empire in Denial: the politics of state building* (2006), David Chandler desafia a posição crítica acima afirmando que práticas terapêuticas e de “empowering” não podem ser totalmente entendidas como mecanismos destinados a impor o auto-interesse dos Estados ocidentais. De fato, novas formas regulatórias de *state-building* são consideradas, pelo autor, como tentativas por parte dos Estados ocidentais e de instituições internacionais de justamente negar o exercício de poder e de se evadir da “accountability” pelo seu exercício. O argumento de Chandler é de grande interesse nessa tese uma vez que permite pensar como as chamadas *missões de estabilização*, como é considerada a própria MINUSTAH, são um exemplo da tentativa dos estados ocidentais de evitar as responsabilidades de poder que advêm de um engajamento intervencionista, mesmo que multinacional, através das Nações Unidas.

Em trabalho bastante recente, Robert Muggah (2013) discute os diferentes significados e práticas ligados às operações de estabilização. Segundo ele, embora a nomenclatura seja vista como nova, ela ecoa conceitos passados uma vez que, em termos gerais, “stabilization and stability operations (...) encompass a cluster of policies and practices intended to promote safety and security, constitute or strengthen political pacts and polities, and enable recovery and reconstruction across a wide range of settings” (Muggah, 2013, p.1). Segundo Muggah, o uso atual da gramática de estabilização remonta a “joint military civilian activities pursued in war-torn Afghanistan and Iraq over the past decade, even if variations of the concept emerged in the context of NATO-led activities in the former-Yugoslavia (Muggah, 2013, p.2). Nesse sentido, acrescenta ele, “it is no

coincidence that stabilization swiftly came to be associated with the war on terror” (Muggah, 2013, p.2)¹²¹.

Por um lado, alguns autores consideram que o vocabulário de “estabilidade” / “estabilização” está essencialmente ligado a objetivos de segurança “associated with counter-terrorism, counter-insurgency, counternarcotics, transnational crime prevention and the containment of migration flows” (Collinson; Elhawary, Muggah, 2010, p.3). Diferentemente, como ressaltam Sarah Collinson, Samir Elhawary e Robert Muggah (2010), a estabilização, quando usada dentro da ONU, por exemplo, comumente incorpora uma agenda mais ampla que objetivos de segurança, “overlapping substantially with other policy areas, including peace-making, peace-building, peace-enforcement, state-building, human development and humanitarian action” (Collinson; Elhawary, Muggah, 2010, p.3). Embora o termo seja ainda muito pouco usado nos debates dentro da ONU, já se percebe, portanto, especialmente desde 2005, que a doutrina para operações de paz da ONU, quando alude à práticas de estabilização, reconfirma a tendência de integrar segurança, desenvolvimento, assistência humanitária e suporte ao bom funcionamento das estruturas políticas do estado hóspede. Entretanto, Muggah não deixa de notar que, ao longo desse contínuo de atividades e processos, a estabilização – que tem sido também chamada “pacificação”, “consolidação”, “*peace enforcement*”, “contra-insurgência” – existe uma miríade de outras interpretações “from progressive peacebuilding to proximity and community policing. (Muggah, 2013, p.4). Assim, “stabilisation’ is thus *both* a conservative and potentially transformative, comprehensive and long-term project, involving substantial social, political and economic change” (Collinson; Elhawary, Muggah, 2010, p.3)¹²².

Considerando a perspectiva acima, a questão central colocada para a ONU mais recentemente não se restringe a reconhecer, como os fazem as Forças

¹²¹ Operações de estabilização são implementos em conflitos assimétricos e contextos pós-conflito, tal como no Camboja, Costa do Marfim, Líbano, Libéria, Líbia, Paquistão, Sudão, Síria e Iêmen. Amplo espectro de atividades que permeiam as operações de estabilização.

¹²² Tais projetos tem sido igualmente implementados por determinados governos que sofrem intensos problemas de violência urbana, como é o caso do Brasil. Para Muggah e Carvalho, “certain governments are pursuing their own domestic ‘stabilisation’ campaigns: a combination of strategies to pacify and ‘stabilise’ fragile contexts that are of strategic interest” Muggah; Carvalho, (2009). A esse respeito ver também: Jutersonke, O.; Muggah, R. and Rodgers, D. (2009). ‘Urban Violence and Security Interventions in Central America,’ *Security Dialogue*, 40 (4-5): 373-97.

Armadas Brasileiras no Haiti, o nexu estabilidade-desenvolvimento. O desafio maior se refere aos métodos e formas de realização desse nexu, considerando, inclusive, a interação entre civis e militares e suas concepções eventualmente diferenciadas sobre a estabilização e o desenvolvimento do país hospede da missão. De fato, para Muggah (2013),

the methods and means of doing so, however, are nevertheless vigorously contested with supporters of stabilization increasingly emphasizing containment over intervention, partnerships rather than unilateral activities, and off-shore balancing rather than the use of western soldiers (Muggah, 2013, p.2).

A percepção de que o subdesenvolvimento é um elemento desestabilizador passível de ser corrigido através de intervenções integradas condiz com os argumentos desenvolvidos por Chandler e, portanto, “nega o Império”. Tal concepção de intervenção, que tem ganho cada vez mais espaço dentro da ONU, é, lembra Chandler (2006), “the politics of evasion of responsibility, a shift from government as policy actor to government as therapeutic empowerer” (Chandler, 2006, p.21). A crítica que Chandler faz nesse aspecto é profunda, pois além do fato dessas práticas internacionais de inclusão social se constituírem para os governos ocidentais como uma forma de negação do poder e responsabilidade, estas tem como consequência não intencional a regulação do excluído (Chandler, 2006, p.21).

Assim, Chandler ajuda a pensar como a agenda de *capacity-building* e *empowerment*, que se realiza juntamente ao engajamento militar, como se vê no caso da MINUSTAH, é guiada pelo desejo dos estados de se auto-promoverem como “preocupados” com sociedades não-ocidentais. A dimensão de solidariedade articulada pelas práticas de estabilização/pacificação funciona também “aliviando” os próprios estados que lideram o humanitarismo onusiano, já que evitam as responsabilidades de terem eles que se envolver em programas sociais ambiciosos, transformadores das estruturas coloniais de poder e de desigualdade, perpetuadas em sociedades pós-coloniais tal como o Haiti.

O estabelecimento de um consenso de que a maioria das pessoas do mundo pode ser melhor governada com a ajuda de especialistas externos e de “capacity-builders” diminui a importância da política, do auto-governo e da autonomia política, uma vez que se entende que problemas de segurança, de desenvolvimento e de direitos humanos podem ser resolvidos através de meios terapêuticos, legais, administrativos e burocráticos. Nessa lógica *despolitizante*, os estados

interventores que participam de operações construídas sobre uma lógica de “estabilização”, por exemplo, se apresentam como meros *facilitadores* de um processo; como estados que supostamente não impõem suas visões às sociedades não-ocidentais. Para Chandler, embora a linguagem de domínio e superioridade ocidental esteja sendo progressivamente substituída por discursos de “capacity-building”, “empowerment” e “partnership”, ela, ao mesmo tempo, torna possível novos mecanismos de dominação e controle. Na visão de Chandler, as práticas do “Empire in Denial” seriam, ao fim, muito mais intrusivas do que as práticas imperiais do século XIX.

A participação brasileira em operações da ONU é possibilitada pela articulação de um discurso de política externa de solidariedade entre países em desenvolvimento. Nesse discurso, como será analisado em seguida, a promoção do desenvolvimento, a realização dos direitos humanos e o fortalecimento de instituições estatais são pensados junto à redução dos conflitos. Nessa perspectiva, como claramente expõe Nasser (2012), o engajamento brasileiro nas operações e paz da ONU é consoante a própria evolução das OPs que,

evoluíram, sobretudo a partir dos anos 1990, no sentido de não somente atacar a pacificação imediata dos conflitos, mas também de tentar remediar suas causas profundas por meio do fortalecimento das instituições estatais e da criação de condições para a promoção do desenvolvimento” (Nasser, 2012, p.232).

Porém, o “encaixe” ao qual Nasser se refere - entre a compreensão que o Brasil possui das operações de paz e a forma que essas mesmas tomaram dentro da ONU, a partir do nexo segurança e desenvolvimento - deve ser mais bem explorado, como será feito a seguir. Deve-se interrogar, nesse caso, qual noção de segurança e qual noção de desenvolvimento é articulada nos discursos e práticas brasileiras e, nos termos dessa tese, que Brasil e que soldado a “Política Externa” para o Haiti reproduzem?

6.3

O “Brasil” e o “Haiti” da MINUSTAH

A autorização para o envio das tropas brasileiras para o Haiti foi oficializada pelo Decreto Legislativo nº 207, de 19 de maio de 2004. É possível traçar o caminho percorrido até a aprovação desse decreto a partir do envio à Câmara dos Deputados da Mensagem Presidencial onde o presidente Lula

solicitava a autorização para enviar 1.200 soldados ao Haiti¹²³. A Mensagem Presidencial de 6 de maio de 2004 foi debatida em sessão conjunta na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça e, em seguida, encaminhada ao Plenário da Câmara para votação¹²⁴. A discussão, ocorrida em turno único, na Câmara dos Deputados, dividiu os parlamentares, com 118 votos contra a proposta, 266 a favor e uma abstenção¹²⁵. Na oposição, contrários ao envio das tropas para o Haiti estavam o Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT); da base governista votaram contra o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Verde (PV).¹²⁶ A matéria foi aprovada por votação simbólica - sem registro de votação individual -, mediante acordo entre os líderes dos partidos. Aprovada pelo Plenário, o Projeto de Decreto Legislativo (da Câmara) nº 1280/2004 foi encaminhado ao Senado Federal. Após exame da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça (do Senado), o Projeto de Decreto Legislativo do Senado (nº 568/2004) foi submetido à votação do Plenário no dia 19 de maio de 2004, que, então, finalmente autorizou envio do contingente de 1.200 militares brasileiros para a MINUSTAH (Diniz, 2005).

A aprovação do Decreto Presidencial em 2004 não ocorreu, porém, sem questionamentos, tanto na Câmara quanto no Senado. Os argumentos apresentados por congressistas contrários ao envio de tropas para o Haiti convergem especialmente para a ideia de que participação brasileira na MINUSTAH sustentava uma política norte-americana historicamente intervencionista no Caribe e, portanto, corroborava um golpe de Estado abertamente apoiado pelos Estados Unidos. Assim, como analisam Pedro Feliu e

¹²³ Segundo a lei de remessas de tropas para o exterior, aprovada em 1956, o envio de contingentes militares para o estrangeiro só poderia ser feito mediante aprovação do Congresso, nos termos da Constituição.

¹²⁴ Diniz lembra que houve, na Câmara, primeiramente, a votação do requerimento de urgência para a Mensagem 205/04, no Plenário da Câmara. Na primeira votação, a urgência foi rejeitada por pedido de verificação de quórum feito pelo Deputado Fernando Gabeira. Porém, mais tarde durante o mesmo dia foi aprovada a urgência (Diniz, 2005, s/n).

¹²⁵ O envio de tropas ao Haiti foi aprovado no mesmo dia da aprovação do destacamento de mais soldados para o Timor Leste.

¹²⁶ Vale lembrar, como o fazem Pedro Feliu, Rosana Miranda (2011), que o texto final só foi aprovado devido a um acordo entre as lideranças da oposição e do governo para que não houvesse verificação dos votos.

Rosana Miranda (2011), uma missão como a MINUSTAH é vista por alguns legisladores “como uma clara ingerência nos assuntos internos haitianos, sendo muito mais sensato o envio de ajuda humanitária ao Haiti no lugar de tropas” (Feliu; Miranda, 2011). O discurso do deputado Roberto Freire (PPS-PE) resume bem essa visão:

O Haiti tem suas forças políticas. Tem um quadro político caótico, mas eles têm de resolver a situação. Se possível, enviemos Parlamentares ou instituições humanitárias para prestar apoio efetivo. (...) Não podemos, porém, subordinar-nos a uma política que amanhã, seja por distúrbios internos, seja por problemas de infra-estrutura, seja porque interessa aos Estados Unidos pode voltar-se contra nós (...). Estamos equivocando-nos (Câmara dos Deputados, 2004).

Contrária ao envio de soldados brasileiros para o Haiti, a senadora Serys Shessarenko (PT-MT), qualificou a missão da ONU no país caribenho como apenas uma “variante” das intervenções armadas dos Estados Unidos voltada para a “colonização militar e econômica do continente”. Segundo a senadora, o Exército Brasileiro não deveria ser cúmplice de uma política voltada para impor a “submissão semicolonial de outra nação latino-americana” que, decerto, promoveria os interesses dos Estados Unidos na América Latina, mas que acabaria comprometendo a política externa de independência do Governo Lula. Essa visão foi compartilhada pelo senador Arthur Virgílio (PSDB-AM), para quem o Brasil não deveria colaborar com uma missão identificada com a “dominação subimperial da América Latina”, que acabaria por transformar o país numa “potência militar ofensiva”, comprometendo, desse modo, a sua vocação pacífica.

Alguns dos congressistas que rejeitaram o envio de tropas para o Haiti fizeram questão de destacar as diferenças entre o envolvimento brasileiro nos esforços de reconstrução democrática no Timor Leste, considerado “meritório”, e no Haiti, caracterizado como desnecessário e supérfluo (ver Arthur Virgílio, PSDB-AM), além de imperialista. Já aqueles congressistas favoráveis ao envio de tropas para o Haiti frisaram as similaridades entre as duas missões. Nesse sentido, o senador Eduardo Suplicy (PT-SP) expressou a convicção de que

“quando o Presidente Lula, o Ministro Celso Amorim, o Ministro da Defesa José Viegas, o Ministro José Dirceu (...) refletiram sobre como o Brasil poderia cooperar com o Haiti, de maneira alguma isso significaria realizar ali uma missão de interesse, seja da França, seja dos Estados Unidos, de imposição de um regime. Se fosse esse o entendimento, eu também seria contrário à ida dessa missão. Mas estou certo de que o objetivo da missão no Haiti é semelhante ao da missão em Timor Leste. Não cabe qualquer comparação com o que ocorreu no

Iraque. Tenho certeza de que as tropas brasileiras e os membros da missão civil que as acompanharão não realizarão nenhum tipo de ocupação como a que caracterizou a ação dos Estados Unidos e do Reino Unido no Iraque. Isso está absolutamente fora de cogitação.” (Senado Federal, 2004)

Desse modo, o Timor Leste foi produzido como um caso bem sucedido que, segundo os congressistas favoráveis à participação do Brasil no Haiti, seria replicado no país caribenho, enquanto os congressistas contrários a tal participação entenderam o envolvimento do Brasil no Haiti como um desvio vis-à-vis ao exemplo “meritório” do Timor Leste. O caso do Iraque, contrariamente, foi entendido, pela grande maioria dos congressistas (sejam favoráveis ou contrários ao envolvimento do Brasil no Haiti) como um exemplo clássico de imperialismo, que o Brasil não deveria emular e do qual não deveria mesmo se aproximar. Desse modo, a linguagem do “inimigo”, empregada no Iraque, e supostamente utilizada pelos militares brasileiros, foi alvo de críticas por parte da oposição, como no caso do senador Arthur Virgílio (PSDB-AM).

Ao mesmo tempo em que o envio de tropas brasileiras ao Haiti foi visto como parte de um projeto imperialista, deputados contrários à participação do Brasil na MINUSTAH alegaram outra contradição referente à prioridade que deveria ser dada ao combate às situações de extrema violência *dentro* do território nacional. O deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), por exemplo, ponderou acerca do fato de que as forças armadas do Brasil não atuavam em áreas de conflito do Rio de Janeiro. Assim coloca ele sua questão:

se é possível fazer segurança em outros países, por que não empregar metade do efetivo das Forças Armadas Brasileiras para fazer o mesmo trabalho no Brasil, sobretudo em situações graves como a que vemos no Rio de Janeiro?” (Câmara dos Deputados, 2004).

Assim, se, por um lado, a metáfora dos “haitis” internos ao Brasil contribuiu para reforçar a ideia, defendida pelos defensores da participação do Brasil na MINUSTAH, de uma solidariedade natural entre brasileiros e haitianos, por outro lado, a ideia de que o “Haiti é aqui” também foi evocada pela oposição a fim de demandar uma reorientação do foco do Brasil para os seus graves problemas internos. Nessa linha, o senador do PDT, do Amapá, Jefferson Péres, recomendou que o Presidente Lula se inspirasse na música do seu Ministro da Cultura, Gilberto Gil, “O Haiti é aqui”. Nas palavras de Péres:

“O Haiti está no Vidigal, na Rocinha, no Complexo do Alemão. Pegue os US\$100 milhões e equipe a Polícia Federal. Faça uma operação limpeza no Rio de Janeiro. Não é mandando os tanques do Exército não! O Rio de Janeiro, Senhor Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a mui gloriosa e amada São Sebastião do Rio de Janeiro, pede socorro. Vá ao socorro dela! Deixe o Haiti para outros” (Senado Federal, 2004).

Essa alegada reversão de prioridades também foi questionada por Virgílio (PSDB-AM), quando justificou seu voto contrário à participação do Brasil na missão da seguinte forma:

“Mas quando há um clamor nacional e se busca a presença das Forças Armadas para uma missão policial, a exemplo daquela que foi pedida para o Rio de Janeiro, o que é que se diz? Que as Forças Armadas não têm essa missão, essa capacidade. O Brasil precisa ser desarmado, não apenas a população do Haiti, de pouco mais de 8 milhões de habitantes, em 27 mil quilômetros quadrados. O Brasil tem problemas não apenas nos grandes centros, no Rio de Janeiro, nas favelas, no Nordeste brasileiro, como na Amazônia. Precisamos da presença das Forças Armadas nestas áreas inclusive para coibir o tráfico de armas, de drogas, a pirataria e estabelecer a soberania nacional. Portanto, eu não votarei a favor. Votarei contra” (Senado Federal, 2004).

Já o deputado Paulo Delgado (PT-MG) rebateu o argumento da oposição de que o Brasil deveria se concentrar mais em situações de violência e pobreza internas, afirmando que a *solidariedade* internacional não implica necessariamente indiferença em relação à política doméstica, e que o próprio Brasil se beneficiara dessa solidariedade em diversas ocasiões. De fato, para o senador Hélio Costa (PMDB-MG), a missão no Haiti traria benefícios concretos - em termos de equipamentos, recursos e treinamento -, para as Forças Armadas Brasileiras. O senador lembrou ter convivido, quando criança, com os soldados brasileiros que retornavam da operação de paz no Suez, e os descreveu da seguinte forma: “Aqueles homens voltaram amadurecidos, orgulhosos e experientes. Era criança, (...) mas me lembro daqueles rapazes de boina azul circulando pelas ruas da minha cidade, a conquistar as moças, orgulhosos da missão e com dólares no bolso para sustentar a família. Vários compraram carro, casa, abrigaram os familiares e treinaram os que aqui ficaram”. Costa ressaltou, ademais, o caráter solidário da missão a ser enviada para o Haiti: “É bom que se frise que, nesse contingente, irão médicos, sanitaristas, engenheiros. Esses profissionais compõem as tropas das nossas Forças Armadas, mas irão participar de missão de solidariedade”. O senador Eduardo Suplicy (PT-SP), por sua vez, se remeteu à ideia da *solidariedade* que deve ser prestada “a um país que pertence às Américas”, ao tentar angariar o apoio dos senadores à missão no Haiti. Segundo

Suplicy, os senadores deveriam conversar com os mais variados segmentos da sociedade do Haiti “a respeito da experiência brasileira sobre erradicação da pobreza, pois trata-se de um país com cerca de 50% da população analfabeta, com uma taxa de mortalidade infantil muito maior do que a do Brasil, com um baixo nível de condições de saúde”.

Para os deputados favoráveis ao projeto, o envio de tropas brasileiras ao Haiti representaria, ao mesmo tempo, uma continuidade na tradição brasileira em participação de missões de paz e um passo adiante na construção da liderança brasileira. Reforçando essa posição, o deputado Renildo Calheiros (PCdoB-PE) declarou:

“o Brasil viria exatamente no sentido de confirmar a política externa brasileira de defesa da paz internacional e da autodeterminação dos povos. Além disso, reafirmaria a postura do Brasil de procurar ser ouvido internacionalmente e de querer levar sua posição aos fóruns internacionais para ajudar no esforço democrático” (Câmara dos Deputados, 2004).

Todos os congressistas partidários ao envio das tropas ressaltaram a situação de completa convulsão interna do Haiti ao responderem aos argumentos de que o envio de tropas constituía uma ingerência nos assuntos internos haitianos ou um oportunismo por parte do governo. Em consonância com a política externa realizada pelo governo Lula, estes deputados defendiam a legitimidade da busca brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança, e a possibilidade de liderança da MINUSTAH como uma alavanca para tal objetivo. Para o deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP): a participação seria fundamental para além dos interesses estratégicos brasileiros:

o Brasil amplia influência e consolida-se como liderança mundial. Isso interessa não ao governo, mas ao Brasil. É um esforço de governos sucessivos (Câmara dos Deputados, 2004).

Para diversos legisladores, o engajamento brasileiro na missão não só correspondia à defesa dos direitos humanos prevista constitucionalmente como também respondia a um esforço internacional comandado pelo único órgão com legitimidade para tal incumbência, a ONU – que, mesmo em meio a uma crise de credibilidade, ainda era a melhor opção. Deputados do PT e do PCdoB defenderam que somente com o trabalho de uma missão militar liderada pelas Nações Unidas seria possível atingir um grau de segurança física e institucional que permitisse a entrada de agências especializadas da ONU, criando a possibilidade de desenvolvimento social no Haiti.

Finalmente, embora, oficialmente, fossem evitados comentários sobre o impacto da participação na MINUSTAH na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança, este foi um ponto importante para quase todos os congressistas, contrários e favoráveis, no debate do projeto (e vários setores do governo e a mídia essa motivação era abertamente apontada).

O ativismo do Brasil em 2004 contrasta com a posição adotada 10 anos antes, em 1994, quando o país, na condição de membro não permanente do Conselho de Segurança, se absteve em relação à resolução 940 que autorizou o envio de uma força multidimensional para o Haiti a fim reconduzir ao poder o ex-presidente Jean Bertrand Aristide. Na década de 1990, a posição assumida pelo Brasil diante da crise haitiana, caracterizada por Seintenfus como de “indiferença”, foi justificada com base no compromisso histórico do país com o respeito aos princípios de soberania e de não intervenção, bem como com o repúdio ao uso da força. Nesse sentido, o então presidente Itamar Franco ressaltou que a atuação do Brasil na crise haitiana norteava-se pela sua tradição diplomática, caracterizada pelo respeito aos princípios de autodeterminação, de não intervenção e pela solução pacífica de conflitos.

Naquela época, embora o Brasil tenha se comprometido, explicitamente, com o objetivo, tido como “legítimo”, de restaurar a democracia haitiana, em xeque devido à deposição de um presidente democraticamente eleito, e tenha manifestado solidariedade em relação ao povo haitiano, o país discordou em relação aos *meios* que deveriam ser empregados para tal fim. Enquanto a resolução 940, baseada no capítulo VII da Carta da ONU, autorizava a utilização de “todos os meios necessários” para restituir o governo de Aristide, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, defendia a utilização de todos os meios desde que *diplomáticos* em prol da ordem constitucional haitiana. Evocando o princípio de não intervenção, Amorim considerou “inquietante” o “fato de que forças militares estrangeiras sejam deslocadas para o território de um país latino-americano”. Desse modo, a decisão brasileira de não se envolver diretamente na crise haitiana foi articulada a partir da defesa do princípio da não intervenção, tido por Amorim como um baluarte contra uma resolução por meio da qual o Conselho de Segurança autorizaria, de forma inédita, uma intervenção armada na América Latina. Convém ressaltar, contudo, que a decisão brasileira de não envolvimento na crise haitiana na década de 1990 foi, ainda que de forma

incipiente, objeto de disputa por parte de diplomatas que defendiam um maior engajamento do Brasil na crise do país caribenho. Seitenfus, por exemplo, se opôs à posição brasileira de inação e indiferença que, justificada pelo princípio de uma “pseudo-soberania”, seria cúmplice de ditadores e de suas violações (Seitenfus, 1994, p. 125).

Mas se, em 1994, a posição de Seitenfus foi obscurecida pela visão dominante que demandava a inação do Brasil no país caribenho, em 2004 ela pareceu adequada para lidar com o “caos” haitiano. O novo ativismo assumido pelo Brasil no Haiti, quando votou a favor da resolução 1542 (que autorizou a criação da MINUSTAH) foi justificado, por parte de diplomatas brasileiros, tanto pelas transformações da crise haitiana ao longo dos dez anos que se passaram, como pela reeleitura promovida pelo Brasil acerca da natureza da nova operação de paz no Haiti.

A mudança no posicionamento do Brasil especificamente acerca da intervenção militar no Haiti exigiu dos juristas e políticos brasileiros um visível esforço interpretativo por meio do qual se procurou entender que a resolução 1542 do Conselho de Segurança não feria a determinação constitucional que proíbe que nacionais sejam enviados para operações de guerra no exterior. Embora a MINUSTAH tenha sido explicitamente baseada no capítulo VII, a interpretação brasileira afirmou que ela ainda poderia ser categorizada como uma missão “manutenção da paz”. De acordo com Eugenio Diniz, esse entendimento só foi possível uma vez que o Capítulo VII foi mencionado somente no sétimo parágrafo da Resolução 1542 (Diniz, 2006, p. 327). De acordo com Kenkel, a interpretação entendia que isso permitira colocar apenas esse parágrafo sob o mandato de imposição da paz, permitindo ao Brasil participar da missão sem que ela fosse inteiramente qualificada sob o Capítulo VII (Kenkel, 2013). Com esta manobra semântica e legal, o Brasil aceitou liderar o braço militar da operação de paz no Haiti. Além disso, a dita ausência de uma autoridade legítima no Haiti impossibilitava que a ação do Brasil pudesse ser vista como intervencionista ou como uma violação ao princípio de soberania. Muito recentemente, o então ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, reafirmou tal concepção não intervencionista da política externa brasileira, dando ênfase especial ao engajamento do Brasil na MINUSTAH:

Nossa presença em missões de paz rege-se por princípios multilateralmente estabelecidos: a estrita limitação do uso da força aos casos de autodefesa dos capacetes azuis e de defesa do mandato específico de cada missão de paz. Este, por sua vez, deve ser interpretado de modo igualmente rigoroso e em plena sintonia com outros princípios relevantes, como a imparcialidade. No caso da MINUSTAH, por exemplo, o eventual emprego da força de modo compatível com o mandato do Conselho de Segurança não a tornou, no passado, nem a torna, no presente, uma operação de imposição da paz.” (Patriota, 2012, p.8).

Assim, se, em 1994, o Brasil, por meio do seu representante no Conselho de Segurança, embaixador Ronaldo Sardenberg, via com ressalvas a proposta de resolução para lidar com a crise haitiana, devido ao uso de uma linguagem semelhante àquela presente na resolução sobre a primeira Guerra do Golfo (ver Souza Neto, 2010), mais de uma década depois, o Brasil continuava se diferenciando das práticas intervencionistas levadas a cabo, com o aval do Conselho de Segurança, no Iraque. O general brasileiro Urano Teixeira da Matta Bacellar, por exemplo, insistia, em conversas informais, que o controle dos distúrbios nas ruas de Bel-Air fosse feito com extremo cuidado, afinal: “O Haiti não será o Iraque do Brasil”¹²⁷.

6.3.1

“Não se é indiferente ao não tão diferente”: o “outro” similar e o nexos segurança desenvolvimento à la brasileira

Em conversa telefônica no dia 04 de março de 2004, segundo veiculado pelo porta-voz da Presidência, André Singer, o presidente francês, Jacques Chirac, sugeriu que o Brasil coordenasse a força multinacional a ser desdobrada em três meses no Haiti, em substituição à operação de emergência interina presente no país. Segundo Singer, o presidente francês disse ser fundamental a participação de tropas brasileiras e, ainda, acrescentou ser “de suma importância também que o Brasil assumisse o comando dessa força, a ser composta de contingentes canadenses, franceses, norte-americanos, dos países da Comunidade Caribenha e argentinos, além dos brasileiros”¹²⁸.

O convite feito por Chirac ao Brasil (que também coincidia com o desejo do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan), tinha o apoio dos Estados

¹²⁷ Em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/315685/complemento_1.htm?sequence=2. Acesso em: 07/05/2014.

¹²⁸ Denize Bacoccina, “Brasil enviará 1.100 militares para força de paz no Haiti”, BBC Brasil, 04/03/2004. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/bbc/2004/03/04/ult36u30411.jhtm>.

Unidos e de países latino-americanos tais como Peru, Argentina e Chile. Embora seja possível considerar que o engajamento do Brasil como líder militar na MINUSTAH tenha partido desse convite, sabe-se, como descreve Diniz (2005) que o telefonema teria partido do próprio Presidente Lula, que desejava “tratar de um pedido que teria feito ao presidente francês de que este avaliasse uma proposta de flexibilização das regras do Fundo Monetário Internacional para os países emergentes” (Diniz, 2005, p.102). Nessa conversa, o Presidente Chirac teria aproveitado para falar da crise haitiana e manifestado o seu desejo de ver nas mãos do Brasil o comando de uma força de paz das Nações Unidas no Haiti. Segundo o autor, o Presidente Lula teria respondido imediatamente que o Brasil teria como disponibilizar aproximadamente 1.100 militares para participar da futura missão (Diniz, 2005, p.102). Assim, a pronta resposta dada pela presidência brasileira mostra que não apenas já havia ocorrido uma consulta prévia ao Ministério da Defesa e ao Ministério das Relações Exteriores, quanto sugere que a participação do Brasil na próxima missão da ONU no Haiti resultava de um interesse brasileiro, já manifestado inclusive três dias antes, em 1º de março de 2004 (Diniz, 2005, p.102).

Olhando de outra forma, Marta Moreno, Carlos Braga e Maíra Gomes (2012) interpretam o “convite” feito por Chirac à Lula como sinal de um propósito da França e dos Estados Unidos de manter indiretamente sua influência sobre o Haiti “while not being seen as the UN mission’s ‘train driver’” (Moreno; Braga; Gomes, 2012, p.382). Segundo os autores, a insistência dos Estados Unidos e da França para que o Brasil assumisse uma posição de proeminência na MINUSTAH “was in line with a tendency of Northern countries to delegate implementation of conflict resolution processes to regional organizations and/or post-colonial states” (Moreno; Braga; Gomes, 2012, p.382). Não muito raramente, essa noção de delegação de autoridade tem ocorrido em contextos, tal como o Haiti, “where Northern countries have been historically involved and would otherwise risk having the legitimacy of their actions contested (Moreno; Braga; Gomes, 2012, p.382).

Qualquer que seja a interpretação mais conveniente, entendeu-se, em 2004, que o Brasil continuava fiel à sua tradição pacifista com a MINUSTAH, se diferenciando da operação coercitiva levada a cabo em 1994. Contrapondo-se ao imaginário imperial, Amorim ressaltou que o Brasil não se envolveu no Haiti para

empreender uma “aventura sub-imperial”, mas, sim, por achar “que o Haiti não pode ser o filho enjeitado da América Latina”; “não é justo que um povo que compartilha conosco semelhanças culturais, étnicas, sociais, seja abandonado, ou que seja considerado somente tarefa para os Estados Unidos ou para a França” (p.136-137). Assim, a participação na Missão respondia, segundo Amorim, ao chamado *princípio da não-indiferença*, explicado no capítulo 2 dessa tese. Agindo sobre esse princípio, o Brasil continuaria orientando sua ação com base no princípio da não intervenção, mas, de agora em diante, num país caracterizado por Amorim por um “vácuo de poder” e pela “ameaça de caos” e, portanto, como um país que necessitava da solidariedade brasileira.

Nessa tese, entende-se que o princípio da não indiferença, que conjuga solidariedade e pleno respeito à soberania, aparece atrelado a uma *lógica da similaridade*. Seguindo essa lógica, entende-se que, entre outros aspectos, o Brasil pode – e deve – liderar a missão da ONU no Haiti não apenas porque ele compartilha um quadro identitário com o Haiti (passado colonial, escravidão, sincretismo religioso, etc), mas especialmente porque o Brasil tem sido capaz de enfrentar vários dos problemas historicamente vividos pela sociedade haitiana. Nesse sentido, seria como dizer que o Brasil “conhece” o Haiti e pode ajudá-lo, porque, de alguma forma, o Haiti lhe é familiar.

Argumenta-se, portanto, que o “princípio da não-indiferença” reproduz discursivamente uma forma específica de conceber o “outro” e o relacionamento entre “eu” e “outro”. Tal discurso articula similaridades entre “eu” e “outro” e, em outros termos, constrói uma representação de que *não se pode ser indiferente* diante daquele que não nos é completamente diferente; não se pode ser indiferente diante do “outro similar”. Nesse caso, defende-se que, embora o Haiti seja aquele “outro” que, de algum modo, é ainda pensado em uma posição inferior ao *self* brasileiro (uma vez que, não se pode negar, o Brasil é considerado aquele que tem capacidade para intervir e assistir na construção do Estado haitiano), busca-se pelo princípio da “não indiferença” legitimar a intervenção com base na ideia de que “eu” e “outro” compartilham valores e experiências.

A coerência da participação brasileira na MINUSTAH também foi construída a partir de uma releitura dos objetivos da operação que, embora no seu mandato, não contemplasse um pilar de desenvolvimento, foi entendida pelo Brasil como tendo preocupações para além da noção clássica de segurança. De

fato, em discurso durante a 59ª Assembleia-Geral da ONU, em 21 de setembro de 2004, Amorim procurou deixar claro que, ao atender a “convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti”, o Brasil e outros países da América Latina defendiam “novos paradigmas nas relações internacionais”, e declarou também que o Brasil aceitou a responsabilidade de comandar a MINUSTAH segundo “o claro entendimento de que a paz dessa nação irmã, porém à margem de nosso continente, requer um compromisso de longo prazo da comunidade internacional, não só para a paz e segurança, como também para progresso sócio-econômico” (Amorim, 2004)¹²⁹. Amorim prosseguiu apontando que “a ONU falhou junto ao povo do Haiti no passado ao interpretar seu papel de maneira demasiadamente estrita” (Amorim, 2004). Diferentemente, doravante, para o então Ministro, fazia-se necessário extrapolar o âmbito do Conselho de Segurança, a partir do empenho de outras agências e órgãos, tendo em vista que “paralelamente aos esforços para assegurar um ambiente mais seguro, temos que por em marcha um programa sustentável para ajudar a sociedade do Haiti nas esferas política, social e econômica”. Tal compreensão, que articula um Brasil propositor de modelos diferenciados de ação no sistema internacional, seria novamente articulada em 2006, quando Amorim afirmou que,

ao responder ao chamado da ONU, o Brasil entendeu que a situação do Haiti não se resumia a um problema de restauração da segurança pública. Na origem da crise de segurança existia, a nosso ver, um problema mais sério de pobreza, injustiça social e debilitação das estruturas de Estado” (Amorim, 2006).

O compromisso do Brasil com o desenvolvimento também foi enfatizado pelo Presidente Lula, quando disse: ‘É preciso garantir a segurança, mas se não tiver desenvolvimento e emprego, tudo isso ruirá em pouco tempo’ (Lula, apud Souza Neto, 2010, p.260)

A percepção elaborada sobre a participação do Brasil no Haiti remete (criticamente) à importância tradicionalmente associada à segurança vis-à-vis ao desenvolvimento. Assim como articulado no discurso diplomático, vários acadêmicos brasileiros apontam para a necessidade de apreender estas duas

¹²⁹ Ressalta-se nesse ponto que não é raro encontrar nos discursos proferidos por Lula e Amorim a ideia que o Haiti é um *país irmão* ou uma *nação irmã*: “A comunidade internacional reconheceu a capacidade e a vontade de nosso país de dar a sua contribuição para a paz no mundo. Também tenho orgulho e satisfação de ver que nossas Forças Armadas estão preparadas e dispostas a ajudar um *país irmão*” (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília, 31 maio 2004).

dimensões – segurança e desenvolvimento – de forma *integrada*. A interdependência e concomitância temporal entre segurança e desenvolvimento é igualmente ressaltada por Amorim em seu discurso do dia 12 de janeiro de 2005 durante a Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti, em Nova Iorque. Segundo ele,

Muitas vezes repeti que o sucesso da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti se baseia em três pilares interdependentes e igualmente importantes: a manutenção da ordem e da segurança; o incentivo ao diálogo político com vistas à reconciliação nacional; e a promoção do desenvolvimento econômico e social. Não se trata de três “passos” diferentes, nem podem seguir-se uns aos outros no tempo. O atendimento simultâneo aos três pilares é condição indispensável para a reconstrução do Haiti. Os ingredientes mais importantes para a paz no Haiti são a esperança, a confiança e a legitimidade. O que precisamos é de um acordo entre todos, que una a comunidade internacional e as forças políticas haitianas em um compromisso de longo prazo. A prioridade no Haiti é o desarmamento, como forma de restabelecer as condições mínimas de segurança para a consolidação institucional. Mas buscamos ao mesmo tempo o desarmamento dos espíritos, por meio do diálogo político. A estabilidade no Haiti não poderá ser alcançada somente através da repressão. Os desafios que enfrentamos no Haiti são extremamente complexos. A responsabilidade crucial do Governo é criar as **condições básicas** para o êxito dos três pilares (Amorim, 2005)

Em discurso na 34ª Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em setembro de 2004, Amorim também afirmou que

[O] equacionamento da crise haitiana requer um engajamento de longo prazo da comunidade internacional, e isto envolve várias dimensões, além da mera estabilização política. É necessário reconstruir as instituições e promover o desenvolvimento socioeconômico do Haiti (Amorin, 2004).

Pimentel, Embaixador e Diretor do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IRPI/FUNAG), por sua vez argumenta que o caso do Haiti é emblemático do vínculo entre desenvolvimento, superação da pobreza e paz. A política externa brasileira tem enfatizado esse vínculo, tema de recente debate no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para o Brasil, aponta Pimentel, a construção da paz no Haiti tem de passar, necessariamente, pela reconstrução do país e pela superação dos **níveis extremos de miséria** (Pimentel, 2011, p. 8). Para Silvia Roque (2009) a estratégia do Brasil em operações de paz se diferencia daquela levada a cabo pelos seus parceiros europeus, ao ir além da ênfase na segurança e na defesa. Segundo a autora, a estratégia brasileira em Guiné-Bissau reproduz aquela que foi perseguida no Haiti ao focar na criação de atividades econômicas e sociais que impediriam a (re) emergência da violência. Para Moreno, Braga e Gomes (2014):

The Brazilian government frequently expressed the view that Latin American engagement in Haiti aimed beyond stabilization to promote political dialogue and support the economic, social and institutional reconstruction of the country. When negotiating MINUSTAH's authorization in the UN Security Council, Brazilian representatives were not only able to emphasize this tripod, but also to add 'combating poverty' as one of the mission's efforts. Nevertheless, MINUSTAH's mandate did not properly contemplate a specific pillar for development. Development tasks were not to be primarily taken by MINUSTAH, but rather by willing donor countries and organizations. For Brazil, this situation represented a major challenge, since some kind of development was considered paramount in order to achieve success in the implementation of the mandate (Moreno; Braga; Gomes, 2014, p.176).

Segundo o então Diretor do Departamento de Organizações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, Carlos Sérgio S. Duarte,

It is therefore no surprise that the discussions in the Security Council that led to the establishment of MINUSTAH in 2004 were permeated by a sense that previous approaches had failed and that the international community's engagement with Haiti would have to take a different form. In this context, Brazil and other developing countries successfully argued for a more comprehensive mandate for MINUSTAH – one that would allow it not only to keep peace and maintain security in traditional sense, but also help Haiti in addressing the root causes of the conflict (Duarte, 2009, p.32)

Ainda segundo Moreno, Braga e Gomes, a importância dessa posição está no fato de que ela reforça o uso que o Brasil faz de sua condição pós-colonial para legitimar uma forma alternativa de intervenção, distanciando-se, assim, do imaginário colonial e imperial, evitando o uso intensivo e permissivo da força, e enfatizando sua familiaridade com os problemas haitianos. Todavia, para os autores, esse posicionamento reforça a liderança brasileira na América Latina e Caribe, reproduzindo relações hierárquicas.

Embora o engajamento do Brasil no Haiti tenha ficado internacionalmente conhecido, sobretudo, pelo fato do país ter assumido o comando do componente militar da MINUSTAH a partir de 2004, a participação do Brasil na MINUSTAH constitui apenas uma vertente da estratégia brasileira de apoio ao Haiti que complementar e amplificaria os impactos das demais vertentes da atuação brasileira. Segundo o embaixador Antônio José Ferreira Simões “do ponto vista conceitual, as iniciativas de cooperação empreendidas pela ABC (Agência Brasileira de Cooperação)¹³⁰ buscam soluções duradouras para dificuldades

¹³⁰ A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão subsidiário do Ministério das Relações Exteriores (MRE), é responsável pela coordenação e implementação dos programas e projetos brasileiros de cooperação. Para mais informação ver site oficial: <http://www.abc.gov.br/>.

identificadas no Haiti, baseando-se na consideração *integrada* de impactos nos planos de segurança, desenvolvimento e consolidação institucional” (Simões, 2011).

Em consonância com a visão de que as dimensões de segurança e desenvolvimento devem ser abordadas de forma integrada, em paralelo ao exercício do comando da MINUSTAH, o Brasil se engajou em um abrangente programa de cooperação. Marta Moreno, Carlos Chagas e Maíra Gomes (2014) comentam que

by identifying the lack of developmental initiatives as one of the main weaknesses of MINUSTAH’s mandate, countries such as Brazil, Chile and Argentina established different programmes and partnerships with third party actors. Some of those projects involved Northern countries, some involved Southern countries (and specific national agencies and federal universities) and others involved NGOs (Moreno, Braga e Gomes, 2014, s/p).

Nessa perspectiva, para além de exercer a liderança militar da MINUSTAH, o Brasil tem assistido o Haiti por meio de diferentes modelos de cooperação que visam reduzir a pobreza e a fome. A agência brasileira de cooperação (ABC) juntamente com parceiros brasileiros, haitianos e de terceiros países, tem colocado em marcha, conforme observado por Amorim, um portfólio de iniciativas de cooperação técnica, com “o objetivo principal de criar capacidade local, no Haiti, para responder aos desafios haitianos”. Os projetos de cooperação técnica Brasil-Haiti contemplam, principalmente, as áreas de agricultura, segurança alimentar, saúde e de infraestrutura. Além disso, como enfatizado por Moreno, Braga e Gomes (2012), a presença militar brasileira no país estimulou, embora indiretamente, o avanço da cooperação através de mecanismos de coordenação já institucionalizados tal como a IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), que atuou de forma bem sucedida junto à ONU na promoção de empregos e na redução da pobreza. Nessa perspectiva entende-se, como ressaltam Carvalho e Muggah (2009), as abordagens convencionais e bilaterais usualmente empregadas para estabilizar países em guerra ou em situações pós conflito estão sendo complementadas com novas formas de cooperação sul-sul¹³¹.

Assim como tem sido enfatizado no caso das políticas de segurança

¹³¹Os autores ressaltam como as abordagens convencionais de cooperação são focadas no estabelecimento de arranjos oficiais de cooperação com instituições formais, buscando delimitar “melhores praticas” e construir critérios de análise do sucesso da cooperação realizada.

pública no Brasil, a “estabilização do conflito” é, na perspectiva brasileira, um processo que necessariamente envolve o suprimento das necessidades básicas da população, o que as torna menos *vulneráveis* e reduzem as condições para a violência criminal e política. Tal como enfatizado pela Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, ex-Representante Permanente do Brasil nas Nações “the stabilization gains facilitated by MINUSTAH will not be sustainable in the absence of improvements in the situation of the poorer and the most vulnerable, which constitute the large majority of the Haitian population”¹³².

Embora alguns autores argumentem que a cooperação realizada pelo Brasil não seja sempre diferente das abordagens tradicionais assumidas pelos membros da OCDE, os discursos e práticas de cooperação produzidos pelo Brasil tendem, como claramente se vê no contexto haitiano, a envolver uma aproximação intensa com organizações não governamentais, tal como o Viva Rio. Tais atores não governamentais “transferem” tecnologias sociais desenvolvidas muitas vezes para o contexto das favelas brasileiras, incluindo modelos de policiamento urbano e comunitário, agricultura, produção de energia e gerenciamento de lixo (Muggah, Carvalho, 2011).

Emma Mawdsley (2012, p. 152) aponta algumas características desta forma de cooperação, a começar pelo fato de que os “parceiros” da cooperação enfatizam suas experiências compartilhadas de exploração colonial. Com base nessas experiências e nos laços históricos compartilhados com os seus “parceiros”, o Brasil, por exemplo, se projeta como detentor de uma expertise específica em tecnologias apropriadas para os países em desenvolvimento. Ao se projetarem como possuidores de uma expertise “subalterna” (Mawdsley, 2012, p. 158) e ao basearem a assistência ao desenvolvimento em experiências e desafios compartilhados, os doadores do “Sul” constroem-se como fundamentalmente distintos daqueles do “Norte”. Esta forma alegadamente específica de cooperação se basearia numa rejeição explícita das relações hierárquicas entre países doadores e receptores e por uma insistente articulação dos princípios de soberania e de não intervenção. Nesse sentido utiliza-se a linguagem da “cooperação horizontal” que seria pautada em relações de reciprocidade visto que promoveria, segundo seus

¹³² Statement on The Question Concerning Haiti, 3 October 2012 (ver em: <http://www.un.int/brazil/speech/12d-mlrv-CSNU-The-Question-Concerning-Haiti.html>).

arautos, ganhos e oportunidades mútuos entre “parceiros” supostamente iguais (Mawdsley, 2012)¹³³.

Os aspectos da cooperação Sul-Sul acima destacados são facilmente identificados no discurso do Brasil vis-à-vis o Haiti. Simões (2011), por exemplo, faz uma analogia entre o envolvimento do Brasil no Haiti e a partida de futebol realizada em 2014, conhecida como o “Jogo da Paz”. Nas palavras de Simões (2011): “assim como na partida de futebol realizada em 2004, o Brasil continua jogando com o Haiti **um jogo em que não há vencidos, apenas vencedores**”¹³⁴. Por meio do jogo, celebra-se a amizade e o profundo sentido de solidariedade que une as duas nações, argumenta Simões (2011). Este sentido de solidariedade, conclui o Embaixador (2011), advém de um passado comum, colonial e de raiz africana, assim como da esperança de um futuro de paz e de prosperidade para as gerações futuras (Simões, 2011, p. 27). Essa herança africana também é mobilizada no discurso do ex-presidente Lula de maio de 2004 para ressaltar a responsabilidade do Brasil diante dos problemas haitianos. Nas palavras do Presidente: “O Haiti é o terceiro país com a maior população negra nas Américas. O Brasil compartilha dessa herança africana e não poderia ficar indiferente diante dos problemas que o povo haitiano está enfrentando”.

6.3.2

O Combate da Paz: “ordem” e “progresso” na “assimilação” do Haiti

A MINUSTAH foi autorizada para substituir “Força Interina Multinacional”¹³⁵ e iniciou sua ação realizando atividades essencialmente de manutenção da lei e da ordem e de sustentação das atividades humanitárias

¹³³ Para mais informações sobre o paradigma da Cooperação Sul-Sul ver o artigo “A cooperação para o desenvolvimento, os BRICs e a política externa brasileira” elaborada em 2012 por Paulo Esteves, Aline Abreu, João Fonseca, Amir Niv, Manaíra Assunção e Filipe Urias em: Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/7516-1442-5-30.pdf>. Ver também: Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. Iara Costa Leite. Observador On-line | v.7, n. 03, mar. 2001.

¹³⁴ O conceito que articula essa noção de que ambos os parceiros ganham com cooperação é denominada “win-win”.

¹³⁵ Esta força possuía contingente militar internacional de 3.600 membros liderado e composto basicamente por norte americanos e por tropas do Canadá, Chile e França. Iniciou sua atuação em 15 de março de 2004 para cumprir um mandato máximo de três meses e que tinha como prioridade realizar ajuda humanitária, restaurar a paz e da estabilidade e dar apoio ao processo político e constitucional no Haiti.

internacionais. A retirada do país do presidente Jean Bertrand Aristide no início de 2004¹³⁶ havia levado o Haiti a um estado de quase guerra civil, com colapso de instituições, domínio territorial de gangues, deterioração da situação de segurança nas favelas e violações de direitos humanos (Simões, 2001).

Considerada um modelo bem sucedido de uma operação multidimensional integrada (Chagas, 2009), a MINUSTAH realizou, em seus primeiros cinco anos, missões ofensivas (em relação às gangues), ações tradicionais de manutenção da paz e práticas de estabilização da ordem pública, assim como distribuição de assistência humanitária. De acordo com o mandato previsto na resolução 1542 do Conselho de Segurança, a MINUSTAH (braço civil e militar) possui três esferas de ação: criação de um ambiente seguro e estável, garantia do respeito aos direitos humanos e apoio ao processo político no Haiti. Quanto aos objetivos especificamente militares, pode-se dizer que, em princípio, eles decorreriam do próprio mandato estabelecido pela Resolução 1542 e que a questão mais controversa encontrava-se na necessidade de desarmar grupos e milícias¹³⁷.

Como percebido pelo panorama apresentado na primeira parte desse capítulo, a MINUSTAH não se encaixa no modelo tradicional de uma operação de *peacekeeping*, tanto pela complexidade do seu mandato quanto pelo ambiente em que a missão opera. A MINUSTAH havia sido desdobrada em um contexto onde, embora não houvesse um cessar-fogo – uma vez que “as gangues que estavam contribuindo para a desestabilização do país não haviam concordado em se desarmar quando a missão foi criada” (Souza Neto, 2010, p.36) –, as tropas da ONU não tinham a função de combater as facções armadas, pouco diferenciadas. Isso não significa, porém, que havia em 2004 uma guerra em andamento no Haiti (Souza Neto, 2010). A percepção na época, como expressa pelo ex-ministro da

¹³⁶ Jean-Bertrand Aristide, eleito presidente do Haiti nas eleições de 1990, conseguiu governar o país por sete meses antes de ser destituído por um golpe militar liderado pelo general Raoul Cédras. Porém, com apoio dos Estados Unidos, Aristide conseguiu retornar poder em outubro de 1994. Depois de exercer a presidência de 1994 até 1996 - quando foi sucedido por René Préval – Aristide voltou ao poder novamente em fevereiro de 2000 até fevereiro de 2004, quando renunciou à presidência após a eclosão de uma revolta popular no país. Aristide alega ter sido derrubado por um golpe de Estado apoiado pelos governos da França e dos Estados Unidos.

¹³⁷ A resolução 1542 previa uma missão baseada em uma cooperação civil e militar formada por 1,622 policiais civis e 6,700 soldados das forças armadas. Duas resoluções posteriores - S/RES/1908 e S/RES/1927 - viriam aumentar o efetivo originalmente autorizado. A primeira resolução vem sendo seguida de sucessivas resoluções que estendem o período do mandato da Missão. A resolução de 14 de julho de 2010 (S/RES/1944) prorrogou o mandato da MINUSTAH até 15 de outubro de 2015.

Defesa, José Viegas, era de que:

nós não estamos enviando nossos soldados para uma situação de conflito, nós estamos enviando nossos soldados para uma operação de paz, de consolidação da ordem, de preparação para eleições no Haiti, que não há risco de conflagração, como ocorre no Iraque hoje.¹³⁸

Em entrevista recente, Antônio Jorge Ramalho da Rocha (2013), importante estudioso da participação internacional no Haiti e do engajamento brasileiro na missão de paz no país, resume em poucas linhas os pontos centrais da MINUSTAH, e especialmente o engajamento do Brasil no Haiti¹³⁹. Segundo ele, embora a MINUSTAH seja representativa do atual modelo de Operações de Paz da ONU, ela foi pioneira no sentido de:

indicar objetivos de longo prazo desde o início e envolver o representante residente do PNUD na administração da própria missão, reduzindo o risco de disputas e conflitos entre as missões no terreno e o trabalho mais permanente das agências especializadas da ONU (Ramalho, 2013)

A operação desdobrada no Haiti desde 2004 também se distinguiu, segundo Rocha, pelo modo como os militares brasileiros se engajaram na missão. O autor ressalta que as forças em campo procuraram “compreender as necessidades das comunidades cuja segurança [elas] têm a responsabilidade de garantir e contribuir para resolver as causas profundas da situação de segurança”; (...) “essa foi a primeira vez em que viram (os haitianos) militares sistematicamente construindo coisas em prol da sociedade, ao tempo em que respeitam os limites colocados pelas regras de engajamento e, quando necessário, empregam a força”¹⁴⁰.

O site oficial do Ministério da Defesa, ao fazer um pequeno balanço da atuação do exército na missão de paz, afirma que, após 5 anos de presença da Missão, áreas foram reconquistadas das gangues e devolvidas aos cidadãos

¹³⁸ Disponível em: <http://g1.globo.com/jornaldaglobo/0,,MUL897032-16021,00-RUMO+AO+HAITI.html>. Acesso em: 07/05/2014.

¹³⁹ Entrevista concedida à Equipe Monções (Dossiê Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria) em março de 2013 e reproduzida integralmente em: Monções: Revista de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, v. 2. n. 4, jul./dez., 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>.

¹⁴⁰ Ver também: Antônio Jorge Ramalho da Rocha, “Missões de paz em Estados frágeis: elementos para se refletir sobre a presença do Brasil no Haiti” Antônio Jorge Ramalho da Rocha. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2516&Itemid=230.

haitianos. Mas, ainda segundo o site, não basta pacificar militarmente essas áreas, é necessário derrotar a violência nas suas raízes¹⁴¹. Assim, embora já fosse esperado que os militares brasileiros realizassem patrulhas rotineiras na capital haitiana e atuassem na proteção a hospitais e locais públicos e na proteção e auxílio a ações humanitárias, a “batalha” travada no Haiti pelas forças brasileiras é comumente representada como uma batalha que objetiva, simultaneamente, estabelecer e manter uma “**ordem**” “segura e estável” e promover um tipo específico de desenvolvimento que, no âmbito dessa tese, será chamado de “**progresso**”. Tal “progresso” é entendido como um tipo mais específico e mais imediato de desenvolvimento, sem prospecto civilizatório, ligado à redução dos níveis de miséria e de fome, pensados como estando na “raiz” dos problemas (de violência) do Haiti.

Assim, enquanto os atores internacionais, informados pelo nexos segurança/desenvolvimento, são compreendidos como aqueles que tradicionalmente conferem precedência à segurança, o Brasil é produzido por meio de uma série de discursos e representações, especialmente no contexto de sua participação militar na MINUSTAH, como um estado mais atento ao nexos em si, entendendo segurança e desenvolvimento - em termos de um nexos “ordem” e “progresso” - de uma forma intrinsecamente integrada. Indagado sobre qual seria a interação entre os propósitos da ONU e a dicotomia segurança/desenvolvimento no nível estratégico da MINUSTAH, o Comandante Carlos Alberto dos Santos Cruz¹⁴² respondeu: “**There is no security/development dichotomy. Security is fundamental for creating the *conditions* for development**” (Cruz, 2011 p. 23).

Cruz (2011) fornece uma visão qualificada sobre a pobreza que produz violência. Segundo o comandante, não é de todo correto considerar que a pobreza de uma forma geral e não qualificada gere violência, mas, sim, que a *miséria* – uma situação abaixo da pobreza – esteja vinculada à violência (Cruz, 2011, p. 47). A miséria caracterizada pela falta de condições mínimas e pela falta de esperança no futuro contém, de acordo com o autor, um potencial de violência pela facilidade de manipulação política e até mesmo pelo aumento da violência na

¹⁴¹ Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/index.php/o-brasil-no-haiti-o-esforco-da-reconstrucao.html>>. Acesso em 5 de março de 2013.

¹⁴² Alberto Carlos Alberto Santos Cruz foi comandante da MINUSTAH de janeiro de 2007 a abril 2009.

dinâmica social. É justamente esta condição de miséria que definiria o Haiti. Vale a pena reproduzir partes de um longo relato de Cruz onde o comandante explica como a luta violenta pela sobrevivência no Haiti não é fruto de uma cultura de violência, mas sim engendrada pela miséria. Na passagem que se segue, Cruz detalha como miséria e violência se retroalimentam no cotidiano haitiano:

“Era mais um dia em Porto Príncipe (...). No início de 2007, por exemplo, havia muitos incidentes de tiros contra as tropas, veículos militares e pontos fortes (strong points) e detenção de pessoas portando armas. Eram comuns os casos de socorro a pessoas doentes ou machucadas nas ruas e ao longo das estradas e socorro diário a mulheres feridas em consequência do alto índice de violência doméstica contra a mulher. Muitas vezes as tropas salvaram pessoas de morrerem por linchamento, o que se chama de “popular justice”. E mais uma lista longa de outras ocorrências esporádicas que acontecem naquele ambiente, a maioria sem nada de diferente do que acontece em muitos países, cidades e subúrbios mais. Apesar da variedade de situações vividas intensamente no país, naquele dia um dos casos, que também não era novidade, desencadeou um sentimento de reflexão e tristeza sobre a vida desgraçada das pessoas miseráveis naquele país. Não era mais o caso de ser surpreendido pelos acontecimentos e pelo conhecimento da situação do país. A realidade era clara e as razões da existência daquela situação eram mais claras ainda. No entanto, aquele acontecimento relatado em detalhes, com fotos, mesmo não sendo exceção, causou pesar pela motivação da morte por linchamento de mais uma pessoa cujo corpo havia sido encontrado por uma patrulha no dia anterior. Um homem tinha sido linchado até a morte porque havia tentado roubar um cacho de bananas. E por causa disso ele havia sido pego por populares, amarrado, espancado, apedrejado e incendiado com combustível e pneus velhos vestidos em torno dele. Chegou a acontecer, em determinados períodos, de vinte, trinta ou até cerca de cinquenta linchamentos num único mês. Isso não acontecia sempre com a mesma frequência, mas não era nada de excepcional. Mas aquele caso era provocativo para pensar sobre a motivação das pessoas em tomar aquela atitude, em represália a um homem que tentou furtar apenas um cacho de bananas. Ninguém rouba algumas bananas para ficar rico, para fazer um dinheiro significativo. Não era o furto de um objeto ou de uma carga valiosa, ou com algum valor econômico. Era um furto para talvez ganhar algum dinheiro insignificante e também para matar a fome, num país onde as pessoas pobres fazem uma refeição por dia. E essa é a realidade de cerca de 80% da população do país, que vive com dois dólares/dia, sendo 50% os que vivem com menos de um dólar/dia. Esse era um caso de fome e miséria, e não de dinheiro! Talvez alguém sem conhecimento e percepção da realidade do país pensasse diferente. Aquilo ia além de um simples caso a mais nas estatísticas sobre o Haiti. Era o caso de um miserável a mais tentando sobreviver, tentando viver movido pelo único princípio que eles são compelidos a seguir, e que qualquer um é compelido quando está **abaixo da linha da dignidade** – sobrevivência. **Ele morreu não somente por causa do linchamento, por “decisão” da justiça popular, ou em decorrência da errônea e absurda divulgação de que o Haiti possui cultura de violência.** Na realidade, aquele cidadão morreu naquelas circunstâncias e a população agiu daquela maneira por causa da miséria promovida historicamente no país, principalmente por aqueles que seriam os responsáveis por administrar, liderar e auxiliar o país e a população durante o sofrimento continuado que vem acontecendo desde os tempos em que Cristóvão Colombo pisou naquele país na sua primeira expedição ao Novo Mundo. O povo não acredita no poder público, nas instituições. Isso significa que existe falta de confiança e de ligação emocional com o estado. Significa falta de

confiança no judiciário e na polícia. Certo ou errado, esse é o sentimento de ao menos de parte significativa da população. Não veem o estado como sua proteção, por uma história de violência contra seus próprios cidadãos. Não acreditam nos seus representantes, pois a política nem sempre foi traduzida em administração pública. **As pessoas comuns fazem o que podem, o que sabem, da maneira como julgam, intuitivamente, ser a forma de sobrevivência individual e coletiva. Isso não significa absolutamente que os haitianos possuem uma cultura de violência.** Pelo contrário, a população é extremamente pacífica. Por exemplo, com índice baixíssimos de assassinatos por ano, por cem mil pessoas (6,1); mais de três vezes mais baixo que Washington-EUA (cerca de 23) e do que a média no Brasil (aproximadamente 27). O sentimento de “legitimidade” para as pessoas que participaram daquele linchamento talvez seja porque aquelas poucas bananas, naquele ambiente tão deteriorado pela miséria, fossem a única riqueza e único alimento que o proprietário furtado tinha para comer, para vender. Em síntese, era tudo o que o outro tinha para sobreviver também. **As pessoas vivendo em estado de profunda pobreza não têm condições de seguir os padrões estabelecidos na legislação e nas regras sociais.** Elas nunca aprenderam e nunca tiveram as mínimas condições para entender que as regras são supostamente válidas para todos. **Abaixo do nível de miséria, que é muito abaixo do nível de pobreza, existe uma vida real onde existe somente um princípio – sobrevivência** (Cruz, 2011, p. 50)

Em entrevista acerca do seu livro “O combate da paz”, Luciano Moreira, capitão do Exército Brasileiro que serviu nos anos de 2005 e 2006 no Haiti, chama a atenção para condição miserável da grande maioria da população haitiana caracterizada pela falta de acesso a condições básicas de infraestrutura, como água e luz, pela falta de comida e pelo difícil acesso à água. Embora Moreira reconheça que algumas destas carências também possam existir no Brasil, o que impressiona no caso do Haiti é o fato desta “falta” ser generalizada. Essa imagem, por sua vez, é reforçada pela mídia brasileira. Uma matéria na *Veja* de agosto de 2004 (grifo meu), por exemplo, coloca: “Há três meses, o Brasil recebeu dos Estados Unidos o comando das forças de paz das Nações Unidas, que deve manter-se no país até 2006, quando se planeja que o Haiti já tenha um novo governo democraticamente eleito. Enquanto isso não acontece, a tarefa urgente das forças internacionais é reequipar o país de praticamente tudo – de coleta de lixo a escolas, de hospitais à rede de eletricidade. Nesse *agudo estado de necessidade*, a prioridade é tirar o Haiti da violência, estancando os surtos de assaltos e estupros diários entre a população – coisa que o jogo de futebol [Jogo da Paz] conseguiu por pelo menos um dia”.¹⁴³ Outra matéria publicada em dezembro de 2004, na *Folha de São*

¹⁴³ Malu Gaspar, “Um Gol de Placa. Com jogo de futebol no Haiti, diplomacia acerta ao mostrar o que o Brasil tem de melhor”, 25 de agosto de 2004.

Paulo, descreve a capital do Haiti, Porto Príncipe, como uma “grande favela”, caracterizada por uma situação onde “o lixo se acumula nas ruas, e não há transporte público organizado. As pessoas viajam na carroceria de caminhonetes adaptadas para transporte de passageiros. A população enfrenta problemas de falta d’água e energia elétrica”.¹⁴⁴

As passagens acima sugerem uma caracterização discursiva do Haiti como não apenas um espaço de violência, que pode ser “pacificado”, mas também como um espaço de miséria, definido por carências generalizadas (e não pontuais ou geograficamente contidas em alguns pontos do território claramente identificáveis). O papel do Brasil no Haiti passa a ser, portanto, o de prover tais necessidades básicas visando erradicar a miséria, a exemplo do que vindo sendo feito com aparente sucesso domesticamente nos governos Lula e Dilma.

O mandato de “estabilização” autorizado pela ONU para as forças da MINUSTAH – que, para alguns autores, seria o mesmo que um mandato de *missão de imposição da paz* – permitiu respostas coercitivas à violência provocada pelas gangues armadas por meio de uma série de incursões nas favelas de Porto Príncipe. A estratégia desenvolvida pela liderança militar brasileira foi a de ocupar as favelas, destituindo o controle e eliminando os criminosos. Pretendia-se, dessa forma, impedir que facções criminosas e milicianas voltassem a exercer influência no local agora ocupado por soldados da MINUSTAH. A ocupação e a pacificação desses pontos deu espaço para que fossem continuadas as ações humanitárias e, nessa lógica, se pudesse garantir a “liberdade de ir e vir”, não só da população, como daqueles capazes de promover acesso a bens públicos básicos.

Deve-se ressaltar nesse ponto que, partir de conversas informais com militares brasileiros que participaram da MINUSTAH, foi possível compreender a extensão das negociações que as autoridades brasileiras, civis e militares, tiveram que empreender para conceber “termos aceitáveis” para guiar a ação militar no Haiti. As decisões quanto ao nível de força a ser empregado para executar o mandato de “estabilização” autorizado pela ONU expuseram os limites, e também as possibilidades de adaptação, das forças brasileiras em seu apoio ao Governo

¹⁴⁴ André Soliani, “Amorim ameaça retirar tropas do Haiti”, Folha de São Paulo, 21 de dezembro de 2004.

Transitório do Haiti e à Polícia Nacional Haitiana, único grupo armado reconhecido legalmente no país. Uma vez que o mandato da ONU no Haiti reconhecia apenas o Governo Transitório e a Polícia Nacional Haitiana, muito difícil era ver a MINUSTAH como uma força imparcial, como a Organização alegava. Para Moreno, Chagas e Gomes (2014), além dessa situação colocar em questionamento a imparcialidade da Missão, outro desafio encarado pelas tropas brasileiras em campo - relacionado ao primeiro - tocava na questão do consentimento dado pelo Haiti para o desdobramento da MINUSTAH, algo que, em diferentes situações, ativou confrontos e exigiu das tropas brasileiras o uso da força armada para além da legítima defesa¹⁴⁵. De fato, segundo os autores, os problemas relacionados à imparcialidade e consentimento, aliado à existência de grupos fortemente armados, ligados a atividades e ameaçando a segurança da população, levou “the UN military component often having to resort to the use of force beyond self-defence, in order to accomplish its tasks” (Moreno; Chagas; Gomes, 2012, p. 384).

Embora num primeiro momento as tropas da MINUSTAH tenham relutado em usar a força, estas acabaram atuando ativamente, por exemplo, na proteção da população que protestava nas ruas, contrariando inclusive o Governo Transitório e confrontando até mesmo a Polícia Nacional. Para Moreno, Chagas e Gomes, esse tipo de comportamento, improvisado, reforçou a ideia de que a proteção de civis era prioridade para a MINUSTAH¹⁴⁶, o que levou a um aumento na legitimidade das forças engajadas, inclusive na condução de algumas operações mais robustas, de grande envergadura e com intenso uso da força (Braga, 2012:56). A expansão do uso da força pelos *peacekeepers* não ocorreu, entretanto, sem tensões, especialmente com os Estados Unidos, Canadá e França. Segundo

¹⁴⁵ “In terms of consent, it is correct to affirm that TGOH agreed to MINUSTAH’s presence in Haiti, as presented in the Status of Forces Agreement signed by the Haitian prime minister. Nevertheless, the legitimacy of this act was somewhat questionable: although the president was nominated in accordance with the Haitian Constitution, the prime minister who at that time was responsible for running the government, was selected by a ‘*Conseil des Sages*’ (‘Council of the Wise’) and imported from the Haitian diaspora. This process was considered illegitimate by part of the population, since, according to Haitian legislation, the prime minister should have been chosen by the president and approved by the parliament” (Moreno; Chagas; Gomes, 2014).

¹⁴⁶ Os autores afirmam que, nessa situação específica, o Representante Especial do Secretário Geral no Haiti “stated publicly that its task of protecting the civilians was to take priority over the task of supporting the HNP, and that if such an incident happened again, he would order the troops to fire on the HNP” (Moreno; Braga; Gomes, 2012, p. 391).

relatos do comando brasileiro, tais países defendiam que mesmo as negociações políticas com os grupos armados deveriam ser combinadas com o uso da força (ou uma ameaça desta). De fato, Segundo Roberto Abdenur (2008), a MINUSTAH sofreu, durante determinados períodos, pressões explícitas daqueles países para aumentar os níveis de utilização da força¹⁴⁷.

A pressão por operações militares mais robustas chocava-se com os pressupostos operacionais das tropas latino-americanas que, como no caso do Brasil, estavam pela primeira vez agindo internacionalmente com um mandato coercitivo, pautado no Capítulo VII da Carta da ONU. Expostos a demandas por maior uso da força, os comandantes militares brasileiros operaram politicamente abrindo um espaço de negociação e conciliação que, eventualmente, os permitiram alcançar “some kind of compromise”: “Force was finally used, but not at the levels of frequency and intensity intended by the Northern countries” (Moreno, Braga, Gomes, 2012, p. 385).

As forças brasileiras na MINUSTAH têm sido consagradas por conceber formas inovadoras de combater a violência no Haiti, estabelecendo sua presença permanente em pontos específicos de Porto Príncipe:

With limited use of force, troops were able to enter areas such as Belair and Cité Soleil and establish a permanent military presence in the form of so-called ‘Strong Points’. Unknown to most of the members of the mission bureaucracy, this technique, adapted by Brazilian troops, allowed a substantial increase in security levels in those areas, while over the long term resorting to minimum force (Moreno, Braga, Gomes, 2012)

Os locais permanentes ocupados durante algum tempo pelas forças brasileiras foram chamados de Ponto Forte (Strong Points) e seriam, na visão de diversos autores, os precursores das Unidades de Pacificação Permanente (UPP), já postas em funcionamento em mais de 30 favelas do Rio de Janeiro. Segundo o coronel da reserva Cláudio Barroso Magno Filho, ex-comandante das tropas brasileiras no Haiti e responsável pelas operações que acabaram com a criminalidade de Cité Soleil, “depois da pacificação, é necessário manter as patrulhas e o trabalho de inteligência para que eventualmente não retornem os bandos armados. E a ONU sabe que nenhuma tropa faz isso como a do Brasil”.

Para Moreira, o segredo do sucesso da missão brasileira no Haiti é

¹⁴⁷ Ver entrevista de Roberto Abdenur: “É hora de o Brasil encerrar a missão no Haiti? Folha de S. Paulo, 24 maio 2008.

creditado, com frequência, à “eficiente interação que o povo brasileiro é capaz de fazer com o povo haitiano”.¹⁴⁸ Segundo Moreira, mesmo em operações militares, os contingentes brasileiros levavam em consideração as opiniões dos haitianos. O autor ressalta o caráter negociado (e, daí, não autoritário/hierárquico) da ação do exército, uma vez que as autoridades haitianas teriam sido consultadas e teriam participado das decisões políticas e militares da MINUSTAH.

Moreira ressalta em entrevista que, após cinco anos de presença da MINUSTAH no Haiti, áreas foram reconquistadas das gangues e devolvidas aos cidadãos haitianos. Mas, acrescenta, não basta pacificar militarmente essas áreas, é necessário derrotar a violência nas suas raízes, introduzindo o mínimo para a sobrevivência da população. No caso do Brasil, parte desta tarefa social de suprir o Haiti com bens e serviços básicos é exercida pelo militar que não se atém à tarefa, que lhe é tradicionalmente reservada, de prover a ordem e a segurança. O militar brasileiro transita com naturalidade pelos dois domínios do nexos: pela segurança e pelo desenvolvimento. No discurso do militar brasileiro e daqueles que trabalham junto deles no Haiti reforça essa ideia. Antropólogo e diretor da organização Viva Rio, Rubem César Fernandes - que realiza trabalhos sociais com a Polícia Militar nos morros cariocas, e também com o Exército no Haiti, afirma em entrevista feita por Tahiane Stochero em 4 de fevereiro de 2008:

O Brasil conseguiu pacificar as regiões mais violentas. A Minustah é uma das raras missões de paz que teve sucesso no mundo. Por isso, não se pode agora, de forma alguma, retirar a infantaria. A violência ainda existe e o grande desafio é mostrar para a população que a paz faz bem. A engenharia está fazendo um trabalho muito bom, construindo estradas, perfurando poços de água e erguendo escolas. Este trabalho é indispensável neste momento¹⁴⁹.

Com isso, a participação das Forças Armadas em ações sociais no Haiti reproduz a lógica de atuação no território nacional desde os tempos de Rondon. Na introdução da entrevista com o ex-Ministro da Defesa, José Viegas, os jornalistas Cláudio de Camargo e Mário Simas Filho afirmam que, domesticamente, as Forças Armadas brasileiras “estão redescobrando sua função social, como nos tempos do marechal Rondon, atuando cada vez mais em meio às

¹⁴⁸ Entrevista concedida por Moreira ao portal Comunidade Segura: Ver: <http://www.comunidadesegura.org/pt-br/MATERIA-o-haiti-nos-ajudou-a-crescer>.

¹⁴⁹ “Com promessa à ONU, governo pede ao Congresso aumento de militares no Haiti”. Ver: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/2008/02/04/ult23u1109.jhtm>.

populações desassistidas dos rincões do País”¹⁵⁰. Ou, conforme observado por Viegas nessa entrevista:

Não há emergências no Brasil em que as Forças Armadas não tenham se mobilizado em menos de 24 horas, desde incêndio em Roraima, inundações no Amapá até o caso de derrames tóxicos em Minas Gerais e no Espírito Santo. Há também o apoio ao Programa Fome Zero, a implantação de cisternas no semi-árido, o transporte de água. São inúmeros os exemplos, sem contar as ações sociais do Programa Calha Norte e os navios-hospitais da Marinha, sobretudo na periferia amazônica. Então, há um desdobramento muito grande de nossas ações sociais”¹⁵¹

De forma análoga ao papel desempenhado pelas Forças Armadas no Brasil, Moreira destaca que, no Haiti, o Brasil opta por estabelecer ações cívico-militares no âmbito das suas operações militares. Segundo Moreira: “onde existe tropa brasileira, existe atendimento médico, ajuda na educação, reconstrução, limpeza das ruas, etc.” Os militares, desse modo, se tornam agentes sociais, responsáveis não apenas pela provisão da ordem e da segurança haitiana, mas também pela provisão de bens públicos básicos. Para além da circulação de bens e serviços, a agência militar seria responsável pela promoção do livre transito de indivíduos por meio de ações voltadas para a desobstrução e transparência de vias e espaços obscuros e contaminados. Uma passagem da entrevista concedida por Moreira revela com clareza esta tarefa de sanitarização, transparência e mobilidade promovida pelo Brasil na favela de Bel Air: “as ruas eram intransitáveis devido às montanhas de lixo e bloqueavam tudo. Foram levados tratores da engenharia de combate e centenas de militares que limpam tudo. Dois objetivos foram conquistados: para a tropa, abriram-se as vias de acesso para os blindados, enquanto para a população, as ruas foram abertas à circulação de pessoas e veículos. No bairro de Cite Militaire não havia energia elétrica. A tropa proveu postes de iluminação por todo o bairro. Para a tropa, iluminou-se o teatro de operações, enquanto a população teve acesso à luz em suas residências”.

Neste ponto, cabe enfatizar mais uma vez que os *discursos e práticas de estabilização*, firmados muito recentemente dentro da ONU, condizem com os

¹⁵⁰ Reportagem da Istoé independente de 17 de março de 2004: “A nova missão dos militares. Ministro da Defesa quer maior participação das Forças Armadas na área social, conta como está a disputada compra de novos caças para a FAB e fala sobre o envio de tropas brasileiras a serviço da ONU no Haiti”, por Cláudio Camargo e Mário Simas Filho Colaborou: Eduardo Holanda (<http://www.istoec.com.br/reportagens/detalhePrint.htm?idReportagem=27693&txPrint=completo>)

¹⁵¹ idem.

argumentos desenvolvidos por Chandler e, portanto, “negam o Império”. Há, portanto, uma ênfase clara em políticas públicas de inclusão social que, articuladas em oposição à ação intervencionista tradicional, não se pautariam em interesses e ganhos claros para o interventor. O foco dessas políticas, que visam incluir o excluído, são aqueles considerados “sem poder” que, em seguida, serão empoderados (Chandler, 2006). Nessa lógica, segundo Chandler, não se pode haver acusação de que a missão realizada foi conduzida a partir dos interesses dos estados interventores ou dos doadores. O autor advoga que tais intervenções, diferentemente da lógica imperial, não possuem quaisquer conteúdo político ou ideológico. O processo de *state-building* implementado pelas operações atuais de *estabilização* - que, **no vocabulário militar brasileiro, especialmente no âmbito do Exército, tende a ser chamado de “pacificação”** -, *não* busca gerar uma transformação social mais ampla, mas é baseado no pragmatismo e na gestão de um pacto social mínimo, ligado a soluções tecnicistas, que visam tanto aliviar o sofrimento das camadas mais pobres da sociedade, quanto prover assistência profissional, treinamento e criar capacidades a partir da transferência de tecnologias sociais consideradas bem sucedidas no processo de empoderamento de comunidades excluídas.

Ao mesmo tempo, os discursos e representações dominantes acerca da participação dos militares brasileiros na MINUSTAH reproduzem uma visão do haitiano como um “outro” similar e, portanto, a partir do conceito de “pacificação” elaborado no capítulo anterior, como um “outro” “assimilável”. A ideia de que os brasileiros se reconhecem nos haitianos é apresentada de forma clara por Rocha, que observou: “Nós [brasileiros] simpatizamos [com os haitianos], porque eles são como nós [...] nós observamos sua sociedade e vemos a nossa” (Rocha, 2009, apud Muggah; Carvalho, 2011, p.172).

Ao se reconhecer no “outro” haitiano, o militar brasileiro se constrói, como o faz Cruz, como detentor de um conhecimento específico sobre as práticas apropriadas de “pacificação” para lidar com os haitianos. As condições miseráveis vivenciadas pelos haitianos, conforme fica claro nos discursos acima articulados, podem ser vistas, porém, como uma hipérbole das condições do brasileiro, e isto - uma similaridade construída entre os problemas e experiências dos brasileiros e dos haitianos - faz com que os militares brasileiros entendam deter um conhecimento sobre os seus “outros”, o que lhes confere uma posição de

autoridade em relação a eles. A partir de tal *lôcus* de autoridade, o militar/o Brasil se constrói como aquele capaz de interpretar as atitudes e necessidades do haitiano/Haiti, e de administrá-las. O militar é aquele que, na conjugação dos discursos dominantes sobre Caxias e Rondon, assume a gestão da “ordem” e do “progresso”, estabilizando, a um só tempo, espaços e coletividades.

A discussão feita nesse capítulo até aqui mostra como a liderança do braço militar da MINUSTAH é articulada como parte de um movimento de “assimilação” do Haiti aos padrões (mínimos) de “ordem” e “progresso”, em relação aos que já teriam sido alcançados no Brasil. Como ressaltado anteriormente, a missão da estabilização do Haiti não almeja uma transformação social mais ampla, mas busca, essencialmente, construir comunidades resilientes, capacitadas para sobreviver ainda que só disponham do mínimo necessário para tal fim. Assim, considerando a análise elaborada no capítulo 5, onde a “pacificação” é pensada enquanto uma narrativa sobre a construção de fronteiras e identidades, pode-se compreender o engajamento brasileiro na MINUSTAH como parte de uma política externa que funciona preservando e reproduzindo uma concepção *conciliadora, negociadora, integracionista e pacifista* do Brasil, e do soldado brasileiro.

6.4

“O Haiti é aqui; o Haiti não é aqui”

“*O Haiti é Aqui? A ocupação*”¹⁵². “*O Haiti é aqui, no Complexo do Alemão*”¹⁵³, “*O Haiti não é aqui*”¹⁵⁴ e, ainda, “*O Haiti é aqui*”¹⁵⁵. Todas essas manchetes parafraseiam de alguma forma a canção “O Haiti”, composta por Caetano Veloso e Gilberto Gil. Escrita em 1992, a música é uma reação indignada ao que ficou conhecido como “Massacre do Carandiru”, ocorrido em outubro

¹⁵² Merval Pereira, Merval. O Globo. Rio de Janeiro, 9 jun. 2007.

¹⁵³ Candido, Luciana. PSTU, 27 junho, 2007. Disponível em: <http://www.pstu.org.br>.

¹⁵⁴ Seitenfus, Ricardo. Folha de S. Paulo, São Paulo, 24 maio 2008.

¹⁵⁵ Essa frase aparece em diversos blogs e sites da internet que se referem à situação dos imigrantes haitianos na Brasília, Acre. Ver, por exemplo: http://www.vice.com/pt_br/read/o-haiti-e-aqui-v5n2.

desse mesmo ano na Penitenciária do Carandiru, em São Paulo¹⁵⁶. O “Haiti” cantado por Caetano e Gil é o arquétipo da pobreza, da segregação racial, da corrupção, da brutalidade e da violência. Já o “Brasil” é aquele que às vezes se aproxima e se assemelha ao Haiti, às vezes se diferencia e se afasta dele.

A confusão provocada por Caetano e Gil entre o “lá” e o “cá”, entre Brasil e Haiti, tem sido resgatada mais intensamente no decorrer dos últimos sete anos, não só na mídia como no âmbito de diálogos políticos e acadêmicos. Tal resgate ocorre em um contexto onde o Brasil lidera o comando militar da missão da ONU no Haiti e, simultaneamente, autoriza-se o engajamento das Forças Armadas do Brasil em apoio ao combate ao crime organizado nas comunidades pobres do Rio de Janeiro, no âmbito do projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).

6.4.1

Da “Guerra no Rio” ao “Rio da Pacificação”

No mesmo ano em que se alcançou o marco de 37 Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) estabelecidas nas favelas do Estado do Rio de Janeiro, em 2013, completou-se também 20 anos das chacinas da Candelária e de Vigário Geral, que marcaram a história recente de violência da cidade do Rio. Mais especificamente, ambas foram cometidas por grupos de policiais militares: a primeira ocorreu na madrugada de 23 de Julho de 1993, quando policiais militares mataram a tiros oito meninos de rua, dos aproximadamente cinquenta que dormiam em frente à Igreja da Candelária, no centro do Rio de Janeiro; já a segunda aconteceu em 29 de Agosto. Nela, vinte e uma pessoas (treze homens, seis mulheres e dois adolescentes) foram assassinadas por um comando de cerca de quarenta homens, armados e encapuzados, os quais abriram fogo contra bares e casas na favela de Vigário Geral. O massacre parece ter sido motivado pela morte de quatro policiais militares, em uma ação de traficantes de drogas e, portanto, serviria como represália pela emboscada. Todavia, nenhuma das vítimas possuía antecedentes criminais. Diante das duas chacinas, houve intensa mobilização de setores da sociedade civil, ONGs – com destaque para o surgimento do Afro

¹⁵⁶ O massacre, que sucedeu uma revolta dos presos é considerado uma das maiores violações de direito humanos na história do país, com 11 presos mortos, sendo 102 deles por tiros dados pela polícia.

Reggae e Viva Rio – e da imprensa, que enfatizou o medo gerado entre a população da região, e os relatos traumáticos da violência empreendida.

Apesar da expressão “Guerra do Rio” só se tornar comum no dia-a-dia dos cariocas em 2007, a partir da cobertura do jornal O Globo acerca das constantes operações policiais no Complexo do Alemão, os sentimentos de medo, insegurança e falta de confiança na polícia dominou o cotidiano do Rio de Janeiro tanto durante a década de 1990 quanto durante a maior parte dos anos 2000.

Em 12 de Junho de 2000, um dos sobreviventes da Chacina da Candelária, Sandro do Nascimento, ganhou novamente as capas dos jornais e atenção internacional ao sequestrar o ônibus 174 em plena luz do dia no bairro Jardim Botânico, na Zona Sul carioca, que terminou com a morte da refém, a professora e moradora da Rocinha Geisa Gonçalves, e de Sandro, que morreu asfixiado por policiais do Bope, dentro de um camburão. Dois anos depois, em 2002, mais um “dia de terror”: no dia 30 de Setembro, por ordem do tráfico, o comércio e instituições de ensino da Zona Sul – incluindo estabelecimentos localizados em bairros nobres como Ipanema e Leblon –, Zona Norte e Niterói foram obrigados a fechar as portas, por ordem das fações criminosas ligadas ao tráfico.

A primeira resposta ostensiva por parte do estado do Rio de Janeiro contra a criminalidade ligada ao tráfico de drogas foi implementada em 2003 a partir de um discurso de “tolerância zero”: são as chamadas “mega-operações”, que contaram com a participação de 250 policiais civis e militares em busca de criminosos nas favelas do Rio. Ao final da operação, 14 pessoas foram mortas, incluindo dois policiais e três crianças, apesar de nenhum suspeito ter sido preso (Folley, 2014). Uma série de operações em favelas do Rio foi então iniciada, como a Operação Pressão Máxima e a Operação Asfixia, e cerca de 20 favelas foram ocupadas por policiais e seus “caveirões”.

Em março de 2006, quando as tropas brasileiras atuavam na “pacificação” do Haiti, soldados do Exército, junto a policiais civis e militares, participavam da Operação Asfixia, ocupando favelas, como o Complexo do Alemão, em busca de armas roubadas em um de seus quarteis. Este é o primeiro emprego de tropas que serviram no Haiti em território nacional. Em 2007, assume o novo governador do Rio de Janeiro, Sergio Cabral, que, acompanhado do Secretário de Segurança Pública, José Mariano Beltrame, anuncia uma nova política para lidar com a

violência no Estado: a “Guerra do Rio” estava declarada¹⁵⁷. A série de operações que passaram então a ser empreendidas no Complexo do Alemão gerou também uma série de reportagens no jornal O Globo sobre a “Guerra do Rio”:

A resistência encontrada pelos policiais militares devia-se a que os traficantes usavam “táticas militares de guerra” para impedir as operações. Os policiais eram monitorados através de radiotransmissores pelos traficantes, que dividiram o Complexo em setores numerados para facilitar a operação (...) Os veículos usados pela PM eram impedidos de entrar no Complexo pelas barreiras de trilhos de trem e o derramamento de óleo na pista (...) Na mesma edição, o Complexo do Alemão é apresentado como ‘a fortaleza do tráfico’, o ‘principal entreposto de distribuição de drogas, armas e munição das zonas Norte e Leopoldina’. Ao mesmo tempo, era o principal ‘foco de disseminação de violência no Rio’. ‘A caçada mostrou que o tráfico havia transformado as favelas daquela região em uma fortaleza inexpugnável’, afirma o jornal (Rocha, 2010, p.11).

Na guerra do “O Globo”, embora o morador da favela seja frequentemente produzido como a maior vítima do confronto, a favela é não só o espaço por excelência da criminalidade, mas também o ponto que irradia ações violentas por toda a cidade (Rocha, 2010). E, ao mesmo tempo em que a violência nas favelas atingia um nível assustador, ameaçando a integridade e segurança do estado e de sua população, ganhavam força narrativas sobre um “Estado paralelo” e de “espaços não governados” dentro da cidade do Rio de Janeiro. A intensificação das ações de repressão do “crime” nas favelas – com o chamado Batalhão de Operações Especiais (Bope) – contribuiu para uma visão radical do “outro”, na qual o estado vê o “outro” como “inimigo”, como aquele que deve ser eliminado e excluído a qualquer custo. Produzida ao longo da década de 1990 e dos anos 2000, a imagem da “Guerra do Rio” explicitou um momento de crise e de ruptura preocupante da identidade assimilacionista/pacificadora/pacifista do Brasil. Tradicionalmente representada como espaço do “outro” similar, a favela se constitui, na “Guerra do Rio”, como excessivamente diferente, demasiadamente estranha/estrangeira ao *self* estatal.

¹⁵⁷ Segundo Rocha (2010), o início da “guerra” remonta a fevereiro de 2007, quando João Hélio Fernandes Vieites morreu aos 6 anos de idade após ser arrastado por mais de sete quilômetros preso ao cinto de segurança do carro onde estava, após sua mãe ser rendida por assaltantes na Zona Norte do Rio. Após o crime, a esquina em que ocorreu o assalto recebeu policiamento ostensivo. Em abril, Cabral pediu ajuda das forças armadas para combater o crime urbano no estado. Em maio, a viatura policial que permanecia estacionada no local, onde a família de João Hélio foi rendida, foi metralhada por bandidos e os dois soldados que ocupavam a viatura morreram. Horas depois do assassinato de dois PMs, o governador Sérgio Cabral afirmou que a Polícia partiria para o confronto com os criminosos e que o Rio vivia, então, uma guerra – esta que, segundo o então governador ressaltou em entrevista ao jornal O Globo, “nós vamos ganhar”.

Assim, entende-se que quanto *menos similar* à imagem do self nacional o “outro” (a “favela”, neste caso) for representado, *maior/mais* forte será a necessidade de articular discursos e práticas de “pacificação” que funcionem reproduzindo e re-estabilizando uma identidade “assimilacionista”, “conciliadora”, “mediadora” e “pacifista” do Brasil. Nesse sentido, argumenta-se que é no ano de 2003, quando as fraturas e ambiguidades da identidade estatal dominante se tornam excessivamente visíveis, que se criam importantes condições de possibilidade para a decisão brasileira de liderar a “pacificação” do Haiti.

Passados 5 anos do engajamento militar do Brasil no Haiti, criou-se, no Rio de Janeiro, a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). A UPP é um projeto de segurança pública sem precedentes no Brasil que visa realizar intervenções armadas sob a liderança de unidades especiais de polícia ou do próprio Exército (com a eventual ajuda da Marinha, por meio de seus fuzileiros navais). Através de diferentes estratégias, as UPPs agem na (re)tomada dos territórios perdidos para os grupos ligados ao tráfico, criando condições para um melhor acesso daquela população aos bens públicos¹⁵⁸.

Especialistas em violência urbana e em políticas de segurança pública afirmam que as técnicas aplicadas para conter o tráfico de drogas nas favelas, sumarizadas no projeto das UPP, reproduzem em muito o modelo desenvolvido desde 2004 no Haiti pelo Brasil. Na operação no Complexo do Alemão, por exemplo, iniciada em 28 de novembro de 2010, o comandante do Exército, General Enzo Peri, declarou que

“[a]s tropas terão no Alemão exatamente o mesmo papel que terão no Haiti. Farão a segurança de toda a área do Complexo do Alemão, inclusive de polícia (...) eles estão bem instruídos, eles são bem preparados. Tal como nos fazemos sempre com os contingentes que vão sempre para o Haiti, submetemos todo o efetivo a um preparo importante”¹⁵⁹.

Para Moreira, em uma entrevista ao site Comunidade Segura, as UPPs já são o reflexo das doutrinas de combate instituídas no Haiti pelas tropas brasileiras, os chamados Pontos Fortes:

¹⁵⁸ Em 2009, mais duas UPPs foram estabelecidas: na Cidade de Deus e no Batam. Em 2010, 7 Unidades foram criadas; no ano seguinte, mais 11 e, em 2012, 9 novas UPPs foram instituídas, incluindo as favelas da Rocinha e Vila Cruzeiro. A expectativa é que até o fim de 2014, um total de 40 UPPs tenham sido estabelecidas no Estado do Rio.

¹⁵⁹ Ver: Jornal O Globo, 02 de dezembro de 2010.

Neles, a tropa não combate e vai embora; ela ataca, ocupa e não sai mais da favela. Não basta apenas atacar o crime organizado, é necessário ocupar o vazio de liderança existente nas favelas, onde o Estado não consegue prover o mínimo para a vida das pessoas.¹⁶⁰

Assim como no Haiti, o projeto de “pacificação” no Rio foi pensado de forma interligado a um projeto de assistência social e econômica. Agregou-se ao projeto de segurança pública, a chamada “UPP Social”¹⁶¹. Formalmente lançada em agosto de 2010, o projeto da UPP Social compreende a integração dos espaços “pacificados” a partir de uma forma holística – integração urbana, social e econômica – e a partir da mobilização de serviços municipais e de policiamento. Busca-se reverter o legado da violência e da exclusão que marcou a história de muitos territórios pobres do Rio de Janeiro¹⁶². Inicialmente desenhada com o objetivo de “multiplicar” o impacto do projeto da UPP como um todo, propondo uma sequência de atividades a serem realizadas após a “retomada” do território, a UPP Social pauta-se em uma lógica “integracionista” e “assimilacionista”, que integra mais do que dois “espaços” e permite a coordenação das intervenções sociais e urbanas nesses espaços. Nas palavras de Ricardo Henriques, fundador da UPP Social, o principal foco do projeto é

the ‘consolidation of territorial control and pacification’ in the areas where the UPP was being implemented and it was not intended to be ‘a general program to combat poverty and inequality.’ ‘(...) It was hoped that UPP Social could **integrate** the supply and demand. (UPP Social, apud Connor, 2014, p.29)

De acordo com o relatório publicado pelo Banco Mundial em 2012¹⁶³, o projeto da UPP desempenhou outros papéis para além da restauração da lei e da ordem, atuando na mediação de disputas, resolução de conflitos e ouvidoria, e passando a assumir uma posição de tomadores de decisões locais referentes à comunidade (Connor, 2014, p. 36). Neste aspecto, um discurso de “paz”, “conciliação” e “integração” tem sido articulado por meio de símbolos e imagens veiculadas pela mídia e outros veículos de comunicação, oficiais e não oficiais.

¹⁶⁰ Ver em: <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/MATERIA-o-haiti-nos-ajudou-a-crescer>.

¹⁶¹ A UPP Social – programa coordenado pelo o Instituto Pereira Passos (IPP) que promove ações sociais integradas com o Governo Estadual e Federal, a sociedade civil e a iniciativa privada. Em conjunto, UPP e UPP Social compõem o *programa de pacificação*.

¹⁶² Ver <http://uppsocial.org/about>.

¹⁶³ Bringing the state back into the favelas of Rio de Janeiro: Understanding changes in community life after the UPP pacification process, World Bank, October 2012.

Na imagem abaixo, por exemplo, o militar é produzido enquanto um “soldado da paz” ao usar um boné na cor “azul-ONU”, com as propagandas do governo federal e do RJ, emulando um dos maiores símbolos da paz na ONU: os chamados “boinas azuis” ou “capacetes azuis”.



Outro discurso que também reforça a imagem do “Rio da Pacificação” liga-se às corridas chamadas de “Desafio pela Paz”. A primeira corrida, por exemplo, que contou com a participação de José Mariano Beltrame, Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, e cerca de 40 policiais do Bope e soldados do Exército, promove um discurso de liberdade – de liberdade de ir e vir em um território antes controlado pelo tráfico – e de integração entre aqueles do “morro” e a gente do “asfalto”; entre o militar, o policial, e o cidadão desarmado. Para a mídia, as corridas “pela paz” no Rio, devem funcionar para atrair “pessoas de todas as classes na luta por uma cidade mais segura”. Junto a essa perspectiva assimilacionista, na qual a diferença é controlada e disciplinada pelo esporte, rearticula-se, ainda, em sintonia com a preservação de uma identidade conciliadora e negociadora, um “nexo” ordem e progresso, como já analisado anteriormente neste capítulo.

Nesse ponto, vale curiosamente notar que a largada da primeira corrida, onde vários militares que haviam estado no Haiti participaram, foi dada no *Campo do Progresso*, na Vila Cruzeiro, e o circuito percorrido pelos atletas atravessou toda a favela, passando pela estrada onde bandidos haviam fugido, ao olhos do telespectador, durante a ocupação do Complexo do Alemão, em 2008. Porém, a

última corrida “Desafio da Paz”, realizada em maio de 2013 no *Campo da Ordem* da Vila Cruzeiro, na Penha, foi interrompida por alguns minutos devido a tiroteios, que levaram vários dos participantes a desistir do desafio¹⁶⁴.

Os discursos, práticas e identidades articulados nas narrativas de “pacificação” no Rio de Janeiro são, como toda construção social, instáveis, sempre passíveis de contestação e mudanças. Os incidentes trágicos recentemente ocorridos nos confrontos entre a polícia e indivíduos supostamente ligados ao tráfico têm novamente articulado um discurso da guerra e do “inimigo interno”. Os casos recentes e emblemáticos da morte do pedreiro Amarildo Dias de Souza e do dançarino Douglas Rafael da Silva Pereira alimentam a discussão acerca de um processo de “policialização” da vida pública e, portanto, da UPP enquanto um projeto de segurança “falido”.

O temor pelo retorno do crime organizado e por altos níveis de violência em áreas “pacificadas” têm apontado os limites e contradições das práticas de “pacificação” (Connor, 2014, p. 37). As preocupações crescentes quanto à manutenção das UPPs após os mega-eventos de 2014 e 2016 participam da desestabilização de discursos e práticas “pacificadoras”, de assimilação do “outro”, de integridade do território nacional. A imagem de um Rio de Janeiro convulsionado por manifestações anti-UPP, no âmbito de amplas contestações à Copa do Mundo no Brasil, com choques violentos entre a população e os agentes de segurança (policiais e militares) perturba a imagem de conciliadora, mediadora e de ordem e progresso que, historicamente, tem se buscado fixar para o Brasil.

6.5

Considerações finais

A maioria dos estudos de Política Externa Brasileira explicam as decisões de política externa ora a partir de um cálculo racional de interesses, definido a partir de ganhos de poder do estado no sistema internacional, ora a partir de uma identidade estatal pré-concebida e essencializada, ou, ainda, a partir de uma combinação dessas duas variáveis. Nessa abordagem analítica, a tarefa do estudioso da política externa é produzir uma narrativa que explique um dado

¹⁶⁴ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/05/tiroteio-na-vila-cruzeiro-rio-assusta-corredores-do-desafio-da-paz.html>.

comportamento externo do estado, em um tempo e espaço particulares. Em tal narrativa, uma decisão de política externa é concebida como um instrumento por meio do qual o governo, motivado por diferentes fatores materiais e ideacionais, decide sobre a ação do estado para fora do território nacional.

As narrativas tradicionais acerca da decisão do Brasil de participar da atual missão da ONU no Haiti delineiam uma paisagem analítica relativamente *polarizada*, onde poucos vetores teóricos alternativos são cogitados. Ao se pautarem todas no chamado *mainstream* teórico das Relações Internacionais, tais análises refletem uma ontologia e uma epistemologia dominantes no campo da análise de política externa. A perspectiva analítica avançada neste capítulo acrescenta complexidade teórica aos estudos tradicionais de PEB ao considerar a “política externa” não como um meio de ligação entre dois universos pré-definidos, mas como um processo social e discursivo que participa, junto a outras políticas, na definição do estado “Brasil” e dos atores que por meio dele agem. Nessa concepção, o analista da política externa *não* busca aferir o peso dos fatores materiais e ideacionais sobre o comportamento externo do estado e, em seguida, avaliar as consequências objetivas de tal comportamento. Diferentemente, o analista entende que a compreensão de uma decisão de política externa também deve incluir uma reflexão acerca dos discursos, práticas e representações que tornam possível falar de um “interesse” brasileiro e de uma “identidade” do estado em primeiro lugar.

Assim, os três movimentos realizados neste capítulo sugerem que a decisão brasileira que viabilizou a liderança militar na MINUSTAH não pode ser explicada como um instante específico e localizado da ação externa do estado, resultante de *variáveis* distintas e objetivas. Argumenta-se que o engajamento inédito do Brasil como líder militar de uma operação de estabilização da ONU, é parte de *processos* mais complexos, com fortes dimensões históricas e sociais, ligados à produção e reprodução de uma determinada identidade estatal, pretendida como dominante.

Os três movimentos realizados neste capítulo, a serem concebidos de forma simultânea e integrada, indicam a necessidade de promover no Brasil uma reflexão mais consistente sobre as possibilidades e limitações das análises contemporâneas de política externa que, em sua maioria, tendem a centrar suas narrativas essencialmente em torno da dimensão “externa” da “política externa”.

Diferentemente, a narrativa iniciada neste capítulo a partir dos três mencionados movimentos se compromete com um esforço de problematização da dimensão “política” do que denominamos de “política externa”. Tal esforço exige considerar a relação da política externa oficialmente concebida pelos governos, com os discursos e práticas de indetidade e diferenciação que, historicamente, produzem, e preservam, o “Brasil”.

7 Conclusão

“[F]or a state to end its practices of representation would be to expose its lack of pre-discursive foundations; stasis would be death”. Campbell, 1992: II

“Em defesa da pacificação: ‘Exército não é inimigo da população e tem experiência para ocupar a Maré’”. Esse é o título de uma grande matéria veiculada no dia 30 de março de 2014 no jornal O Globo¹⁶⁵. Na matéria, o General de Brigada Ronaldo Pierre Cavalcanti Lundgren, chefe do Centro de Operações do Comando Militar do Leste (CML), que esteve à frente dos preparativos da ação no Complexo da Maré, afirma que população não pode ver o Exército Brasileiro como inimigo. Segundo ele, a atuação dos militares na ocupação do Complexo do Alemão e na missão de paz no Haiti mostrou que o Exército tem experiência suficiente em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), nas quais as Forças Armadas exercem o papel de polícia. Em suas palavras,

As operações de GLO são ações de policiamento ostensivo. O soldado vai aprender a patrulhar uma rua, onde ele vai se deparar com cidadãos indo e vindo para a escola ou para o trabalho. Num conflito com tropas inimigas, a gente ensina ao soldado como se proteger. Ele não pode ser atingido por um tiro do inimigo. Mas, na GLO, a situação é bem diferente. O soldado não tem o inimigo à sua frente. Ele tem um cidadão, um idoso, uma criança, e, às vezes, o bandido. É neste momento que devemos ter mais cuidado¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Disponível em : <http://oglobo.globo.com/rio/populacao-nao-pode-ver-exercito-como-inimigo-diz-general-que-preparou-acao-na-mare-12035138>.

¹⁶⁶ Tal discurso ocorreu durante uma palestra sobre as ações de GLO, promovida pelo Ministério Público Militar (MPM). Ver: <http://oglobo.globo.com/rio/populacao-nao-pode-ver-exercito-como-inimigo-diz-general-que-preparou-acao-na-mare-12035138>.

Ao finalizar sua explicação sobre a “nova” forma de atuação das Forças Armadas do Brasil no período pós-ditadura, Ludgren conta que o **“Exército alemão quer saber como fizemos as operações de paz, aqui e no Haiti”**¹⁶⁷.

Como contado na “Apresentação” deste trabalho, as primeiras ideias para esta tese surgiram no ano de 2010 diante do meu desconforto com diversas narrativas que faziam associações diretas entre a ação do Brasil como líder militar da Missão de Estabilização da ONU para o Haiti (MINUSTAH) e o engajamento das Forças Armadas no contexto de implementação das “Unidades de Polícia Pacificadora” (UPP), então recentemente estabelecidas no Rio de Janeiro. Esta tese foi finalizada no ano de 2014, contexto em que se completam dez anos de liderança brasileira na MINUSTAH e se coloca em xeque a viabilidade do projeto das UPPs na capital fluminense enquanto um instrumento não apenas de melhoria da segurança pública, mas de promoção do desenvolvimento das áreas “pacificadas”. Esse intervalo de quatro anos me permitiu ver de perto o trabalho das Forças Armadas brasileiras no Haiti e refletir mais atentamente sobre o entusiasmo e críticas acerca da ação das mesmas nos “morros” cariocas e, assim, o resgate das doutrinas de GLO. Nesse intervalo pude realizar por meio desta tese um grande exercício de questionamento não só da participação das práticas de política externa na estabilização de um determinado “Brasil”, quanto da artificialidade das fronteiras entre “dentro” e “fora” que conferem sentido às narrativas dominantes de política externa.

A imagem abaixo é representativa do esforço interpretativo que realizei nesta tese. Nesta foto, tirada em maio de 2013 na entrada da exposição “Rondon: O Marechal da Paz”, montada no Espaço Cultural Sergio Vieira de Mello do Centro Conjunto Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), enxerga-se, em primeiro plano, o atual comandante do Centro, Coronel Baganha, cumprimentando “Rondon”. Num segundo plano, cumprimentam-se um soldado brasileiro da MINUSTAH e um haitiano, vestido com a camisa do Brasil, tal como pude ver vestidos no Haiti os funcionários da base do Batalhão Brasileiro da MINUSTAH (BRABATT).

¹⁶⁷ Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/populacao-nao-pode-ver-exercito-como-inimigo-diz-general-que-preparou-acao-na-mare-12035138#ixzz30y6mfHEO>.



Considerando a foto acima, esta tese procurou construir uma argumentação que possibilitasse compreender a participação do Brasil na Missão de Estabilização da ONU para o Haiti (MINUSTAH) para além das explicações tradicionais que usualmente partem de um entendimento da política externa como resultante de decisões racionais, interesses objetivos e identidades fixas. Rompendo com tais premissas, essa tese buscou refletir sobre as condições que tornaram possível a decisão do Brasil de liderar o braço militar da MINUSTAH, em 2004. Ao mesmo tempo, procurou-se compreender como as narrativas de “pacificação” - ou, nos termos das missões da ONU, de “estabilização” - funcionam (re)produzindo um determinado “Brasil”, e um determinado “soldado”, contemporaneamente.

O Capítulo 2 dessa tese se propôs a articular uma breve “história intelectual” do campo da Política Externa, procurando tanto fornecer ao leitor uma ideia do ecletismo teórico e da diversidade analítica que caracterizam os estudos tradicionais de política externa, quanto ressaltar as principais premissas teóricas e metodológicas que pautam o conhecimento produzido nessa área. Assim, recuperaram-se os momentos e debates chaves que, desde a década de 1950, ajudaram a constituir o campo de “Análise de Política Externa” (APE). A apresentação de partes desse percurso intelectual tornou possível refletir o afastamento inicial (e possivelmente artificial, segundo alguns autores) entre os estudos de APE e “Política Internacional” (Kulbákolvá, 2001) e compreender como tem se dado o diálogo entre os estudos de Política Externa e as teorias de

Relações Internacionais. Tal movimento possibilitou compreender como as análises convencionais de política externa, ao mesmo tempo em que concebem o Estado como uma entidade não contingente, coerente e finalizada, partem da premissa de um “mundo” ontologicamente dividido entre um universo “dentro” e um universo “fora” do estado.

O Capítulo 3 deste trabalho abordou, em uma primeira parte, a constituição do campo da Política Externa Brasileira (PEB) e considerou os vetores analíticos e conceituais que tradicionalmente pautam os estudos nesse domínio. Em uma segunda parte, empreendeu-se uma reflexão sobre as narrativas dominantes encontradas na literatura de Política Externa Brasileira (PEB) acerca do engajamento do Brasil como líder militar da Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH). Por meio dessa reflexão percebeu-se como grande parte dos estudos empreendidos no Brasil acerca dessa temática se pautam pela ótica do chamado *mainstream* teórico das Relações Internacionais. De fato, a maior parte das análises elaboradas para explicar a decisão do Brasil de participar da atual missão da ONU no Haiti se liga, de forma mais geral: a) à posição relativa ocupada por um estado na hierarquia de poder do sistema e o desejo brasileiro de obter mais poder e prestígio no sistema internacional (Diniz, 2005; Vigevani & Cepaluni, 2007); b) ao surgimento de novas normas de segurança e intervenção e de processos de mudança de identidades do Estado em favor da aplicação de princípios humanitários intervencionistas (Souza Neto, 2010; Kenkel, 2011); c) às expectativas de aumento dos ganhos econômicos e institucionais derivados de ações que reforcem a integração regional e a chamada cooperação “Sul-Sul” (Hirst, 2007) e d) à construção pelo Brasil de um novo etos diplomático “kantiano”, evidenciado, segundo alguns autores, a constituição de uma “diplomacia solidária” (Seitenfus, 2006).

A discussão elaborada no Capítulo 3 evidenciou também como as diferentes narrativas de PEB acerca do engajamento do Brasil na MINUSTAH reproduzem uma tradição específica de análise das relações internacionais e da política externa. Implicitamente, ou explicitamente, tais narrativas seguem os parâmetros conceituais e interpretativos que tem historicamente perpassado os entendimentos, diplomáticos e acadêmicos, sobre as formas de inserção do Brasil no mundo. As análises de PEB apresentadas nesse terceiro capítulo reforçam uma tradição analítica onde se busca, fundamentalmente, perguntar e compreender

“*por que*” uma decisão de política externa foi tomada e quais foram os resultados alcançados. Tal questionamento só é possível uma vez que os analistas consideram que o estado age intencionalmente, a partir de interesses claramente definidos e de uma identidade estável e previamente dada.

O desejo de narrar uma história não convencional sobre a “Política Externa” contemporânea do Brasil para o Haiti partiu da ideia de que as representações de uma dada política externa não são comandadas apenas pelo contexto em que estão inseridas. Baseado no(s) entendimento(s) de “política externa” elaborados por David Campbell (1992), sugeriu-se, no capítulo 4 desta tese, compreender a participação do Brasil na “pacificação” do Haiti a partir de narrativas históricas e contemporâneas acerca dos processos de diferenciação e assimilação de “outros” internos e de produção da identidade do *self* “Brasil”, o que Campbell chama de “micro política externa”. Rompendo com os entendimentos convencionais acerca da produção da identidade e da diferença via práticas de “política externa”/“Política Externa” o capítulo 4 se propôs a pensar, sob a influência de estudos “pós-estruturalistas” sobre os entendimentos e práticas de diferenciação que tornaram possível a participação do Brasil como líder militar da MINUSTAH e como tais entendimentos e práticas - produzidos por narrativas dominantes acerca da constituição do estado - funcionam (re)construindo um determinado “Brasil” contemporaneamente.

O capítulo 5 elaborou e analisou duas narrativas específicas de “micro política externa” envolvidas na construção do estado no Brasil: a “Pacificação dos Índios” e a “Pacificação das Rebeliões Regenciais”. Tais “narrativas de pacificação”, como se preferiu denominá-las, foram pensadas, em conjunto, como um *lôcus* discursivo e de práticas privilegiado para refletir sobre os discursos e representações dominantes que participam da articulação de um determinado “Brasil” e da sua relação com diferentes “outros”. A análise empreendida nesse capítulo se pautou nas narrativas de construção do estado e da nação articuladas em torno de duas figuras icônicas: o Duque de Caxias e o Marechal Rondon. As representações (re)produzidas sobre Duque de Caxias e Marechal Rondon enquanto “soldados da paz”, permitiram argumentar que o “outro”, em relação ao qual um determinado “Brasil” se (re)produz, é frequentemente construído como uma entidade *similar* – e, portanto, como *assimilável* ao *self* (Todorov, 1995; Messari, 2001; Hansen, 2006). E, ainda, se o “outro” do “Brasil” não tende a ser

predominantemente articulado na lógica da inimizade, como sugere Campbell para o caso dos Estados Unidos, o “encontro” entre *self* e “outro” *não necessariamente* reproduz a lógica da guerra, da inimizade, do antagonismo absoluto, da aniquilação.

O conceito e lógicas de pacificação elaborados no capítulo 5 desta tese permitiu pensar a “pacificação” como uma política de produção do estado, que, entre várias outras políticas, funciona assegurando uma determinada identidade para o Brasil - e para o (soldado) brasileiro. Compreendida, portanto, enquanto uma “política externa” / “Política Externa” (Campbell, 1992), a “pacificação” constrói um “Brasil” *negociador, mediador, conciliador, estabilizador da diferença e da paz* – tal como articulado, em 2004, na decisão de liderar militarmente a MINUSTAH e, ainda, desde 2008, no engajamento do Exército Brasileiro no projeto das UPPs, no Rio de Janeiro.

O percurso indutivo seguido por esta tese permitiu, no Capítulo 6, iniciar uma interpretação não-convencional acerca da participação brasileira na atual missão da ONU no Haiti. Reconhece-se, nesse ponto, a dificuldade (ou impossibilidade) de produzir uma narrativa sobre a participação do Brasil na MINUSTAH que não reproduza, em sua estrutura e organização textual, as fronteiras consolidadas em nossa imaginação moderna, elas mesmas produtoras do estado soberano, entre um “dentro” e um “fora”. Nesse caso, se aceita que parte dos desafios encarados nesta tese recaem sobre a linguagem e a estética do texto, que devem também seguir um movimento de problematização das fronteiras, abordado finalmente nesse capítulo a partir de uma discussão entre uma política externa de segurança internacional (MINUSTAH) e uma política pública de gestão da violência urbana (UPP).

De diferentes formas, a foto abaixo faz refletir sobre essa questão e os movimentos realizados no ultimo capítulo dessa tese.



Nesta imagem, busca-se harmonizar o que é muitas vezes considerado impensável: guerra e paz. Nessa lógica o “combate” é forma legítima de fazer a paz, como sugere a noção de “pacificação”. O soldado brasileiro que veste o capacete azul se torna, portanto, aquele que traz a paz tão desejada ao cenário “preto-e-branco” posto ao fundo, sem lugar e sem tempo específico. A narrativa da “pacificação” articulada na capa do livro de Luciano Moreira, publicado em 2010, é parte de processos múltiplos e contínuos de reprodução de um determinado Brasil, “(...) that can gain additional relevance in times where there is a destabilizing rupture in national identity borders” (Campbell, 1992).

Essa tese foi produzida no contexto em que, simultaneamente, as Forças Armadas do Brasil completam dez anos de liderança na MINUSTAH e se rememora os 50 anos do Golpe Militar no país. Ambos os marcos históricos fazem pensar sobre o papel histórico do militar na (des)estabilização de um determinado Brasil e, portanto, abre novas frentes inter-relacionadas de pesquisa, que perpassam tanto discussões relativas ao envolvimento do Exército na práticas de segurança pública quanto os debates mais recentes de segurança internacional acerca das operações de estabilização realizadas sob a égide da ONU. Assim, esta tese estimula o diálogo entre diferentes campos de conhecimento tradicionalmente insulados, como são os campos da segurança pública e da segurança internacional.

Assim, um terreno analiticamente fértil a ser explorado por pesquisas futuras a partir das reflexões elaboradas nessa tese diz respeito ao processo de

“policialização” das forças armadas (Zaverucha, 2008). Ressalta-se que, desde agosto de 2010, o governo sancionou legalmente a atribuição do poder de polícia às Forças Armadas e, assim, permitiu as chamadas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Tal discussão converge com um debate importante ligado ao mandato dos *peacekeepers* da ONU, qual seja a atribuição de função de polícia aos militares que, tal como no caso das forças brasileiras no Haiti, atuam como “*poliskeeping*”, termo sugerido em pesquisa própria anterior. A atuação policial do militar em operações de paz permite refletir não só sobre as inadequações que eventualmente emergem devido à falta de doutrina e treinamento específicos para exercer funções policiais, mas também sobre a participação do militar na gestão cotidiana da ordem da *polis*.

Outras pesquisas futuras que poderão surgir do movimento realizado nesta tese, no sentido de reescrever o engajamento do Brasil na MINUSTAH, se relacionam à compreensão da crescente participação de estados do chamado “Sul Global” nas diversas operações da ONU. Desde já, entende-se ser de extrema importância que tal compreensão abarque estudos interdisciplinares que considerem um diálogo das Relações Internacionais com a Sociologia, a História, a Antropologia, entre outras disciplinas, e, portanto, ilumine os discursos e práticas dos estados pós-coloniais em seus engajamentos na produção da ordem e da paz internacionais. Tal perspectiva traz a possibilidade de escapar da tentação de analisar o *modus operandi* dos Estados pós-coloniais nas operações de paz da ONU a partir de arcabouços teóricos e metodológicos tradicionalmente utilizados para compreender as intervenções internacionais.

Espera-se que se contribua mais imediatamente para fomentar o potencial crítico dos estudos recentes sobre a participação do Brasil em outras operações da ONU, tal como se vê recentemente em Guiné Bissau. Nesse caso específico, pode-se desde já interrogar acerca de como o Brasil não só entende a operação de paz em curso nesse país africano, quanto entende o “outro” e a si mesmo, quando opera transferindo conhecimentos e técnicas de gestão da ordem e do progresso, que lhe são familiares, para espaços e coletividades diversos. Volta-se a pensar, assim, como afirma Campbell na citação que abre essa conclusão, sobre a incessante necessidade do estado de recorrer a práticas de representação para estabilizar sua identidade. No caso do Brasil, como estudado nessa tese, pode-se analisar criticamente como discursos e práticas de “pacificação” articulados

contemporaneamente, “aqui” e “lá”, funcionam reproduzindo um militar/estado “mediador”, “conciliador”, “integracionista” e “pacifista”.

Espera-se que o exercício realizado nesta tese tenha contribuído para o questionamento de uma determinada narrativa de Política Externa que, ao reificar as fronteiras entre dois mundos (um “dentro” e outro “fora” do estado), silencia acerca das múltiplas exclusões e práticas de diferenciação entre um *self*, permanentemente em construção, e um “outro”. Ao colocar em xeque os pressupostos que informam a literatura tradicional de Política Externa Brasileira, espera-se que esta tese contribua para os esforços de pesquisa que visam expandir os espaços de articulação e implementação da “política externa”. Em outras palavras, por ter lançado luz à artificialidade das fronteiras que conferem sentido às narrativas dominantes de Política Externa, a tese pretendeu oferecer uma contribuição para os meritórios, embora ainda escassos, esforços, de ampliar o espaço onde a política e suas múltiplas violências têm lugar.

Referências Bibliográficas

ADLER, E. **Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics.** *European Journal of International Relations*, v. 3, n. 3, p. 319-363, set. 1997.

ALDEN, C.; ARAN, A. **Foreign Policy Analysis: New Approaches.** Abingdon: Routledge, 2011. 163 p.

ALENCASTRO, L.F. **Memórias da Balaiada (introdução ao relato de Gonçalves de Magalhães).** *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, nº 23, março de 1989.

ALLISON, G.T. **Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis.** *American Political Science Review*, v. 63, n. 3, p. 689-718, set. 1969. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1954423>>. Acesso em: 3 mai. 2014.

ALLISON, G.T. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.** Boston: Little Brown, 1971.

ALSINA JR., J.P. **O Poder Militar como Instrumento da Política Externa Brasileira Contemporânea.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 2, p. 173-191, 2009.

AMORIM, C. **Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia.** In.: FONSECA JR., Gelson & CASTRO, Sérgio H. N. de (Orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. v 1. Brasília: FUNAG; São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

_____. **Multilateralismo acessório.** *Politica Externa*, v. 11, n. 3, p. 55-61, 2002-2003.

_____. **(depoimento, 1997).** Rio de Janeiro: CPDOC, 2003, 37p.

_____. **Discurso do Embaixador Celso Amorim, por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores,** em Brasília – 1o de janeiro de 2003”. In: IPRI/FUNAG. *A política externa do Brasil*. Brasília: 2003.

_____. **Palestra do Ministro Celso Amorim no CEBRI,** Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2004. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 95, 2º semestre de 2004, p. 211-214

_____. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores,** Embaixador Celso Amorim, na 34a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos ‘Desenvolvimento social e democracia frente à incidência da corrupção’, em Quito, Ecuador, 07 de junho de 2004. Disponível em: <

http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=04-0124>; acesso em 07/05/2014.

_____. **Discurso do ministro Celso Amorim em sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Aspectos Cíveis da Gestão de Conflitos e Construção da Paz**, em Nova York, em 23 de setembro de 2004”, In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 95, 2o semestre de 2004, p. 103.

_____. **A política externa do governo Lula**. *Política Externa*, v. 13, n. 1, 2004, p. 157-163.

_____. **O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança**. In.: RAMALHO, Antonio Jorge, & PINTO, JR. de Almeida; SILVA, R Doring Pinho da (Orgs.). *Pensamento brasileiro sobre segurança e defesa. O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

_____. **Política Externa do governo Lula: os dois primeiros anos**. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 4, março 2005. Disponível em: <http://www.gedes.org.br/downloads/992abee1f32006ceb57149d0d659f132.pdf>; acesso em 07/05/2014.

_____. **Discurso na Reunião Internacional de alto nível sobre o Haiti**, Brasília, 23 de maio, 2006. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.33, n.98, 1o semestre de 2006, p. 169.

_____. **Pronunciamento do ministro Celso Amorim na LX Assembleia Geral da ONU** In: CORREA, Luiz Felipe de Seixas (ed). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007

ANDERSON, B. **Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism**. London: Verso, 1991, 224 p.

ASHLEY, R. 1988. ‘Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique’, In: *Millennium*, vol. 17, No. 2, p. 230.

ARRUDA, L.C. **Posto Fraternidade Indígena: Estratégias de Civilização e Táticas de Resistência (1913-1945)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2003. Disponível em: http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/cp000084.pdf. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

AXELROD, R. **The Analysis of Cognitive Maps**. In: ____ (Ed.). *Structure of Decision: the Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton: Princeton University Press, 1976. p. 55-73.

BARNETT, M. **Identity and Alliances in the Middle East**. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996. p. 400-447.

BENTO, C.M. **Caxias e a Unidade Nacional**. Porto Alegre: Genesis, 2003a.

BENTO, C.M. **Caxias como policial militar no Rio de Janeiro na regência 1831/ 1838 e a sua significação histórica.** *Academia de História Militar Terrestre do Brasil*, 2003b. Disponível em: <<http://www.ahimtb.org.br/caxiaspol.htm>>. Acesso em 20 abr. 2014.

BERDAL, M.R. **Lessons not learned: the use of force in peace operations in the 1990s.** *International Peacekeeping*, v. 7, n. 4, p. 55-74, 2000.

BHASKAR, R. **Reclaiming Reality: A Critical Introduction to Contemporary Philosophy.** Verso, 1989. 218p.

BIGGIO, E.S.B. **Cândido Rondon: a integração nacional.** Rio de Janeiro: Contraponto, Petrobrás, 2000.

_____. **As Estratégias Políticas de Rondon: linhas telegráficas e integração dos povos indígenas.** Brasília: CGDOC-FUNAI, 2003.

BISSILIAT, M. **Guerreiros sem espadas: experiências revistas dos irmãos Villas Bôas.** São Paulo: Empresa das Artes, 1995.

BÔAS, O.V.; BÔAS, C.V.B. **A marcha para o oeste.** São Paulo: Editora Globo, 1995.

BARNETT, M. **Regional Security After the Gulf War.** *Political Science Quarterly*, 111, 4: 597-618, 1996

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics.** Ithaca: Cornell University Press, 2004. 226 p.

BRUNER, J.S. **Acts of Meaning.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990. 181 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diários da Câmara dos Deputados.** República Federativa do Brasil, 2004.

CAMPBELL, D. **Why Fight: Humanitarianism, Principles, and Poststructuralism.** *Millenium: Journal of International Studies*, v. 27, nº 3, 1998, p. 497-521

CAMPBELL, D. **Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992. 269 p.

CAMPBELL, D. **Violent Performances: Identity, Sovereignty, Responsibility.** In LAPID, Y.; KRATOCHWIL, F.V. (eds.). *The Return of Culture and Identity.* Boulder: Lynne Rienner, 1996, p. viii, 255.

CAMPBELL, D. **National Deconstruction: Violence, Identity and Justice in Bosnia.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

CAMPBELL, D. **MetaBosnia: narratives of the Bosnian War.** *Review of International Studies*, 24, 4; 1998, p. 261-281.

CARLSNAES, W. **Foreign Policy**. In: CARLSNAES, W.; RISSE-KAPPEN, T.; SIMMONS, B.A. *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications, 2002. 517p.

CARLSNAES, W.; RISSE-KAPPEN, T.; SIMMONS, B.A. **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2002. 517p.

CARR, E.H. **Vinte Anos de Crise 1991- 1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2. ed. set. 2001. 305 p.

CARVALHO, A. de. C. **Biblioteca do Exército**, 1991

CARVALHO, J.M. **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

_____. **A ortodoxia positivista no Brasil: um bolchevismo de classe média**. In: CARVALHO, J.M. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 189-201.

_____. **A construção da ordem. Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

_____. **As forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador**. In: CARVALHO, J.M. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CASA GRANDE JR., D. **O Exército do Brasil na Regência: breve discussão sobre a tese da erradicação política dos militares, 1831-1840**. Universidade Estadual de Londrina (Dissertação), Londrina, 2009.

CASTRO, J.B. **A Milícia Cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850**. São Paulo: Editora Nacional, 1979.

CASTRO, C. **A invenção do exército**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

_____. **Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.

_____. **A invenção do Exército brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

_____. **O espírito militar: um antropólogo na caserna**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

CASTRO, J.B. **A Milícia Cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850**. São Paulo: Editora Nacional, 1979. 260p.

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

CERVO, A.L. **A Dimensão da Segurança na Política Exterior do Brasil**. In: BRIGADÃO, C.; PROENÇA JR., D. (Ed.). *Brasil e o Mundo: Novas Visões*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 2002. p. 319-361.

_____. **O desafio internacional**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

_____. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2002. 525 p.

CHANDLER, D. **Empire in Denial: The Politics of State-building**. London: Pluto Press, 2006. 221p.

CHECKEL, J.T. **The Constructivist Turn in International Relations Theory**. *World Politics*, v. 50, n. 2, p. 324-348, 1998.

_____. **Constructivism and Foreign Policy**. In: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (eds). *Foreign Policy: Theories. Actors. Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008

CHEIBUB, Z. **Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica**. *Dados*, v. I, 28, n. 1, p. 113-130, 1985.

COLLINSON, S.; ELHAWARY, S.; MUGGAH, R. **States of fragility: stabilization and its implications for humanitarian action**. *Humanitarian Policy Group Working Paper*, Overseas Development Institute, 2010. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5978.pdf>. Acesso em 20 abr. 2014.

COMTE, A. **Catecismo Positivista – ou sumária exposição da religião da humanidade**. Trad. de Miguel Lemos. Rio de Janeiro: Igreja e Apostolado Positivista do Brasil, 1934.

_____. **Curso de filosofia positivista**. *Coleção Os pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

CONNOR, F. **Pelo telefone: Rumors, truths and myths in the ‘pacification’ of the favelas of Rio de Janeiro**. *Humanitarian Action in Situations other than War (HASOW)*. Discussion Paper 8, 2014. Disponível em: <http://www.hasow.org/uploads/trabalhos/117/1159014430.jpg>. Acesso em 20 abr. 2014.

COSER, I. **Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil, 1823-1866**. BH e RJ: UFMG, 2008. 432p.

COUTINHO, E. **Rondon, o civilizador da última fronteira**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1975.

CRAWFORD, N. **Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 466 p.

CRUZ, C.A.S. **Paz e Reconciliação.** In: *III Seminário Brasil-Noruega sobre paz e reconciliação.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

CUNHA, M.C. **Os direitos do índio – ensaios e documentos.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. **História dos Índios do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras: Secretaria Municipal de Cultura: FAPESP, 1992.

DER DERIAN, J. **On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement.** Oxford: Basil Blackwell, 1987. 258 p.

_____. **The Boundaries of Knowledge and Power in International Relations.** In: DER DERIAN, J.; SHAPIRO, M. *International/Intertextual Relations: Postmodern Reading of World Politics.* New York: Lexington Books, 1989.

DEVETAK, R. **Postmodernism.** In: S. BURCHILL et al. (Ed.). *Theories of International Relations*, 2. ed. London: Palgrave, 1996. p. 181-208.

DIACON, T. **Rondon: o marechal da floresta.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

DIAS, M.O.L. da S. **A Interiorização da Metrópole e outros estudos.** São Paulo, Alameda Casa Editorial, 2005, 168p

DIEHL, P.F. **International peacekeeping.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

DINIZ, E. **O Brasil e a Minustah.** *Security and Defense Studies Review*, v. 5, n. 1, p. 90-108, 2005.

_____. **O Brasil e as Operações de Paz.** In: DE OLIVEIRA, H.A.; LESSA; A.C. (Ed.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas.* São Paulo: Saraiva, 2006. p. 303-337.

_____. **Peacekeeping and the evolution of foreign policy.** In: FISHEL, J.; SAENZ, A. (Ed.). *Capacity-building for peacekeeping: the case of Haiti.* Washington, DC: National Defense University Press, 2007. p. 91-111

DORATIOTO, F. **A Guerra do Paraguai: 2o visão.** São Paulo: Brasiliense, 1991.

_____. **Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002

DOTY, R.L. **Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines.** *International Studies Quarterly*, v. 37, n.3, p. 297-320, set. 1993.

_____. **Imperial Encounters: the Politics of Representation in North-South Relations.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996. 213 p.

DOYLE, M.W. **Liberalism and World Politics.** *The American Political Science Review*, v. 80, n. 4, p. 1151-1169, dez. 1986.

_____. **Liberalism and Foreign Policy.** In: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (Ed.). *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases.* Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 49–70.

DUARTE, C.S. **Civilian-Military Cooperation in Haiti – Challenges, Responses and Perspectives.** In: HAMANN, E. (org). *Revisiting Borders between Civilians and Military: Security and Development in Peace Operations and post-conflicts situations.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009

DUFFIELD, M. **Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism.** *IDS Bulletin: Linking Relief and Development*, 25. 4, 1994. (s./p.)

_____. **Global governance and the new wars. The merging of development and security.** London, New York: Zed Books, 2001. 294p.

_____. **Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples.** Cambridge: Polity Press, 2007

DURCH, W. **The evolution of UN peacekeeping: case studies and comparative analysis.** London: Macmillan Press, 1993.

EKSTROM, K.; ALLES, L.M. **Brazilian Foreign Policy under Lula: from non-intervention to non-indifference.** *Political Perspectives*, v. 6, n. 2, p. 9-29, 2012.

ESTEVEES, P. **Ikke-likegyldighet i brasiliansk utenrikspolitikk.** *Internasjonal Politikk*, v. 02, p. 282-292, 2011.

ESTEVEES, P.; SOUZA, L.C. **A Libéria e a construção do nexo entre segurança e desenvolvimento.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54, 2, p. 22-45, 2011.

FELIU, P.; MIRANDA, R. **Congresso Nacional e Política Externa. O caso do envio de tropas ao Haiti: Argentina, Brasil e Chile.** *Revista Política Hoje*, vol. 310 20, n. 1, 2011.

FIERKE, K.M. **Critical Approaches to International Security.** Cambridge: Polity Press, 2007. 288 p.

FINDLAY, T. **The new peacekeepers and the new peacekeeping.** *Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University*, 1996. Disponível em: <<http://rspas.anu.edu.au/ir/working%20papers/96-2.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2003.

FINK, J.E. **From peacekeeping to peace enforcement: the blurring of the mandate for the use of force in maintaining international peace and security.** *Maryland Journal of International Law and Trade*, v. 19, n. 1, 1995, 1-46 p.

FINLAYSON, A.; MARTIN, J. **Poststructuralism**. In: HAY, C.; LISTER, M.; MARSH, D. (Eds.). *The state: theories and issues*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

FINNEMORE, M. **Constructing Norms of Humanitarian Intervention**. In: KATZENSTEIN, P.J. (Ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996. p. 153-185.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. **International Norm Dynamics and Political Change**. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1988.

FONSECA JR., G. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 374 p.

_____. **Diplomacia e Academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 248 p.

FONTOURA, P.R.C.T. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999

FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FORJAZ, C.R.H. **Espada Caxias**. Rio de Janeiro: (s/n), 2005, 323 p.

FRAGOSO, J.; BICALHO, M.F.; GOUVÊA, M.F. (Orgs.). **O Antigo Regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 473p.

GAGLIARDI, J.M. **O indígena e a República**. São Paulo: Hucitec, 1989.

GAUTHIER, A.; DE SOUSA, S.J. **Brasil en Haiti: El Debate Respecto a la Misión de Paz**. *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.fride.org/eng/File/ViewFile.aspx?FileId=1193>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

GEORGE, A. **The Operational Code**. In: FALKOWSKI, L.S. (Ed.). *Psychological Models in International Politics*. Boulder: West View Press, 1979. p. 95-124.

GOUVÊA, M.F.S. **O Império das Províncias. Rio de Janeiro, 1822-1889**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. **Política provincial na formação da monarquia constitucional brasileira**. *Almanack braziliense*, n. 7, mai. 2008.

GOUVÊA, M.F.; BICALHO, M.F.P.; FRAGOSO, J.L.R. **Uma leitura do Brasil colonial: bases da materialidade e da governabilidade no Império**. *Penélope: Revista de História e de Ciências Sociais*, n. 23, p. 67-88, 2000.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R.O. **Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework**. In: _____ (Ed.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993, p. 3-30.

GRATIUS, S. **O Brasil nas Américas: Potência Regional Pacificadora?** *Relatório n. 35. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, abr. 2007. Disponível em: <http://www.fride.org/descarga/WP35_BraAmer_POR_abr07.pdf>. Acesso em: XX mai. 2011.

GUILLAUME, X. **International Relations and Identity: A Dialogical Approach**. London: Routledge, 2010. 192 p.

GUIMARÃES, M.L.S. **Nação e civilização nos trópicos: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o projeto de uma história nacional**. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 4-27, 1988.

GUZZINI, S. **A Reconstruction of Constructivism in International Relations**. *European Journal of International Relations*, v. 6, n. 2, p. 147-182, jun. 2000.

GUZZINI, S.; LEANDER, A. **Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and His Critics**. London: Routledge, 2006. 246 p.

HANSEN, L.; WEAVER, O. **European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States**. London: Routledge, 2003. 248p.

HANSEN, L. **Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War**. London: Routledge. *The New International Relations Series*, 2006. 259 p.

HAYES, R. **A Nação Armada. A mística militar brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1991. 266 p.

HERZ, M. **Análise Cognitiva e Política Externa**. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 75 – 89, jan/jun 1994. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/7260153/Herz-Analise-Cognitiva-e-Politica-Externa>>. Acesso em: 3 mai. 2014.

_____. **O Crescimento da Área de Relações Internacionais no Brasil**. *Contexto Internacional*, v. 24, n. 1, p. 7 - 40, jan./jun. 2002.

_____. **Brazil and R2P**. In: Serrano, Mónica, Weiss Thomas G. *The International Politics of Human Rights: Rallying to the R2P Cause?* Routledge, 2014

HILL, C. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. 416 p.

_____. **La intervención sudamericana en Haití**. In: _____ (comp.). *Crisis de estado e intervención internacional*. Buenos Aires: Edhasa, 2009. p. 29 -72.

_____. **Strategic posture review: Brazil.** *World Politics Review*, set. 2009. Disponível em: < <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/5041>>. Acesso em: 08 mai. 2014.

_____. **O Haiti e os desafios de uma reconstrução sustentável: um olhar sul-americano.** *Política Externa*, v.19, n.1, p.103-111, jun./ago. 2010.

_____. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau.** *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, p. 1- 46, jan. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1687.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2014.

HIRST, M. **South American Intervention in Haiti. Comment.** *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, p. 1-13, abr. 2007. Disponível em: <http://www.fride.org/download/COM_IntHait_ENG_abr07.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2014.

HIRST, M.; LLENDEROZAS, E. **La Dimensión Política de la Presencia en Haití: Los Desafíos para El ABC+U.** *Segunda Reunión del Working Group sobre Haití Proyecto “La Reconstrucción de Haití. Fortaleciendo las capacidades de Argentina para una cooperación efectiva”.* Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad/FLACSO Argentina. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <<http://www.haitiargentina.org/content/download/811/2896/file/PDF.pdf>>. Acesso em: 9 de maio de 2010.

HOLLIS, M.; SMITH, S. **Explaining and Understanding International Relations.** New York: Oxford University Press, 1990. 240 p.

HOLSTI, O.R. **The Belief System and National Images.** *Journal of Conflict Resolution*, n. 3, p. 244-252, 1962.

HOLSTI, O.R.; ROSENAU, J.N. **The Structure of Foreign Policy Beliefs Among American Opinion Leaders - After the Cold War.** *Millennium*, v. 22, p. 235-78, Summer 1993.

HOLT, V.K. **The military and civilian protection: developing roles and capacities.** London: Humanitarian Policy Group, March 2005.

HOMANS, G.C. **Behaviorismo e pós-behaviorismo.** In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Org.). *Teoria social hoje.* São Paulo: Editora da UNESP, 1999. p. 91-126.

HOUGHTON, D.P. **Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach.** *Foreign Policy Analysis*, v. 3, n. 1, p. 24-45, jan. 2007.

HUDSON, V.M. **Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations.** *Foreign Policy Analysis*, v. 1, n. 1, p. 1-21, 2005.

_____. **The History and Evolution of Foreign Policy Analysis.** In: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (Ed.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases.* Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 11-30.

HUDSON, V.M.; VORE, C.S. **Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow.** *Mershon International Studies Review*, v. 39, n. 2, p. 209-238, 1995.

INAYATULLAH, N.; BLANEY, D.L. **International Relations and the Problem of Difference.** New York: Routledge, 2004. 272 p.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). **The Responsibility to protect: Report of the ICISS.** December 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>> Acesso em: 20 Dez. 2012.

JANIS, I. **Groupthink.** Boston: Houghton Mifflin Company, 1982. 349 p.

JEPPERSON, R.; WENDT, A.; KATZENSTEIN, P.J. **Norms, Identity, and Culture in National Security.** In: KATZENSTEIN, P.J. (Ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics.* New York: Columbia University Press, 1996. p. 33-75.

JERVIS, R. **Perception and Misperception in International Politics.** Princeton: Princeton University Press, 1976. 464 p.

JESUS, D.S.V. de. **Da Redução da Incerteza Estratégica à Perpetuação da Exclusão: a Relevância dos Fatores Ideacionais na Análise de Política Externa.** *Contexto Internacional*, v. 3, n. 3, p. 503-534, set./dez. 2009.

_____. **Alternative Axes of Brazilian Foreign Policy.** *International Political Sociology*. Vol. 4, Issue 4, pages 419-435, December 2010

KAARBO, J. **Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas.** In: GARRISON, J. (Ed.). *Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium.* *International Studies Review*, v. 5, n. 2, p. 156-163, 2003.

KATZENSTEIN, P.J. (Ed.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics.** New York: Columbia University Press, 1996. 560 p.

KATZENSTEIN, P.J.; KEOHANE, R.O.; KRASNER, S.D. **International Organization and the Study of World Politics.** *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 645-685, Autumn 1998. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2601354?uid=2&uid=4&sid=21103332428933>>. Acesso em: 3 mai. 2014.

KEGLEY, C.W. **The Comparative Study of Foreign Policy: Paradigm Lost?** Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1980. 36 p.

KEITH, H.H. **Soldados Salvadores: As Revoltas Militares Brasileiras de 1922 e 1924 em Perspectiva Histórica.** (s./n), Biblioteca do Exército, 1989. 293p.

KENKEL, K.M. **South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper.** *International Peacekeeping*, v. 17, n. 5, p. 644-661, nov. 2010.

_____. **Brazil and R2P: does taking responsibility mean using force?** *Global Responsibility to Protect*, v. 4, n. 1, p. 5-32, 2012.

_____. **Contributor Profile: Brazil International Peace Institute.** 15 mar. 2013a. Disponível em: <http://www.ipinst.org/~ipinst/images/pdfs/brazil_kenkel-130315.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2014.

_____. **Out of South America to the Globe: Brazil's Growing Stake in Peace Operations.** In: _____(Ed.). *South America and Peace Operations Coming of Age: South America and peace operations*. London: Routledge, 2013b. 265p.

_____. **O peacebuilding do Brasil na África e no Haiti: uma alternativa à paz liberal, ou só maquiagem?** *4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, Belo Horizonte, 23-26 de julho de 2013c.

KENKEL, K.M.; MORAES, R.F. (Orgs.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação.** Brasília: IPEA, 2012. 323 p.

KEOHANE, R.O. **International Institutions: Two Approaches.** *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 379-396, dez. 1988. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2600589?uid=2&uid=4&sid=21103332428933>>. Acesso em: 3 mai. 2014.

KLOTZ, A. **Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid.** New York: Cornell University Press, 1995. 183 p.

KRASNER, S. **Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.** *Comparative Politics*, v. 16, p. 223-246, jan. 1984.

KRATOCHWIL, F. **Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs.** Cambridge: Cambridge University Press, 1989. 328 p.

KRATOCHWIL, F.; RUGGIE, J.G. **International Organization: A State of the Art on an Art of the State'.** *International Organization*, v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986.

KUBÁLKOVÁ, V. **Foreign Policy, International Politics, and Constructivism.** In: _____. (Ed.) *Foreign Policy in a Constructed World*. New York: M.E. Sharpe, 2001. p. 15-34.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Perspectiva, 2001. 126 p.

LAFHEY, M.; WELDES, J. **Beyond Belief: Ideas and Symbolic Technologies in the Study of International Relations.** *European Journal of International Relations*, v. 3, n. 2, p. 193-237, jun. 1997.

LAPID, Y. **The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era.** *International Studies Quarterly*, v. 33, n. 3, p. 235-254, set. 1989.

LARSEN, H. **Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe.** New York: Routledge, 1997. 256 p.

_____. **British and Danish European Policies in the 1990s: A Discourse Approach.** *European Journal of International Relations*, v. 5, n. 4, p. 83-451, 1999. Disponível em: <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/working%20papers/Maastricht/Larsen.pdf>>. Acesso em: 3 mai. 2014.

LESSA, A.C. **A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, p. 29-41, 1998.

LIE, J.H.; CARVALHO, B. **Protecting Civilians and Protecting Ideas. Institutional Challenges to the Protection of Civilians.** *NUPI Working Paper*, 760, 2009.

LIMA, M.R.S. de. **Enfoques analíticos de Política Exterior: el caso brasileño**”. In: Roberto Russel (ed.), **Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la Política Exterior.** Buenos Aires: RIAL/Grupo Editor Latinoamericano, 1992, pp. 53-83.

_____. **Ejes analíticos e conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña.** *América Latina Internacional*, vol. 1, n° 2, p. 27-46, 1994.

_____. **Instituições democráticas e política exterior.** *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-304, 2000.

_____. **Aspiração internacional e política externa.** *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, v. XIX, n. 82, p. 4- 19, jan./mar. 2005.

_____. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

_____. **Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior.** Buenos Aires: Latin American Trade Network, 2005. Disponível em: <www.latn.org.ar/archivos/documentation>. Acesso em: 08 mai. 2014.

LIMA, M.R.S .; HIRST, M. **Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities.** *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LIMA, N.T. **Um Sertão Chamado Brasil: Intelectuais e Representação Geográfica da Identidade Nacional.** Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ-UCAM, 1999.

LOPEZ, A.; MOTA, C.G. **História do Brasil: uma interpretação**. SP: Editora Senac São Paulo, 2008. 1056 p.

MACFARLANE, S.N; KHONG, Y.F. **Human Security and the UN: A Critical History**. Indiana University Press, 2006

MACIEL, L.A. **A Comissão Rondon e a conquista ordenada dos sertões: espaço, telégrafo, e civilização**. *Projeto História*, São Paulo, 1999.

MACIEL, L.A. **A nação por um fio: caminhos, práticas e imagens da "Comissão Rondon"**. São Paulo: Educ, 1998.

MAGALHÃES, D.J.G. **A revolução na província do Maranhão desde 1839 a 1840**. São Luís: Tipografia do Progresso, 1858

MALMVIG, H. **State Sovereignty and Intervention. A Discourse Analysis of Interventionary and Non-Interventionary Practices in Kosovo and Algeria**. New York: Routledge, 2006. 224 p.

MARIANO, M.P. **A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. 2007**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Programa de Pós Graduação em Sociologia, Araraquara, 2007.

MARIANO, K.L.P.; MARIANO, M.P. **A Formulação da Política Externa Brasileira e as Novas Lideranças Políticas Regionais**. *Perspectivas*, v. 33, p. 99-135, jan./jun. 2008.

MARQUES, S.F. **A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média**. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2005.

MARTINS, M.F.V. **A velha arte de governar: o Conselho de Estado do Brasil**. *TOPOI*, v. 7, n. 12, p. 178-221, jan.-jun. 2006.

MATTOS, I.R. **O tempo saquarema: a formação do Estado imperial**. São Paulo: Hucitec, 1990.

MAWDSLEY, E. **From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape**. London: Zed Books, 2012

MELLO, E.C. **Um imenso Portugal. História e historiografia**. São Paulo: Editora 34, 2002.

MESSARI, N. **Identity and Foreign Policy – The Case of Islam in US Foreign Policy**. In: Vendulka Kubalkova, (Ed.). *Foreign Policy in a Constructed World*, New York: ME Sharpe, 2001.

MESQUITA, B.B. **Foreign Policy Analysis and Rational Choice Models**. *International Studies Association Compendium Project Paper*, 2009. Disponível em:

<http://www.isacompss.com/info/samples/foreignpolicyanalysisandrationalchoice_models_sample.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2014.

METCALFE, V.; GIFFEN, A.; ELHAWARY, S. **Integration and Humanitarian Space An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group**. December 2011.

MIELNICZUK, F.P. **A Identidade como Fonte de Conflito: as Relações entre Ucrânia e Rússia no pós-URSS**. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: http://www2.dbd.pucRio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?arqtse=0210265_04_Indice.html. Acesso em: 20 set. 2004.

MILLIKEN, J. **The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods**. *European Journal of International Relations*, v. 5, n. 2, p. 225-254, 1999.

MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na cerimônia de formatura da Turma 2005-2007 do Instituto Rio Branco**. 29 de abril de 2008. Disponível em: http://www.irbr.mre.gov.br/discurso_mreca_souza_dantas.pdf. Acesso em 25 de junho de 2013.

MORAES, A.C.R. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2005. 154p.

MORAVCSIK, A. **Europe: The Quiet Superpower**. *French Politics*, v. 7, 3/4, 1997, 2008.

MOREIRA, L. **Combate de Paz**. São Paulo: Baraúna, 2010.

MORENO, M.F.G. **Uma leitura pós-colonial sobre as "novas" operações de paz da ONU: o caso da Somália**. 2011. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2011.

MORENO, M.F.G.; BRAGA, C.C.; GOMES, M.S. **Improvising the liberal peace model: a postcolonial view on the Mission des Nations Unies pour la stabilization en Haiti**. In: Charbonneau, B.; Chafer, T. *Peace Operations in the Francophone World: Global Governance meets post-colonialism*. New York: Routledge, 2014.

MORENO, M.F.G.; BRAGA, C.C.; GOMES, M.S. **Trapped between many worlds: a post-colonial perspective on the UN Mission in Haiti (MINUSTAH)**. *International Peacekeeping*, vol. 19(3): 377-392, 2012.

MOURA, G. **Autonomia na dependência**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

MUGGAH, R. **Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility**. New York: Routledge, 2013. 304 p.

MUGGAH, R.; MOLLOY, D.; HALTY, M. **(Dis)integrating DDR in Sudan and Haiti? Practitioners' views to overcoming integration inertia.** In: MUGGAH, R. (ed). *Security and Post-Conflict Reconstruction, Dealing with fighters in the aftermath of war.* London: Routledge, 2009.

MUGGAH, R.; CARVALHO, I.S. **O Efeito Sul: reflexões críticas sobre o engajamento do Brasil com países frágeis.** *Revista Brasileira de Segurança Pública.* Ago/Set 2011, p.172.

NASSER, F. **Pax Brasiliensis: solidariedade e projeção de poder na construção de um modelo de engajamento do Brasil em operações de paz da ONU.** Brasília: Instituto Rio Branco/MRE, 2009.

_____. **Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas.** In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Orgs.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação.* Brasília: IPEA, 2012. 323 p.

NEUMANN, I. **Russia and the Idea of Europe: A Study in Identity and International Relations.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996. 272 p.

_____. **Self and Other in International Relations.** *European Journal of International Relations*, v. 2, n. 2, p.139-174, 1996.

_____. **Uses of the Other: "The East" in European Identity Formation.** Manchester: Manchester University Press, 1999. 281 p.

O'CHALLAGHAN, S.; PANTUIANO, S. **Protective Action: Incorporating Civilian Protection into Humanitarian Response.** *HPG Report No26*, Overseas Development Institute, 2007. 57p.

OLIVEIRA FILHO, J.P. **Ensaaios em antropologia histórica.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1999.

OND, O. **Human Security and the Liberal Peace: Tensions and Contradictions.** *Whitehead Journal of International Studies*, v. 7, n. 1, p. 75-88, 2006.

ONUF, N. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations.** Columbia: University of South Carolina Press, 1989. 341 p.

_____. **Constructivism: A User's Manual.** In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). *International Relations in a Constructed World.* New York: M. E. Sharpe, 1998, p. 58-77.

PARIS, R. **Echoes of the Mission Civilizatrice: peacekeeping in the post-cold war era.** In: NEWMAN, E.; RICHMOND, O. (Ed.). *The United Nations and Human Security.* Gordonsville: Palgrave, 2001. 243 p.

_____. **At war's end: building peace after civil conflict.** Cambridge University Press, 2004. 289p.

_____. **Post-conflict Peacebuilding.** In: WEISS, T; DAWS, S. Ed. *The Oxford Handbook on the United Nations.* New York: Oxford University Press, 2007. 404–426 p.

PATRIOTA, A.A. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva.** Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 226p.

_____. **Prefácio.** In: KENKEL, K.M.; MORAES, R.F. (Orgs.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação.* Brasília: IPEA, 2012.

PEIXOTO, P.M. **Caxias. Nome tutelar da nacionalidade.** v. I. Rio de Janeiro: Edico, 1973.

PÉREZ, X.P. **Patrimonialização e transformação das identidades culturais.** In: PORTELA, J.; CALDAS, J. Castro (Orgs.). *Portugal Chão.* Oeiras: Celta editora, 2003. p. 231-247.

PIMENTEL, J.V. de S. **Apresentação.** In: *III Seminário Brasil-Noruega sobre paz e reconciliação.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

PINHEIRO, L. **Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea.** *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, Julho/Dezembro, 2000.

_____. **International Relations Studies in Brazil: Epistemological and Institutional Characteristics.** *Comunicação apresentada em International Political Science Association Conference*, Montreal; Québec, 2008.

PINHEIRO, L.; SALOMON, M. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos.** *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol. 56, no. 1, Brasília, 2013

PINHEIRO, L.; VEDOVÉLI, P. **Caminhos Cruzados: Diplomatas e Acadêmicos na Construção do Campo de Estudos de Política Externa Brasileira.** *Política Hoje*, v. 21, n. 1, p. 211-254, 2012. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politica hoje/index.php/politica/article/view/163/109>>. Acesso em: 3 mai. 2014.

PRICE, R.; TANNENWALD, N. **Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos.** In: KATZENSTEIN, P. (Ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics.* New York: Columbia University Press, 1996. p. 114-152.

PNUD. **Human Development Report.** New York: Oxford University Press, 1994.

PUGH, M. **Maintaining Peace and Security**. In: HELD, David; MCGREW Anthony (eds.) *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Polity Press, 2002.

PUGH, M. **Peacekeeping and Critical theory**. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, 2004. p. 39-58.

PUTNAM, R. **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games**. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAE, H. **State Identities and the Homogenisation of Peoples**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 372 p.

REIS, E. **O Estado Nacional como ideologia: o caso brasileiro**. *Revista Estudos Históricos*. vol. 1, no 2, 1988.

RIBEIRO, D. **Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno**. São Paulo, Companhia das Letras, 2004

RICHMOND, O. **The Globalization of Responses to Conflict and the Peacebuilding Consensus**. *Cooperation and Conflict: Journal of Nordic International Studies Association*, v. 39, n. 2, p. 129-159, 2004.

_____. **Human Security and the Liberal Peace: Tensions and Contradictions**. *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. VII, 4, 2006

_____. **Peace During and After the Age of Intervention**, 2014 (*no prelo*)

RISSE-KAPPEN, T. **Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies**. *World Politics*, v. 43, n. 4, p. 479-513, jul.1991.

ROCHA, A.J.R. **Missões de paz em Estados frágeis: elementos para se refletir sobre a presença do Brasil no Haiti**. *Brasília*: UnB, 2002.

_____. **Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Civis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz**. *e-cadernos ces*, v. 6, p. 142-158, 2009.

ROCHA, D.G. **Da Batalha à Guerra do Rio: uma abordagem espaço-temporal da representação das favelas na imprensa carioca**. Trabalho apresentado no XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, Minas Gerais, 2010.

ROQUE, S. **Peacebuilding in Guinea-Bissau: A Critical Approach**. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2009.

ROSENAU, J.N. **Pre-theories and Theories of Foreign Policy**. In: FARRELL, R.B. (Ed.). *Approaches in Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press, 1966. p. 115-169.

RUMELILI, B. **Constructing Identity and Relating to Difference: Understanding the EU's Mode of Differentiation.** *Review of International Studies*, v. 30, n. 1, p. 27-47, 2004.

RYAN, S. **United Nations peacekeeping: a matter of principles?** *Peacekeeping and Conflict Resolution*. London, Oregon: Frank Cass, 2000, p.27-47.

SÁ, L.V. **Rondon: o agente público e político.** (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-22102009-160459. Acesso em: 10 de janeiro, 2014.

SALÓMON, M.; PINHEIRO, L. **Análise de Política Externa e Política Externa brasileira: Trajetória, Desafios e Possibilidades de um Campo de Estudos.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANTOS, N.B.; RUSSO, C.M. **A participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas.** In: SILVA, K.C.; SIMIAO, D.S. *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da construção do Estado*. Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2007.

SARAIVA, M. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas.** *Mural Internacional*, v. 1, n. 1, p.45-52, 2010.

SARMIENTO, L. **O Brasil e a Minustah: as motivações e consequências de uma operação liderada pelo Brasil.** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2010.

SCALERCIO, M.A. **O Exército brasileiro e sua consolidação (1934-1955).** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1995 (mimeo).

SCHACHTER, O. **Self-defense and the rule of law.** *American Journal of International Law*, v. 83, Abr. 1989, p. 259-277.

SCHIAVINATTO, I.L. **Entre história e historiografia: alguns apontamentos sobre a cultura política (1820-1840).** *Forum Almanack Braziliense*, vol. 38, n.8, 2008.

_____. **Entre trajetórias e impérios: Apontamentos de cultura política e historiografia.** *Revista Tempo*. Niterói/RJ: UFF, v. 14, n. 27, 2009

SCHWARZ, R. **Ao vencedor as batatas: formas literárias e processo social no inícios do romance brasileiro.** São Paulo: Editora 34, 2000.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro.** Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007. 236p.

SCHWELLER, R. **Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma?** *Security Studies*, v. 5, n. 3, 1996.

SEITENFUS, R. **Elementos para uma Diplomacia Solidária: a Crise Haitiana e os Desafios da Ordem Internacional Contemporânea.** *Carta Internacional*, v. 1, n. 1, p. 5-12, 2006.

_____. **Manual das Organizações Internacionais.** 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. 386p.

_____. **Um Exemplo de Diplomacia Solidária: o Brasil no Haiti.** (s/d). Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/o_brasil_no_haiti.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2012

_____. **De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz** 8 set. 2006. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2012.

SENADO FEDERAL. **Diário do Senado Federal.** Maio de 2004.

SENNES, R.U. **Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre os países intermediários.** 2001. 275 p. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2001.

SHAPIRO, M.J. **Textualizing Global Politics.** In: SHAPIRO, M.; DER DERIAN, J. *International/Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics.* New York: Lexington Books, 1989. p. 11-23.

_____. **Methods and Nations: Cultural Governance and the Indigenous Subject.** New York: Routledge, 2004. 272 p.

_____. **Does the Nation-State Work?** In: EDKINS, J.; ZEHFUSS, M. (Ed.). *Global Politics. A New Introduction.* New York: Routledge, 2009, p. 269-280

SHARP, W.G. **Jus Paciarrii: emergent legal paradigms for U.N. peace operations in the 21st century.** Stafford, Va.: Paciarrii International, 1999. 392 p.

SIKKINK, K. **The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe.** In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Ed.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change.* Londres: Cornell University Press, 1993. p. 139-170.

SIMON, H.A. **Models of Man: Social and Rational.** New York: Wiley and Sons Inc, 1957. 279 p.

SIMÕES, A. **Brasil e Haiti: parceria em busca de um futuro melhor.** In: *III Seminário Brasil-Noruega sobre paz e reconciliação.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SINGER, J. **The Level-of-Analysis Problem in International Relations.** *World Politics*, v. 14, n. 1, p. 77-92, out. 1961.

SMITH, S. **The discipline of international relations: still an American social science?** *British Journal of Politics and International Relations*, v. 2, n. 3, p. 374-402, out. 2000.

_____. **Foreign Policy is What States Make of It: Social Construction and International Relations Theory.** In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). *Foreign Policy in a Constructed World*. New York: M. E. Sharpe, 2001. p. 38-55.

SNYDER, R.; BRUCK, H.W.; SAPIN, B. **Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics.** Princeton: Princeton University Press, 1954

_____. (eds). **Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics.** Glencoe, IL: Free Press, 1962

SOUZA, A.B. **O exército na consolidação do Império: um estudo histórico sobre a política militar conservadora.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999. 191p.

_____. **Caxias e a formação do Império brasileiro: um estudo sobre trajetória, configuração e ação política.** Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em História Social. Rio de Janeiro, 2004.

_____. **Duque de Caxias: o homem por trás do monumento.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008

SOUZA NETO, D.M. **Participação sul-americana em operações de paz: um estudo de caso da participação dos países do Cone Sul na Minustah.** *Revista Eletrônica Boletim do Tempo*, v. 4, n. 3, 2009. Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4535:participacao-sul-americana-em-operacoes-de-paz&catid=35&Itemid=127>. Acesso em: 08 maio, 2014.

_____. **A Política Brasileira para as Operações de Paz e Intervenções Humanitárias: Normas, Ética e Regionalização no Envolvimento Brasileiro na MINUSTAH.** Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2010a.

_____. **Operações de Paz e Cooperação Regional: O Brasil e o Envolvimento Sul-americano na MINUSTAH.** *Revista da Escola de Guerra Naval*, n. 15, p. 25-58, 2010b.

SOUZA LIMA, A.C. **O Santo Soldado. Pacificador, Bandeirante, Amansador de Índios, Civilizador dos Sertões, Apóstolo da Humanidade. Uma leitura de Rondon conta a sua Vida, de Esther Viveiros.** Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Museu nacional UFRJ. Comunicação n. 21, 1990.

_____. **Um grande cerco de paz.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

_____. **Um grande cerco da paz. Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1995

SPOSITO, F. **Nem cidadãos, nem brasileiros. Indígenas na formação do Estado nacional brasileiro e conflitos na província de São Paulo (1822-1845).** São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011

SPROUT, H.; SPROUT, M. **Environmental Factors in the Study of International Politics.** In: ROSENAU, J.N. (Ed.). *International Politics and Foreign Policy.* New York: Free Press, 1961. p. 41-56.

STEINBRUNER, J.D. **The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis.** New York: Princeton University Press, 1974. 392 p.

TODOROV, T. **A conquista da América: a Questão do Outro.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

UZIEL, E. **Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas.** *Política Externa*, v. 14, n. 4, mar./mai. 2006.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática.** Brasília: FUNAG, 2007.

VIGEVANI, T. et al. **Política externa no governo Cardoso: um exercício de autonomia pela integração.** *Tempo Social*, n. 20, p. 31-61, 2003.

VIGEVANI, T.; DE OLIVEIRA; M. F.; CINTRA, R. **Política Externa no Período FHC: a Busca de Autonomia pela Integração.** *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI; G. **A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação.** *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, T. et al. **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

VIVEIROS, E. **Rondon Conta Sua Vida.** Rio de Janeiro: Cooperativa Cultural dos Esperantistas, 1969

WALKER, R.B.J. **Inside/Outside: International Relations as Political Theory.** Cambridge: Cambridge University Press, 1993. 233 p.

_____. **The Double Outside of the Modern International.** *Ephemera*, v. 6, n. 1, p. 56-69, 2006

WALTZ, K. **Theory of International Politics.** New York: McGraw-Hill, 1979

_____. **Men, State and War: A Theoretical Analysis.** New York: Columbia University Press. 2001.

WAEVER, O. **The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate**. In: Smith, S. et al. (Ed.). *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 149-185.

_____. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. **International Organization**, 52, 1998. 687-727p.

_____. Identity, Communities and Foreign Policy. Discourse Analysis as Foreign Policy Theory. In: HANSEN, L.; WEAVER, O. **European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States**. London: Routledge, 2002. p. 20-49.

_____. Discursive Approaches. In: WIENER, A.; DIEZ, T. (Ed.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 197-215.

WEBER, C. **Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 164 p.

WELCH, D.A. The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect. **International Security**, v. 17, n. 2, p. 112-146, 1992. Disponível em: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/political_science/users/jovana.carapic/public/Welch_The%20organizational%20process%20and%20bureaucratic%20politics%20paradigms.pdf. Acesso em: 3 mai. 2014.

WELDES, J. Constructing National Interests. **European Journal of International Relations**, v. 2, p. 275-318, 1996.

WELDES, J. Bureaucratic politics: A critical constructivist assessment. **Mershon International Studies Review**. 42(2), p.216-225, 1998

WELDES, J.; SACO, D. Making State Action possible: The U.S. and the Discursive Construction of “The Cuban problem”, 1960-1994. **Millennium**, v. 25, n. 2, p. 361-395, 1996.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 429 p.

WELSH, J.M. From right to responsibility: humanitarian intervention and international society. **Global Governance**, v. 8, n. 4, 2002, p. 503-521.

WIGHT, C. **Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 360 p.

WOHLFORTH, W. **The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War**. Ithaca: Cornell University Press, 1993. 317 p.

WROBEL, P.; HERZ, M. A Política Brasileira de Segurança no Pós-Guerra Fria. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. (Ed.). **Brasil e o Mundo: Novas Visões**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 2002. p. 255-318.

ZANOTTI, L. Governmentalizing the post-cold war international regime: the UN debate on democratization and good governance. **Alternatives: Global, Local, Political**, 30, 4, 2005, p. 461-487.

ZAVERUCHA, J. O Brasil no Haiti e o Haiti no Brasil. *Boletín de RESDAL*, v. 15, p. X- XX, jul. 2004.

_____. La militarización de la seguridad pública en Brasil. **Nueva Sociedad**, v. 213, p. 128-146, 2008.

ZEHFUSS, M. Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison. **European Journal of International Relations**, v. 7, n. 3, p. 315-348, set. 2001.

ZEHFUSS, M. **Constructivism in International Relations: The Politics of Reality**. Cambridge University Press, 2002.

Documentos da ONU (Disponíveis em: www.un.org):

UNITED NATIONS. **An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping** (A/47/277-S/24111), 1992.

UNITED NATIONS. **Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations** (A/50/60 - S/1995/1), 1995.

UNITED NATIONS. **Report of the Secretary-General on the work of the Organization** (A/54/1), 1999.

UNITED NATIONS. **Report on the Panel on United Nations Peace Operations** (A/55/305 - S/2000/809), 2000.

UNITED NATIONS. **Interim report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti**. August 30, 2004.

UNITED NATIONS. **Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations. Independent Study for the Expanded UN**, 2005.