

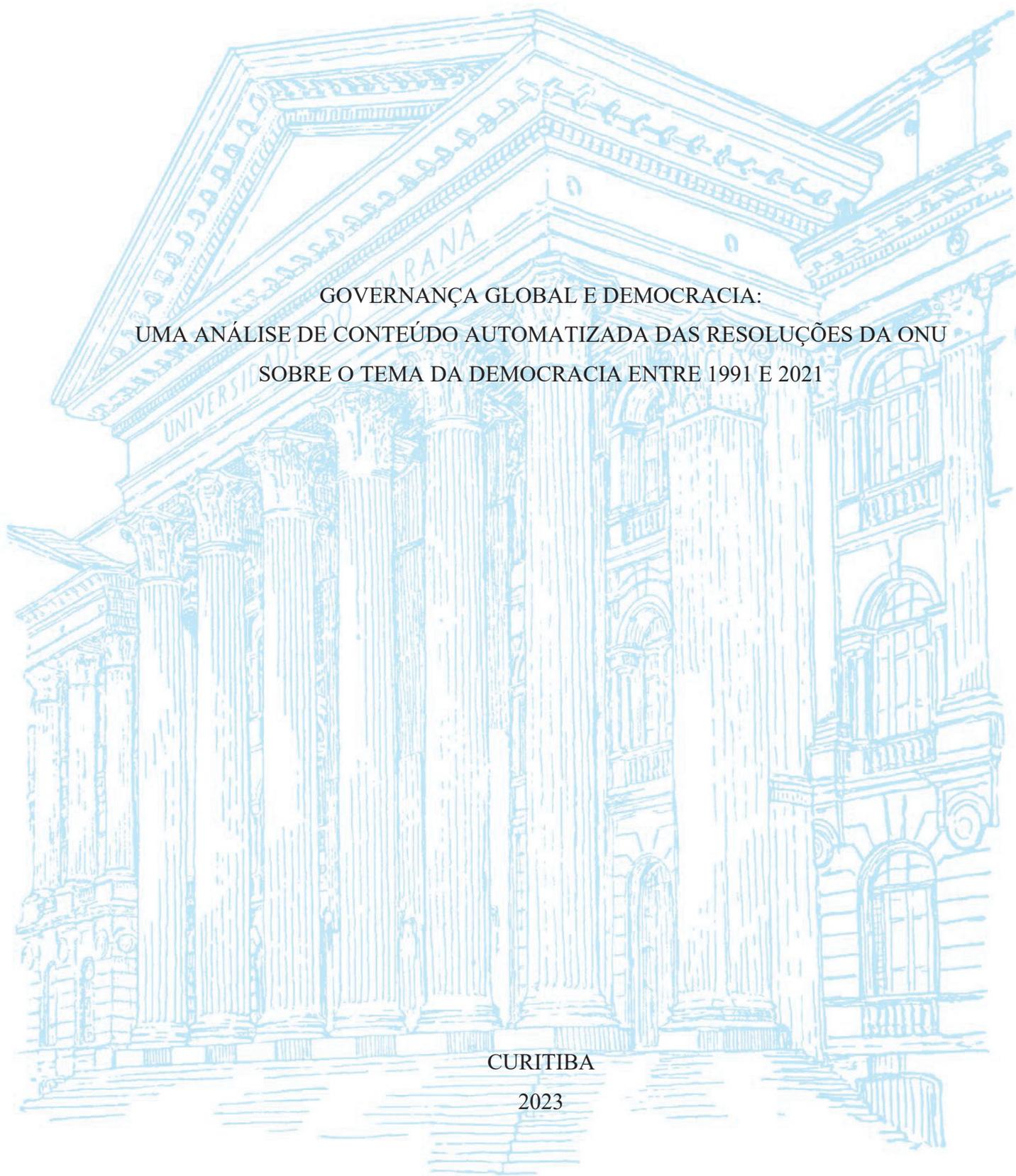
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUCAS SANTANA DE OLIVEIRA

GOVERNANÇA GLOBAL E DEMOCRACIA:
UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO AUTOMATIZADA DAS RESOLUÇÕES DA ONU
SOBRE O TEMA DA DEMOCRACIA ENTRE 1991 E 2021

CURITIBA

2023



LUCAS SANTANA DE OLIVEIRA

GOVERNANÇA GLOBAL E DEMOCRACIA:
UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO AUTOMATIZADA DAS RESOLUÇÕES DA ONU
SOBRE O TEMA DA DEMOCRACIA ENTRE 1991 E 2021

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política, no Setor de Ciências Humanas, na
Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS

Oliveira, Lucas Santana de

Governança global e democracia: uma análise de conteúdo automatizada das resoluções da ONU sobre o tema da democracia entre 1991 e 2021. / Lucas Santana de Oliveira. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Mestrado (Dissertação) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
Orientador: Prof. Dr. Aleksandro Eugenio Pereira.

1. Governança global. 2. Democracia. 3. ONU. 4. Iramuteq. I. Pereira, Aleksandro Eugenio. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ciência Política. III. Título.

Bibliotecário: Dênis Junio de Almeida CRB-9/2092

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **LUCAS SANTANA DE OLIVEIRA** intitulada: **Governança global e democracia: Uma análise de conteúdo automatizada das resoluções da ONU sobre o tema da democracia entre 1991 e 2021**, sob orientação do Prof. Dr. ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 18 de Agosto de 2023.

Assinatura Eletrônica

21/08/2023 18:19:09.0

ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

21/08/2023 20:21:11.0

RAMON BLANCO DE FREITAS

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA)

Assinatura Eletrônica

21/08/2023 17:52:59.0

ANDREA RIBEIRO HOFFMANN

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO)

Dedico este trabalho aos meus pais, namorada e aos amigos que fiz durante este período de formação e aprimoramento intelectual.

AGRADECIMENTOS

Considero imprescindível o apoio e incentivo de diversas pessoas, dos quais agradeço e listo abaixo:

Aos meus pais, que dedicaram seu tempo de vida e esforços para a minha formação e subsistência ao longo de tantos anos. Minha mãe, Antonia, e meu pai, José Flávio, obrigado pelo amor incondicional e paciência;

À minha irmã, por apoiar as decisões mais importantes da minha vida e a quem devo me colocar como exemplo, tendo em vista a minha posição de irmão mais velho;

À minha namorada, por me incentivar a cursar este programa de mestrado durante o período pandêmico da COVID-19. Seguimos em jornadas semelhantes, tendo em vista que a mesma cursou o mestrado de Políticas Públicas pela UFPR.

Ao meu prezado orientador, Alexsandro Eugenio Pereira, que de modo extremamente competente, me auxiliou com seriedade e presteza;

Aos amigos que fiz na UFPR, que dissiparam meus medos de socialização em uma nova cidade e região do país, a qual ainda não havia conhecido. Obrigado pelas conversas de sempre;

Por fim, agradeço aos professores do PPGCP que conduziram as disciplinas responsáveis pela consolidação do curso de mestrado.

RESUMO

O ano de 2021 marca o período de trinta anos de dissolução da União Soviética. A quebra da ordem bipolar permitiu a organismos internacionais, como o sistema ONU, a promover exercícios internacionais, de ajuda humanitária e assistência na promoção da paz em países atingidos por guerras civis. Entretanto, além da preservação dos acordos de cessar-fogo, espera-se que organismos internacionais como ONU auxiliem na conformação do *statebuilding* ou de restauração institucional. A via democrática apresenta o principal modelo reconciliação das partes, entre membros incumbentes do governo e grupos políticos rivais ou considerados rebeldes. Neste sentido, a presente dissertação propõe-se responder: qual é o tratamento dado pela Assembleia Geral e o Conselho de Segurança a respeito do tema da democracia a partir das resoluções produzidas entre 1991 e 2021? Dessa forma, tem-se como objetivo central o levantamento e análise das resoluções da ONU acerca do tema da democracia com vista a identificar os principais termos e correlações temáticas presentes no corpus através do uso da ferramenta Iramuteq. A presente metodologia tem o termo/palavra como unidade de análise, desse modo, as análises se concentram na identificação dos principais termos presentes nas resoluções da Assembleia Geral da ONU e do Conselho de Segurança datadas entre 1991 e 2021. A variável dependente do presente estudo está representada pela identificação do termo “democracia” nas resoluções em função do tempo (1991-2021). Tendo em vista que a captura das resoluções para a composição do corpus textual foi determinada pela presença da palavra-chave “democracia”, foram aplicadas técnicas de Análise de Conteúdo para abordagem léxica quantitativa e automatizada das resoluções, identificando as principais classes e seus diferentes eixos temáticos. Observou-se que o tema da democracia é frequentemente acompanhado ao tema da proteção dos direitos humanos e de pautas desenvolvimentistas na região centro-africana. Foi identificada maior correlação da palavra “*election*” relativa aos mecanismos de assistência democrática, especialmente com o período da década de 1990. Termos relacionados a governança híbrida como “*local*”, “*pluralism*” e “*civil society*” demonstraram correlação substantiva ao tema da democracia, ainda que comparativamente tenham baixa frequência, se apresentam de modo crescente ao longo dos últimos 16 anos. Registrou-se também, como a transformação institucional das missões de paz, a cooperação institucional e envolvimento de organismos regionais — no caso, foram observadas menções frequentes ou classes a respeito do tema, termos como o ECOWAS acompanhados das menções aos Secretário Geral da ONU — revelam o recurso a cooperações institucionais *ad hoc*. Por fim, embora o discurso institucional baseado na legitimação democrática tenha obtido maior relevância a partir da década de 1990, os dados aqui apresentados ainda revelam o caráter racional-legal e imparcial das resoluções em grande proporção.

Palavras-chave: Governança Global; Iramuteq; Democracia; ONU.

ABSTRACT

The year 2021 marks the thirty-year period since the dissolution of the Soviet Union. The breakdown of the bipolar order allowed international organizations, such as the UN system to promote international exercises, humanitarian aid and assistance in promoting peace in countries affected by civil wars. However, in addition to preserving cease-fire agreements, international organizations such as the UN are expected to help with statebuilding or institutional restoration. The democratic path presents the main model of reconciliation between incumbent members of the government and factions or rival political groups. Therefore, this work proposes to answer: what is the treatment given by the General Assembly and the Security Council regarding the theme of democracy from the resolutions produced between 1991 and 2021? Thus, the main objective is the survey and analysis of UN resolutions over the subject of democracy in order to identify the main terms and thematic correlations present in the corpus using Iramuteq's framework. The present methodology has the term/word as the unit of analysis, thus, the analyses focus on identifying the main terms present in the UN General Assembly and Security Council resolutions dated between 1991 and 2021. The dependent variable of the present study is represented by the identification of the term "democracy" in the resolutions associated with the time period (1991-2021). Considering that the capture of resolutions for the composition of the textual corpus was determined by the presence of the keyword "democracy", Content Analysis techniques were applied for a quantitative and automated lexical approach to the resolutions, identifying the main classes and their different axes thematic. It is observed that the theme of democracy is often accompanied by the theme of the protection of human rights and development agendas in the Central African region. A greater correlation was identified for the word "election" related to democratic assistance mechanisms, especially with the period of the 90s. Words related to hybrid governance such as "local", "pluralism" and "civil society" demonstrate a substantive correlation with the theme of democracy, although comparatively low in frequency, they have been increasing over the last 16 years. The missions conducted in Bosnia and Kosovo to restore the rule of law, nevertheless, didn't receive recurring mentions even during the 1990s. In addition, institutional transformation of peacekeeping missions, institutional cooperation and involvement of regional organizations, in the case frequent mentions or classes on the subject were observed, terms such as ECOWAS accompanied by mentions of the UN Secretary General reveal the use of ad hoc institutional cooperation. Ultimately, while the institutional discourse based on democratic legitimation obtained greater relevance since the 1990s, the data presented still reveal the rational-legal and impartial character of the resolutions in large proportion.

Key words: Global Governance; Iramuteq; Democracy; UN.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Distribuição de frequência - principais resultados da Classe 1 (AGNU).....	88
GRÁFICO 2 - Distribuição de frequência - principais resultados da Classe 2 (AGNU).....	89
GRÁFICO 3 - Distribuição de frequência - principais resultados da Classe 3 (AGNU).....	89
GRÁFICO 4 – Conjunto dos gráficos de escore qui-quadrado (AGNU).....	91
GRÁFICO 5 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 1 – AGNU.....	92
GRÁFICO 6 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 2 – AGNU.....	93
GRÁFICO 7 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 3 – AGNU.....	93
GRÁFICO 8 - Distribuição de frequência - principais resultados da Classe 1 (CSNU).....	95
GRÁFICO 9 - Distribuição de frequência - principais resultados da Classe 2 (CSNU).....	96
GRÁFICO 10 - Distribuição de frequência - principais resultados da Classe 3 (CSNU).....	96
GRÁFICO 11 – Escore qui-quadrado “ <i>Democracy</i> ” (CSNU).....	98
GRÁFICO 12 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 1 – CSNU.....	98
GRÁFICO 13 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 2 – CSNU.....	99
GRÁFICO 14 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 3 – CSNU.....	99

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) – AGNU.....	74
TABELA 2 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) do subcorpus gerado pelo termo “ <i>Democracy</i> ” – AGNU.....	76

TABELA 3 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) do subcorpus gerado pelo termo “ <i>Democratic</i> ” – AGNU.....	77
TABELA 4 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) – CSNU.....	79
TABELA 5 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) do subcorpus gerado pelo termo “ <i>Democracy</i> ” – CSNU.....	80
TABELA 6 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) do subcorpus gerado pelo termo “ <i>Democratic</i> ” – CSNU.....	81

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO 1 – Exemplos de segmentos de texto com o termo “ <i>Democracy</i> ” – AGNU.....	78
ILUSTRAÇÃO 2 – Exemplos de segmentos de texto com o termo “ <i>Democratic</i> ” – AGNU.....	78
ILUSTRAÇÃO 3 – Exemplos de segmentos de texto com o termo “ <i>Democracy</i> ” – CSNU.....	82
ILUSTRAÇÃO 4 – Exemplos de segmentos de texto com o termo “ <i>Democratic</i> ” – CSNU.....	83
ILUSTRAÇÃO 5 – Análise de Similitude do corpus das resoluções da AGNU.....	84
ILUSTRAÇÃO 6 – Análise de Similitude do corpus das resoluções do CSNU.....	86
ILUSTRAÇÃO 7 – Dendrograma da classificação pelo método de Reinert (AGNU).....	87
ILUSTRAÇÃO 8 - Análise Fatorial De Correspondência (AFC) – AGNU.....	90
ILUSTRAÇÃO 9 – Dendrograma da classificação pelo método de Reinert (CSNU).....	94
ILUSTRAÇÃO 10 - Análise Fatorial De Correspondência (AFC) – CSNU.....	97

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. GOVERNANÇA GLOBAL E DEMOCRACIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	14
2.1 CONFORMAÇÃO HISTÓRICA DA ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL	14
2.2 INTERSETORIALIDADE, AUTORIDADE E INDEPENDÊNCIA INSTITUCIONAL 18	
2.3 DEMOCRACIA GLOBAL E PROPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS	24
2.4 TRANSFORMAÇÕES HISTÓRICAS DO CONCEITO DE “LEGITIMIDADE”	31
2.5 NARRATIVAS DE LEGITIMAÇÃO E O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE: O CASO DO CSNU.....	35
3. ONU E O TEMA DA DEMOCRACIA	45
3.1 O PÓS-GUERRA FRIA E OS OBJETIVOS DA ONU PARA A DEMOCRACIA	45
3.2 TAXONOMIA GERACIONAL DAS MISSÕES DE PAZ E AS ADAPTAÇÕES DO DISCURSO DEMOCRÁTICO	47
3.3 DEMOCRATIZAÇÃO E TRANSIÇÃO NO PÓS-CONFLITO	49
3.4 TEORIA DA PAZ DEMOCRÁTICA E O AUTORITARISMO NO SISTEMA INTERNACIONAL	52
3.5 MODELOS HÍBRIDOS DAS MISSÕES DE PAZ	61
3.6 COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL COM ORGANISMOS REGIONAIS	65
4. METODOLOGIA E ANÁLISE EMPÍRICA DAS RESOLUÇÕES DO CSNU E DA AGNU	73
4.1 ESTATÍSTICAS TEXTUAIS	74
4.1.1 Assembleia Geral.....	74
4.1.2 Conselho de Segurança.....	79
4.2 ANÁLISE DE SIMILITUDE.....	83
4.2.1 Assembleia Geral	83
4.2.2 Conselho de Segurança	85
4.3 CLASSIFICAÇÃO HIERÁRQUICA DESCENDENTE (CHD) – MÉTODO DE REINERT	86
4.3.1 Assembleia Geral	87
4.3.2 Conselho de Segurança	93
4.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	100
5. CONCLUSÃO	104
REFERÊNCIAS	108

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos, os exercícios internacionais de ajuda humanitária e assistência na promoção da paz por parte da ONU tem obtido diferentes resultados e abordagens. Esforços para compreender aspectos conjunturais dessas missões são continuamente realizados (EIZENGA, 2022; GAZELEY, 2022; HAACKE, 2006; STEIN e ZAHAR, 2022). Entretanto, além da preservação dos acordos de cessar-fogo, espera-se que organismos internacionais como a ONU auxiliem na conformação do *statebuilding* ou de restauração institucional, em países assolados por guerras civis. A via democrática apresenta o principal modelo reconciliação das partes, entre membros incumbentes do governo e grupos políticos rivais ou considerados rebeldes. Além disso, novos debates epistêmicos a respeito da hiperpolarização política no contexto democrático têm redirecionado novas projeções a respeito da democracia. Neste sentido, a presente dissertação propõe-se responder: qual é o tratamento dado pela Assembleia Geral (AGNU) e o Conselho de Segurança (CSNU) a respeito do tema da democracia a partir das resoluções produzidas entre 1991 e 2021?

Justifica-se a escolha do tema para ampliar os achados empíricos sobre a trajetória histórica das resoluções da ONU, especificamente sobre a democracia. Não obstante, foi identificada a necessidade de analisar os dados a partir da literatura acadêmica existente, ao operacionalizar a democracia em conexão com as principais teorias. Tendo em vista que os dados reverberam os marcos institucionais, cooperações e principais missões de paz promovidas pela ONU, entende-se que tal pluralidade temática perpassa por diferentes áreas de investigação acadêmica, tal qual a governança global, missões de paz, legitimidade e teorias de paz.

O período do pós-Guerra Fria urge a necessidade de normativas e convenções que produzam maior transparência e legitimidade popular para a manutenção do sistema internacional. As operações de paz se expressam como um desses mecanismos de legitimidade, assim como na condução do espraiamento do ideário liberal. O aumento expressivo da participação de novos atores internacionais na constituição de uma governança global amplia as vias de legitimidade a partir da cooperação institucional com atores locais e regionais, sendo essa uma das principais vias recentes de reconfiguração da “paz liberal”. Dessa forma, tem-se como objetivo central o levantamento e análise das resoluções da ONU acerca do tema da democracia com vista a identificar os principais termos e correlações temáticas presentes no corpus através do uso da ferramenta Iramuteq.

A fim de produzir a construção argumentativa, tem-se por objetivos específicos: a revisão bibliográfica mais recente a respeito do tema da democracia e das Relações internacionais; e a análise histórica sobre o tema da democracia nas Nações Unidas (Assembleia Geral e Conselho de Segurança), suas nuances e continuidades. Com base nos achados empíricos, destaca-se formas/palavras que identificam o contexto político-territorial da África Central e Ocidental, bem como em alguns países asiáticos como o Myanmar. De imediato, observa-se que a pauta democrática está alinhada com elementos de cooperação sub-regional, desenvolvimento econômico-social, e de preservação dos direitos humanos, em especial por conta da instabilidade político-social dessas regiões.

A presente metodologia tem o termo/palavra como unidade de análise, não obstante o objetivo principal se concentra na identificação dos principais termos presentes nas resoluções da Assembleia Geral da ONU e do Conselho de Segurança datadas entre 1991 e 2021. Assim a variável dependente do presente estudo está representada pela identificação do termo “democracia” nas resoluções em função do tempo (1991-2021). Tendo em vista que a captura das resoluções para a composição do corpus textual foi determinada pela presença da palavra-chave “democracia”, aplicou-se no presente trabalho uma técnica de Análise de Conteúdo para abordagem léxica quantitativa e automatizada das resoluções, identificando as principais classes e seus diferentes eixos temáticos. No caso, as análises de dados textuais possibilitam que se quantifique e empregue cálculos estatísticos sobre variáveis essencialmente qualitativas — os textos (LAHLOU, 1994). O software Iramuteq se utiliza de um algoritmo de análise por Classificação Hierárquica Descendente (CHD), cunhado também de método de Reinert, que possibilita a criação de classes temáticas com homogeneidade interna através da identificação dos principais termos e de suas aproximações dentre os diferentes segmentos de textos (CERVI, 2018). Origina-se da lógica de correlações entre termos localizados em diferentes segmentos de textos do corpus e que permitem a identificação de associações com diferentes níveis de intensidade e proximidade. Dessa forma, essa técnica de análise léxica automatizada não se utiliza da subjetividade do pesquisador para a seleção prévia de categorias a partir de livros de código, por exemplo.

O método da Análise de Conteúdo aqui empregado permite uma abordagem descritiva dotada de duas qualidades, em particular: permite superar a incerteza através de técnicas e práticas que promovem uma leitura generalizável; e o enriquecimento da leitura a respeito do corpus, na medida em que soergue estruturas e conteúdos com significados que *a priori* não seria possível destacar (BARDIN, 2011). Dessa forma, a Análise de Conteúdo propicia maior

profusão exploratória quanto aos textos, ao que também permite a formulação de hipóteses provisórias passíveis de confirmação ou invalidação. No presente trabalho, foi realizada uma análise descritiva dos dados para identificar classes temáticas e elementos correspondentes ao termo “democracia” presente nos diversos segmentos do corpus e, para isto, adotou-se a técnica de criar um subcorpus a partir do isolamento do termo.

Segundo Bardin (2011, p.48), a Análise de Conteúdo se apresenta como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens”. Entretanto, tal qualidade não representa a especificidade do método, pois sua finalidade é a de promover inferências de conhecimentos relativas às condições de produção textuais a partir da recorrência junto aos indicadores observados. No caso, as mensagens identificadas no corpus das resoluções, através das técnicas de análise lexical do Iramuteq, possibilitaram a identificação das nuances do tratamento da ONU a respeito do tema da democracia ao longo do período estudado, por conseguinte, o presente método permite a retomada às causas ou antecedentes que motivaram o uso da mensagem. Assim, como Bardin (2011) observa, a especificidade da Análise de Conteúdo se articula com base em dois preceitos: análise e descrição dos elementos característicos do texto; e por fim, verificar os fatores que determinam esses elementos através da inferência. Isto posto, observou-se nesta pesquisa as alterações conjunturais do sistema internacional que justificaram a criação da estrutura semântica das resoluções da ONU. Sugere-se então que as técnicas aqui utilizadas para o estudo das resoluções possam ser reproduzidas a partir de outras instituições internacionais e temáticas.

Dentre os principais resultados, além das diferenças temáticas em função do tempo, contou-se a presença de termos distintos nas resoluções do CSNU e da AGNU. Enquanto o CSNU exerce sua posição deliberativa sobre os temas de segurança e paz, em contato contínuo ao Secretário-Geral, a AGNU, por outro lado, tece recomendações explorando os temas dos direitos humanos e de desenvolvimento. Embora o discurso institucional baseado na legitimação democrática tenha obtido maior relevância a partir da década de 1990, os dados aqui apresentados ainda revelam o caráter racional-legal e imparcial das resoluções em grande proporção. O tema da democracia está amplamente associado às questões de segurança, aos direitos humanos e às formas de assistência eleitoral como mecanismo de reconciliação nacional.

O trabalho segue estruturado em quatro capítulos primários, sendo o último a conclusão. O primeiro versa sobre a conformação histórica do século XX e a criação histórica-normativa do projeto liberal de legitimidade no sistema internacional, bem como os principais constructos e conceitos teóricos que permeiam as discussões sobre governança global e a ONU. Dentre esses conceitos, a autoridade reflexiva (ZÜRN, 2018) elucida o caráter transformativo dos interesses globais, ao admitir que os atores, através do reconhecimento de suas próprias limitações racionais e de bases informacionais, realizam a construção das relações de autoridade reflexiva. Tal observação se expressa nos exemplos de cooperação entre a ONU e organismos regionais como União Africana e a Organização dos Estados Americanos. O segundo capítulo observa a relação do tema da democracia junto a ONU: as nuances do tema da democracia, quanto a as transformações históricas e teórico-conceituais nos diferentes modelos de *peacebuilding* a partir dos anos 1990; as discussões sobre democratização a partir do período pós-conflito, com ênfase nas experiências de monitoramento e verificação eleitoral; os esforços de definição a respeito dos modelos híbridos de paz e o seu vínculo ao fenômeno da "virada local"; bem como as relações institucionais entre entes regionais e internacionais na execução de missões recentes. Por fim, tem-se o capítulo empírico com as exposições das análises de similitude, estatísticas textuais e da CHD. Neste último, são feitas observações a respeito das classes e correlações construídas sobre as formas ativas que atribuem sentido ao tema da democracia e ampliam a visualização sobre as transformações conjunturais.

2. GOVERNANÇA GLOBAL E DEMOCRACIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente capítulo dedica-se a apresentar e analisar as principais transformações referentes as instituições internacionais e os principais conceitos que permeiam a governança global, mais especificamente, sobre o tratamento da participação dos Estados e o vínculo entre autoridade e legitimidade. Parte das observações aqui destacadas se referem a integração do sistema ONU e suas singularidades, com especial ênfase na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança. O contexto histórico entre o final da Segunda Guerra Mundial até o pós-Guerra Fria compreende transformações institucionais e das distribuições das capacidades a nível internacional. Essas modificações consolidam um novo modelo de governança global pluralista, porém também verticalizada, e que incide sobre os modelos de operação de paz que serão destacados no capítulo 2. Entre as diferentes abordagens que analisam o significado e função da legitimidade no sistema internacional, também se objetiva analisar a função da legitimidade como norma democrática, especialmente se tratando da teoria da democracia global cosmopolita.

2.1 CONFORMAÇÃO HISTÓRICA DA ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL

O liberalismo internacional tem sido reestruturado historicamente desde o século XVIII, com as revoluções no continente americano e na França, trazendo consigo a emergência das políticas baseadas na soberania popular e no governo representativo. A crescente dos Estados liberais em todo o sistema internacional sofreu de conflitos e transformações históricas, com o recrudescimento dos movimentos nacionalistas na América Latina; a modernização do capital; a manutenção do sistema interimperial sobre os países africanos até o momento de seus processos de independência e o período de hegemonia anglo-americana (IKENBERRY, 2020).

De acordo com Ikenberry (2020) é possível identificar cinco características que concedem a forma da democracia liberal: a defesa dos direitos civis e da igualdade perante a lei; governo representativo que deriva sua autoridade do consentimento dos governados; possui instituições que limitam os poderes do Estado mediante mecanismos de separação de poderes, de freios e contrapesos com a preservação da independência do judiciário; economia baseada na propriedade privada; por último, a liberdade de associação, que produz a infraestrutura social responsável pela organização política e cooperativa. Soma-se a isso o princípio fundamental da liberdade política proveniente da liberdade econômica, sendo então preciso proteger os

mercados das intervenções e excessos do governo (LEBOVIC, 2004). É possível observar na retórica e no comportamento dos líderes democráticos as menções a paz, a democracia, a dignidade humana e a liberdade econômica como objetivos que se apoiam mutuamente, o que reforça a perspectiva liberal.

De suas raízes iluministas, a noção de modernidade acompanha a evolução social e institucional para os meios da cooperação, da proteção dos direitos civis e da abertura comercial até a sua concretude na ordem internacional calcada na interdependência. Ainda no século XVIII, o idealismo de Abade de Saint-Pierre considerava a existência de organizações internacionais como pré-condição para a manutenção da paz no sistema internacional, quanto para a preservação das instituições domésticas dos Estados (SAKAMOTO, 1998). No plano econômico, Saint-Pierre também visionou a introdução do sistema comercial global e de padronização monetária, sendo essas bases responsáveis pelo fortalecimento da burguesia e de sua profusão no plano internacional. O surgimento da ordem westfaliana, com o fim da Guerra dos Trinta Anos, tornou-se elemento embrionário do estado de direito e estabeleceu a paz na Europa que séculos mais tarde lançaria as bases da organização institucional e jurídica dos países. (IKENBERRY, 2020) Assim, a ordem internacional mantida pelo sistema de Estados seguiu compassada ao fenômeno da balança de poder no continente europeu.

O período do “entre guerras”, segundo Sakamoto (1998), foi marcado pela conformação de dois blocos estruturais tripartites que definiam o embate entre distintas cosmovisões sobre o plano internacional, sendo: o bloco “central”, comandado pela França, a Inglaterra e os Estados Unidos (capitalismo-democracia-nacionalismo); e o bloco “semi-central” constituído pela Alemanha, Japão e Itália (capitalismo-autoritarismo-nacionalismo). As sociedades que promovem o bloco central, não representam a mera agregação dos Estados, senão a estrutura central e comum entre os Estados, suas forças e contradições motoras que geram as transformações históricas (SAKAMOTO, 1998). A Inglaterra e a França lançaram o capitalismo industrial e a democracia liberal sobre a Europa. O capitalismo transnacional que se consolidava entre os séculos XIX e XX, encontrou seu apoio regulamentador nas teses liberais que estimulavam a criação das primeiras organizações internacionais para regular produtos e serviços no contexto do capitalismo industrial, como a União Internacional de Telégrafos e a União Postal Universal, fundadas em 1865 e 1874, respectivamente. O papel de liderança exercido pelo bloco central culminou com a criação da Liga das Nações tendo como base os “catorze pontos” de Woodrow Wilson. Em contraste, a Internacional Comunista se apresentou como uma segunda força propositora de uma nova ordem internacional.

Por outro lado, o bloco “semi-central” compreende os países que adotaram um novo complexo estrutural composto de um capitalismo pujante às custas da democracia. O contraste entre os dois blocos evidencia que o modelo entre capitalismo e nacionalismo pode ser desenvolvido em combinação ao autoritarismo, tornando a democracia em componente arbitrário (SAKAMOTO, 1998). Devido ao etnocentrismo e de sua orientação doméstica exclusiva, o bloco semi-central não detinha uma agenda internacionalista.

Somente com o fim do período do “entre guerras” e com a consolidação das democracias europeias, deu-se o processo de soerguimento da ordem liberal tendo em seu núcleo, um sistema baseado em regras e normas sobre o comércio e do alcance de interesses mútuos. Com o final da Segunda Guerra, a elite dominante internacional assume a função de transformar as elites e os regimes políticos das ordens não liberais. Se anteriormente as secessões e transformações ocorreram principalmente através de revoluções nacionais como a americana e francesa, no sistema internacional, esse processo tardio foi desencadeado por uma mudança estrutural a partir das duas grandes guerras e com o final da Guerra Fria. Além da significância geopolítica derivada desses conflitos, a mudança estrutural fundamental se encontra na subordinação dos países não liberais em assumir a doutrina hegemônica do bloco central capitalista-democrático (SAKAMOTO, 1998). As organizações internacionais estabelecem o marco institucional da vitória liberal, especialmente a partir da criação do sistema ONU e da criação das instituições de Bretton Woods.

Sob o regime da democracia liberal, o liberal internacionalismo aponta em seu ideário que a sociedade civil e de Estados possuem interesses em comum para o estabelecimento de uma ordem internacional cooperativa, sobre os princípios da reciprocidade e da igualdade de soberania. Dentre as condições de existência, as democracias liberais possuem objetivos distintos na construção da ordem internacional, assim como dispõem de diferentes níveis de capacidade para cooperarem com outros Estados liberais (IKENBERRY, 2020). A ordem internacional liberal encontrou maior profusão com o fim da Segunda Guerra Mundial em seu aspecto multifacetado, profundamente institucionalizado e dirigido pelos EUA e o legado wilsoniano. No campo econômico e securitário, os Estados Unidos adquiriram funções e compromissos que os centralizaram no sistema econômico e político mundial, como Estado aglutinador da ordem liberal.

Com a universalização do capitalismo, da democracia e do modelo de Estado nacional, as disparidades estruturais globais revelam as contradições internas do modelo liberal preponderante. Destarte, a universalização dessa estrutura internacional dificilmente poderá ser

aceita de maneira unânime pelos atores do sistema internacional. As contradições entre a democracia e o capitalismo se apresentam na conversão do poder econômico das elites em vantagem política no contexto democrático doméstico e, no plano internacional, as limitações e as formas de participação democrática são ainda mais perenes. De acordo com Sakamoto (1998) o Estado-nação não consegue barrar o capitalismo global e delimita como "nação" o grupo étnico dominante, de maneira discriminatória contra minorias étnico-nacionais. Desse modo, a democracia não encontra modos eficazes de alcançar o plano internacional, senão pelo meio da governança global e do aumento participativo das ONGs, se mantendo como um regime político exclusivo dos Estados. Tendo em vista que o sistema ONU é produto da aliança intergovernamental entre os agentes internacionais, é possível pensar que, quaisquer propostas que comprometam a unicidade do processo decisório centrado no poder executivo dos Estados serão terminantemente rejeitadas (SAKAMOTO, 1998). Desse modo, segundo Murithi (2012), a ONU ainda não representa um fórum adequado para as reivindicações de grupos subnacionais.

A onda da democratização pós-conflito na década de 1990 propiciou vasta experiência em eleições tanto para as Nações Unidas quanto para os Estados Unidos e diversos Estados europeus, que têm ONGs pró-democracia apoiadas por fundos governamentais (OTTAWAY, 1997). Naturalmente, essas preocupações foram acolhidas e incentivadas por movimentos de oposição em vários Estados, especialmente aqueles com pouca força para encerrar regimes de partido único. Nos últimos anos, devido à grande quantidade e intensidade das operações pós-Guerra Fria, a ONU precisou incentivar a participação de diversos Estados, incluindo muitas democracias. Embora a ONU continue a selecionar os colaboradores mais capacitados — aqueles que podem fornecer contingentes treinados e equipados, além de comunicações e apoio médico — isso não implica necessariamente que esses mesmos países recebam atribuições militares. (LEBOVIC, 2004). No entanto, atualmente, é possível encontrar tais colaboradores altamente capacitados predominantemente em democracias ao redor do mundo. Portanto, os financiadores internacionais poderiam, assim, justificar a aplicação de eleições com base na manifestação de um desejo geral dos países, aumentando as chances de sucesso em um processo político já em andamento (OTTAWAY, 1997).

Quanto a tomada de decisões, as democracias podem apresentar morosidade decisória devida a ampla distribuição de poder político (LEBOVIC, 2004). Além disso, os freios e contrapesos da tripartição podem afetar de forma decisiva os atos do executivo para ações imediatas. Sendo assim, a legitimidade democrática para auxiliar os objetivos humanitários e democráticos, a nível internacional, depende da vontade dos governos nacionais e as vias de

persuasão para articular os valores e interesses nacionais na consolidação de planos de ações (LEBOVIC, 2004). Os líderes democráticos, com base na doutrina liberal, necessitam recorrer ao apoio público para a promoção de compromissos internacionais. Entretanto, as operações multilaterais dispõem de custos e benefícios aos Estados: proporcionam cobertura política, através da legitimação das operações, e enfraquece o discurso oposicionista, permitindo que os Estados monitorem o comportamento de outros Estados interventores. Quanto aos EUA, historicamente, o interesse por operações de paz aumentou após a Guerra Fria e diminuiu novamente após os ataques de 11 de setembro de 2001, quando o país mobilizou seus recursos para uma campanha global contra o terrorismo e as armas de destruição em massa (LEBOVIC, 2004).

2.2 INTERSETORIALIDADE, AUTORIDADE E INDEPENDÊNCIA INSTITUCIONAL

O fim da Guerra Fria, com a dissolução da União Soviética e o muro de Berlim, abriu espaços para a consolidação de uma nova ordem democrática global a partir do fortalecimento de instituições intergovernamentais, Estados democráticos e do sistema econômico globalizado. Entretanto, com mais de 30 anos de existência, essa ordem liberal global e as instituições internacionais, demonstram sinais de fraqueza frente a exemplos como a anexação da Crimeia pela Rússia e o escalonamento da guerra iniciada em fevereiro de 2022 entre Rússia e Ucrânia. O resultado eleitoral de 2016 dos EUA com a vitória de Donald Trump evidencia a guinada isolacionista da política externa do país só antes vistos na década de 1920. Ainda que se apresente dessa forma, a ordem pós-Segunda Guerra ainda faz prevalecer a trindade das normas internacionais: estado de direito, democracia e direitos humanos (ZÜRN, 2018).

Além dos debates entre realismo e idealismo dentro da comunidade epistêmica, Michael Zürn (2018) lança uma nova interpretação sobre as relações internacionais, no que compreende o mundo da política imbuído de estruturas normativas e institucionais que contém hierarquias e desigualdades de poder e que, de forma endógena, produz contestação, resistência e a interpretação cooperativa. Os arranjos de um modelo de governança global privilegiam as crenças e interesses de alguns atores sobre outros, o que gera efeitos distributivos, de forma que, poder e hierarquia são partes constituintes da governança global.

Sendo assim, o conceito de governança global revela o primado do entendimento a respeito das principais dinâmicas entre princípios normativos e as distintas autoridades estatais, pois se refere ao exercício da autoridade além das fronteiras nacionais e de suas normas

domésticas, justificado pela necessidade de proteção de bens comuns e da busca por soluções a problemas transnacionais. De atores intergovernamentais, como o Conselho de Segurança da ONU até mesmo organizações privadas como a *Moody's Corporation*, que atua na classificação de créditos, a governança global faz-se na presença plural de atores. Como princípios norteadores, dois componentes são imprescindíveis para a governança: objetivos compartilhados e os elementos do estado de direito (ROSENAU, 1995). Outro importante determinante elencado por Zürn (2018) é a declaração de normas acordadas através de atos comunicativos, sendo imprescindível ao exercício da autoridade pública a concessão de justificativas a respeito da adoção de normas e regras, ainda que tais discursos não reflitam de fato as motivações que conduziram a criação desses arranjos.

Como outra característica da governança global, é importante enfatizar que o escopo de sua atuação não compreende impreterivelmente a participação de todos os Estados, tendo como exemplo observável a Coreia do Norte e o Myanmar, sendo este último frequentemente identificado nas resoluções da ONU nas últimas duas décadas. Há outras instituições internacionais de grande impacto, mas que não podem ser consideradas globais em suas disposições, a exemplo da Organização Mundial do Comércio (OMC). Embora a governança global não consiga reproduzir sua atuação em totalidade territorial, seu objetivo é de produzir regulamentações transnacionais e internacionais, estabelecimento de agendas, monitoramento de conjunturas, interpelação e execução.

O sistema político global compreende então variações em seus princípios normativos, podendo ser gerais ou setorializados; e instituições políticas que compreendem diferentes tipos e níveis de autoridade e legitimação, além das variações que ocorrem entre as interações observadas nessas esferas de poder (ZÜRN, 2018). Assim são as três camadas da governança global descrita por Zürn (2018): as interações entre as autoridades, que expõem os problemas de legitimidade, tendo em vista a branda interconexão existente entre as diferentes esferas; a fraca separação entre poderes que torna o ambiente político permissivo a decisões imparciais; e as especificidades das instituições, que fragmentam o exercício da autoridade em diferentes níveis de abrangência. Por fim, os princípios normativos que lançam bases para a justificação do exercício da autoridade no sistema de governança global, mas que sofrem impactos negativos, devido a noção abreviada de bens comuns a nível global e crenças generalizadas em torno da autoridade internacional. Em conformidade, Erman (2019) também reconhece dois aspectos centrais das discussões sobre a governança global: a eficiência em promover bens públicos globais; e por fim, a legitimidade necessária para o exercício de tais práticas.

Como pressuposição, a governança global necessita da noção rudimentar de bens comuns globais como condição para sua existência, sendo essa a base da justificativa para a redução da autonomia dos Estados participantes. De igual modo, quando há o cumprimento das regulações globais por parte dos atores estatais e não-estatais, mesmo quando tal decisão contraria parte dos seus interesses, é com base na condição de bem comum global e da defesa dos direitos individuais que o sistema internacional passa a suprimir seu caráter anárquico e adquire graus de hierarquia. Não obstante, Zürn (2018) defende o conceito de “relações de autoridade reflexiva” para os efeitos do exercício da autoridade política, no que consiste no contínuo escrutínio a respeito de demandas ou pedidos feitos às OIGs, especialmente no que tange as cooperações com organismos regionais.

Assim, os organismos internacionais estão sob avaliação constante e dependem da anuência dos atores estatais. Tal conceito representa uma das formas de operacionalização da “liquidez” característica das instituições, isto é, compreendendo uma estrutura explicativa que analisa o dinamismo das transformações institucionais. De modo semelhante, também o faz Sending (2017), ao que fornece ferramental analítico, na tentativa de identificar na autoridade a relação baseada no reconhecimento entre superior e subordinado. Assim, a relação de autoridade deriva da confluência da procura e esforços dos atores do sistema internacional em adquirir o reconhecimento dos superiores em um dado espaço social estruturado hierarquicamente (SENDING, 2017). Essa perspectiva relacional da autoridade na governança global prescreve a imprescindibilidade do reconhecimento tácito ou formal de outrem. A constituição da relação de autoridade deriva da identidade de cada ator partícipe de uma ordem política idealizada, o que implica na sobreposição da autoridade superior face aos subordinados. Essa dinâmica, por sua vez, gera o movimento de busca constante por reconhecimento, na tentativa de naturalizar e universalizar seus interesses particulares através da imposição de categorias e critérios de avaliação (SENDING, 2017).

Dos princípios normativos que orientam as relações institucionais em nível global, as regras com base no constitucionalismo servem para dois propósitos: identificar a autoridade final em tratativas, *pari passu* ao que delimita suas atribuições. Em seu aspecto fundacional, as regras de caráter constitucional dizem respeito a coordenação entre autoridades na resolução de temas, o que pode gerar impasses ou uso da força para implementações. Por outro lado, semelhante aos freios e contrapesos da tripartição dos poderes, o aspecto limitador produz regras políticas com o objetivo de separar os poderes e funções, a fim de atomizar as atribuições entre diferentes regimentos, evitando a concentração de dominância sobre esferas decisórias.

Em adição, devido a fraca junção entre as esferas de autoridade, por vezes é comum identificar colisões decisórias entre as OIGs, no que passa a ser necessária a busca por solução através da competição ou da cooperação descentralizada (ZÜRN, 2018). É possível assim destacar que a separação dos poderes no sistema de governança global é incompleta, não sendo completamente ausente, tendo em vista o aumento contínuo do número de cortes internacionais sendo fundadas. Não obstante, os grandes *players* globais ainda detêm a maior parte do poder político e econômico presente nos arranjos globais, sendo essa a maior fonte de poder decisório no processo legislativo e executivo na implementação de processos normativos. Tendo em vista esse amalgama de poder decisório concentrado especialmente nos membros permanentes do CSNU, outras instâncias como a AGNU estão situadas em um núcleo brando de poder político decisório (ZÜRN, 2018).

O problema da legitimidade, que se origina da interação entre as autoridades intergovernamentais, se vale da fraca intersectorialidade entre as diferentes esferas o que permite a introdução de viés tecnocrático e racional-legal como elementos legitimantes. Exemplo contrastante se encontra nas intervenções militares autorizadas pelo Conselho de Segurança, cujas bases legais e éticas foram alvo de críticas concedidas por diversos setores da sociedade civil internacional e até de outros organismos internacionais (ZÜRN, 2018). Murithi (2012), a título de exemplo, tece suas críticas quanto as propostas de reforma defendidas por alguns Estados membros como a iniciativa *Uniting for Consensus*. Considerando o fim da Guerra Fria como a principal mudança estrutural do sistema internacional na história contemporânea, o que poderia ter servido como catalisador ao estabelecimento da democracia global não se confirmou. A ausência da separação dos poderes também aflige o problema da legitimidade, sendo o Conselho de Segurança da ONU responsável pela legalidade de suas próprias autorizações. Dessa forma, a não-arbitrariedade é comprometida pela falta da separação dos poderes no próprio regimento internacional, no que abre margem para o recrudescimento da politização por parte dos atores societários e que passam a questionar as bases de legitimação dos arranjos de governança global. Os processos de legitimação representam um sério desafio para qualquer tentativa de construção de um debate sobre a legitimidade na governança global. Combinar padrões de legitimidade com as várias e contínuas práticas de governança global apenas adia a abordagem mais aprofundada de até que ponto essas práticas estão implicadas em relações de poder que consideram certos padrões de legitimidade como apropriados (BRASSETT e TSINGOU, 2011). Dessa forma, as concepções liberais de democracia podem privilegiar a transparência e a responsabilidade como referências legítimas, enquanto

negligenciam as críticas das relações de propriedade. De igual modo, uma concepção neoliberal de governança global pode privilegiar a eficiência e a solução de problemas em detrimento da inclusão de vozes críticas (HELD e MCGREW, 2002).

As relações políticas da governança global, com base na autoridade reflexiva, admitem que seus subordinados reconhecem e legitimam as autoridades internacionais a partir da identificação de suas próprias limitações, sendo essa uma forma de cooperação entre os portadores da autoridade e seus constituintes (ZÜRN, 2018). Não se trata de uma base racionalista que determina que os Estados tenham sempre interesses pré-definidos e conduzidos com o auxílio das instituições internacionais, mas sim, que através do reconhecimento de suas próprias limitações racionais e de bases informacionais é que se faz as construções das relações de autoridade reflexiva. Tal conclusão se expressa nos exemplos de cooperação entre a ONU e organismos regionais como União Africana e a Organização dos Estados Americanos. Não obstante, uma das possíveis motivações do sistema ONU, em delegar a função de manutenção da paz e segurança para organismos regionais, é de auxiliar na preservação da satisfação a respeito do *status quo* (VOETEN, 2005). Outro ponto a destacar, é a constante reavaliação e monitoramento aos quais as autoridades reflexivas estão submetidas (ZÜRN, 2018). No âmbito das regulações globais, o modelo de autoridade reflexiva compreende que, na busca por objetivos globais em comum, os Estados não correspondem aos organismos internacionais de forma compulsória, mas sim por meio de requisições orientadas ao cumprimento de metas e objetivos compartilhados (ZÜRN, 2018).

Especificamente, quanto maior o nível de delegação de autoridade dos Estados para as OIGs, espera-se que a legitimação ocorrerá também por vias democráticas, considerando dois argumentos: o alto grau de autoridade leva à politização (ZÜRN, BINDER e ECKER-EHRHARDT, 2012); em segundo lugar, por consequência do aumento de autoridade, espera-se que as narrativas tecnocráticas ou racionais-legais sejam contestadas, tendo em vista que as autoridades internacionais podem contingenciar os interesses particulares de seus membros no curto prazo (ZÜRN, 2018). Por implicação, quando os estados delegam competências a burocracias, tribunais ou parlamentos internacionais, pode-se esperar que os padrões de legitimidade que contam no nível doméstico se espaiem internacionalmente. Como resultado, de acordo com a tese de conexão autoridade-legitimidade, os esforços de legitimação democrática ganharão relevância para as OIGs que adquirem autoridade (DINGWERTH, SCHMIDTKE e WEISE, 2019; ZÜRN, 2018).

Haftel e Thompson (2006) investigam as variações nos níveis de independência das organizações internacionais. De acordo com os autores, a independência das instituições está amparada em seus níveis de autoridade e influência que, por sua vez, produz suas habilidades em modificar a política internacional. Para conceitualizar, destaca-se três elementos inter-relacionados da independência institucional: autonomia, neutralidade e delegação. A autonomia auxilia na conceituação de independência, na medida em que aufere a capacidade de operar, de maneira isolada, sem a influência de outros atores políticos – especialmente os Estados. Considerando a aplicação da teoria do principal-agente, compreende-se que a independência de um agente é determinada por sua autonomia e preferências distintas de seu principal (Estados), e um ator independente tem interesses neutros ou imparciais em relação a outros atores políticos. A delegação de autoridade a uma burocracia ou a um mecanismo de solução de controvérsias se insere como elemento-chave acerca do grau de legalização de uma instituição, e instituições com autoridade delegada significativa têm o poder de definir agendas e moldar políticas por meio do exercício discricionário e de impor “custos de soberania” aos Estados em determinadas situações.

Quanto as variações nos níveis de independência, Haftel e Thompson (2006) concluem que derivam do design institucional, incluindo: procedimentos de tomada de decisão, burocracias supranacionais e mecanismos de solução de controvérsias. Os procedimentos e regras de tomada de decisão determinam o nível de independência que os Estados têm sobre as atividades de OI, sendo o número de Estados necessários para controlar a tomada de decisões um fator-chave. Bem como um poder mais descentralizado, isto é, quando há presença de múltiplos veto *players* quanto a independência dos bancos centrais, tornando mais difícil a revogação de suas decisões, a independência das instituições internacionais é parcialmente guiada pela função do número de Estados necessários para controlar a tomada de decisões.

As duas dimensões dos procedimentos de tomada de decisão são as regras de votação e o órgão que toma as principais decisões que são importantes para determinar a independência das organizações internacionais. Inicialmente, é importante destacar a diferença fundamental entre decisões tomadas por consenso, ou unanimidade, e decisões tomadas por algum tipo de regra de maioria. À medida que o tamanho do grupo de veto se expande, os Estados cedem cada vez mais suas capacidades de controle, isto é, de modo que a regra da maioria força os Estados a aceitarem decisões com as quais podem discordar, o que resulta na perda de controle e a um certo agrupamento de soberania. A regra por consenso, por outro lado, destina-se a proteger a soberania do Estado, uma vez que nenhuma obrigação pode ser imposta sem o consentimento

de cada membro. Entretanto, vale destacar que o caso do CSNU se diferencia pela exclusividade do poder de veto incumbido aos membros permanentes. Por outro lado, a única exceção é a UE (HAFTEL e THOMPSON, 2006). Com o Ato Único Europeu em 1986, a UE adotou novas regras de votação por maioria qualificada na maioria das áreas temáticas. Embora tal procedimento reconheça aos Estados maior força de voto, o mesmo também garante que nenhum Estado possa bloquear o processo de integração. Os autores também discutem como as organizações internacionais com um conselho ministerial, ou outro órgão representativo com a responsabilidade de tomada de decisão, são mais independentes que as organizações internacionais onde os chefes de Estado se apresentam como principais tomadores de decisão. Em último caso, os interesses nacionais tendem a dominar e os ministros são limitados em sua capacidade de promover objetivos distintos da organização ou da comunidade do Estado membro. Isso ocorre, tendo em vista que conselhos ministeriais sofrem o risco de ver suas decisões alteradas ou anuladas pela autoridade dos chefes de Estado, o que atenua iniciativas de risco.

A burocracia supranacional se refere a um órgão técnico e administrativo permanente que gerencia a operação regular das organizações internacionais, a partir do trabalho de especialistas técnicos e gerenciais que não representam governos individuais e estão isolados da influência política no desempenho de suas funções. Isso sugere que os interesses burocráticos são neutros em relação aos interesses nacionais individuais. Além disso, em alguns casos detém o poder de iniciar e recomendar políticas, fonte importante de independência. Por último, mecanismos de solução de controvérsias internacionais são potencialmente restritivos, tendo em vista a necessidade dos Estados em delegar importantes poderes judiciais a terceiros em posição de neutralidade, tendo como exemplo o Tribunal Europeu de Justiça e o mecanismo da Organização Mundial do Comércio (OMC). Segundo Haftel e Thompson (2006), o que define idealmente os mecanismos de solução de controvérsias são: procedimentos automáticos, incontornáveis, vinculantes e com um corpo decisório permanente.

2.3 DEMOCRACIA GLOBAL E PROPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS

Semelhante ao que observa Zürn (2018) a respeito da autoridade reflexiva, sendo essa orientada ao compartilhamento de metas e objetivos, Erman (2019) compreende em sua abordagem “*function-sensitive*” que os temas, justificações, e os princípios democráticos são dependentes das metas e objetivos almejados pelos atores internacionais em um cenário de

democracia global. Sua abordagem se propõe a descrever a democracia global de modo analítico com nuances relativas às suas demandas institucionais utilizando a noção de “suficiência” ou de requerimentos mínimos, ao invés de determinar as condições para um “estado global” aos moldes hobbesiano e weberiano. Em adição, Valentini (2014) discute as principais objeções à democracia global, sobretudo os questionamentos quanto à existência de um “*demos*” global. Em parte da visão crítica, o “*demos*” compreende o acúmulo de experiências e memórias comuns na composição de uma identidade coletiva preservada e repassada continuamente. Tal visão conjuga o conceito de Estado-nação e democracia além de mera coincidência histórica, senão como uma conformação sistemática, indissolúvel e indisponível além das fronteiras do Estado-nação (KIELMANNSEGG, 1994 *apud* ZÜRN e WALTER-DROP, 2011). A democracia global se insere, junto à justiça distributiva global como tema integrante do projeto político cosmopolita mais amplo (GOODIN, 2016). Vale destacar que discussões que envolvem o projeto de democracia cosmopolita derivam do campo da teoria política normativa.

A autora conceitualiza a “*function-sensitive*” como uma metanorma, ou uma teoria “não ideal”, tendo em vista que seu objetivo é de estabelecer as condições limítrofes para a explicação substantiva da democracia, em contraposição a enquadramentos específicos (ERMAN, 2019). Dentro de suas observações, conduz a priori dois pré-requisitos de viabilidade, considerando um princípio político-normativo que descreve a democracia global: demonstrar compatibilidade com as características basilares da natureza humana reconhecida; e a probabilidade de implementação de acordo com o *status quo*. São duas suas principais conclusões: em controle da autonomia governamental e da proteção da equidade política dos Estados, bem como para a proteção aos indivíduos vítimas de violação de direitos humanos, faz-se necessário a criação de entidades legislativas supranacionais, seja através da adoção de uma forma unicameral ou de maneira atomizada entre diferentes domínios políticos; de regular as funções de pós-decisão, os arranjos institucionais devem ocorrer na forma de cortes supranacionais, em reforço aos mecanismos de *accountability*. Entende-se que, mesmo a excepcionalidade do poder executivo intergovernamental, como no caso do CSNU, não inviabiliza os estudos e esforços a respeito da democracia global, que considera avaliações empíricas robustas e contínuas à guisa de viabilizar os arranjos de uma democracia global (ERMAN, 2019). Dessa forma, a presente seção descreve as principais discussões teórico-normativas recentes a respeito da democracia em seu nível global. Isto é, além dos desafios dos processos de democratização pós-conflito, a democracia também é objeto de discussão quanto

a sua aplicação no nível global. Tendo em vista a sua grande adesão e membresia, bem como seu alto grau de intersectorialidade, a ONU se insere como possível proponente institucional desse ideário democrático ao nível de governança global.

A fim de elucidar a compreensão quanto a um “*demos*” global, Valentini (2014) reconhece duas dimensões explicativas: a de composição e a performativa. A esfera de composição do “*demos*” identifica sobre quais condições as decisões se aplicam aos atores democráticos com base no princípio do respeito igualitário. Tendo em vista que este princípio se expressa pelo status de igualdade participativa de atores “racionais” e autônomos em face a desacordos, a autora destaca dois princípios democráticos de aplicação decisória: o princípio de “todo sujeito” e “todo interesse afetado”. O primeiro, afirma que somente aqueles que estão de fato sujeitos a decisões legais coercitivas devem ter voz na tomada de decisão; o último, recomenda que “todos e apenas aqueles cujos interesses importantes são afetados por uma decisão em princípio aberta à adjudicação democrática devem ter voz em sua tomada” (VALENTINE, 2014, p. 793, tradução nossa). O controle fronteiriço dos Estados compreende regimentos de coerção a nível global, podendo assim ser de natureza democrática global, de acordo como princípio de “todo sujeito”. Temas como comércio internacional, mercado financeiro e a mudança climática antropogênica destacam a existência de um “*demos*” global sob os auspícios do princípio de “todo interesse afetado”.

David Held (1995), em complementariedade, afirma que elementos de defesa e segurança também podem ser acrescentados ao controle democrático, pois fogem das fronteiras do Estado-nação. Entre outras coisas, isso implicaria buscar: medidas para implementar elementos-chave das Convenções de Direitos da ONU, fazer cumprir a proibição do direito discricionário de usar a força e proteger o sistema de segurança coletiva previsto na própria Carta da ONU; possibilitar o voto “quase” consensual na Assembleia Geral como uma fonte legítima de direito internacional; ou modificando o arranjo de veto no Conselho de Segurança e repensando a representação nele para permitir uma adequada *accountability* regional, uma base pode ser estabelecida para o sistema ONU gerar recursos políticos próprios e atuar como um centro de tomada de decisão politicamente independente. Somente na medida em que novas formas de arranjo militar estiverem interligadas a uma estrutura democrática internacional, seria possível pensar na conformação de um acordo que poderia ser criado entre o poder coercitivo e a *accountability*.

Por sua vez, a dimensão performativa aponta para a capacidade de um “*demos*” qualificado em termos de agência democrática, isto é, quando os membros de um dado grupo

devem ter interesses comuns, compartilhar princípios substantivos e estar vinculados por relações robustas de confiança mútua (VALENTINE, 2014). A democracia global, segundo a autora pode ser considerada como inviável até o presente por não apresentar as pré-condições necessárias, particularmente em seu caráter performativo, embora também conclua que não há validação quanto a democracia global na qualidade de esforço inviável *ad eternum*. Exemplos já identificados por John Dryzek (2011) elucidam a crescente de temáticas lançadas à arena internacional, como movimentos sociais transnacionais, pressões para expandir o círculo de responsabilidade de ONGs e organizações internacionais, bem como as eleições ocorrendo em nível supranacional no caso da União Europeia. Held (1995) identifica que a democracia cosmopolita deve ser sempre um conjunto de organizações, associações e agências que perseguem seus próprios projetos, sejam eles econômicos, sociais ou culturais. Entretanto, esses projetos devem também estar sujeitos às restrições dos processos democráticos e de uma estrutura comum de ação política. Além disso, destacam-se dois modelos institucionais pluralistas, onde parte do campo epistêmico enfatiza a deliberação e a função do ativismo internacional e da sociedade civil, enquanto outros reafirmam a importância dos mecanismos eleitorais e de instituições supranacionais.

Críticas à democracia global também ressaltam o dilema da política no cenário de recrudescimento da globalização: a contradição entre a efetividade do sistema político e a participação cidadã (DAHL 1994). Dahl (1999) reitera esse dilema como parte da visão epistêmica cética, em como as instituições internacionais são não democráticas, com base em dois aspectos da democracia: a democracia requer um sistema de controle popular e um sistema de direitos fundamentais. Em adição, aponta-se que as soluções substantivas, percebidas como as finalidades da política, a nível nacional são heterogêneas em excesso, o que deixaria para os incumbentes recorrerem as soluções procedimentais, isto é, a decisão por maioria. Como exposição, para reafirmar a ausência de controle democrático e do interesse público relacionado a política externa no nível doméstico, a visão revisada do padrão de influência da opinião pública sobre a política externa pode ser lida como: embora os cidadãos em países democráticos apresentem, usualmente, menos interesses em assuntos exteriores do que em aspectos domésticos, em algumas circunstâncias a opinião pública pode se tornar ativa e promover participação decisiva nas decisões de política externa. Isto é, se mesmo a nível doméstico não há interesse ou formas de controle permanente da opinião pública em incidir sobre os assuntos exteriores, espera-se que seja ainda mais improvável conduzir os mesmos esforços na esfera internacional. Casos como os referendos que tratavam a inserção dos países na União Europeia

e as variações de popularidade da Guerra do Vietnã nos EUA, revelam o despertar de maior interesse público e participação ocasional. Mesmo na presença de um poder supranacional, como o caso da UE, onde encontra-se melhores possibilidades de controle democrático, no caso, organizações gerais como a Assembleia da ONU possuem déficits democráticos ainda maiores.

Em 14 de julho de 2010, Inga-Britt Ahlenius, Subsecretária-Geral do Escritório de Serviços de Supervisão Interna da ONU, emitiu um relatório contundente de fim de missão no qual afirmava que a ONU estava “em um processo de declínio e relevância reduzida” (MURITHI, 2012). Destaca-se que a posição de subsecretário é nomeada pela AGNU e recomendada pelo secretário geral. Ahlenius (2010) foi ainda mais contundente ao concluir que a ONU parece “ser vista cada vez menos como um parceiro relevante na resolução dos problemas mundiais. No entanto, a instituição continua sendo um fórum de último recurso quando uma crise global específica ameaça subjugar o sistema internacional. Considerando os desafios identificados no projeto de democracia cosmopolita, Christiano (2012) visualiza como medida viável a garantia de que padrões mínimos de moralidade ou direitos humanos sejam respeitados e promovidos pela lei e instituições internacionais, com o objetivo de garantir que essas instituições satisfaçam alguns padrões mínimos de responsabilidade. Por outro lado, Murithi (2012) avaliou os principais avanços teóricos-normativos sobre o aprofundamento da democracia global e propõe uma transformação radical da ONU em uma Federação Mundial de Nações (WFN). O mesmo aponta as etapas práticas que seriam necessárias para iniciar uma revisão radical do sistema internacional, de modo a lançar as bases para a democracia global. Christiano (2012) também pressupõe que um sistema equitativo de diplomacia e negociação multilateral, no entanto, Murithi (2012) afirma que o mesmo implica dizer que tais transformações podem ser alcançadas sem uma transformação fundamental das desigualdades estruturais e de poder fomentadas por um sistema que privilegia os países que têm recursos para controlar, dominar e subverter esses processos (MURITHI, 2012). A realidade dos processos de negociação no CSNU é um exemplo. Mais de 60% das questões discutidas pelo CSNU centram-se na África, mas o continente não tem qualquer representação entre os membros permanentes, o que restringe sua participação em processos de tomada de decisão apenas como membros individuais e não permanentes.

Nesse sentido, Zürn e Walter-Drop (2011) admitem que as instituições internacionais aumentam a efetividade do sistema político, bem como são sensíveis aos problemas impostos pela globalização sobre a democracia. Em termos democráticos, as instituições internacionais

adquiriram maior sensibilidade aos problemas enfrentados pela democracia durante o contínuo processo de globalização e desnacionalização, tendo em vista que auxilia na correção das desigualdades entre espaços políticos e sociais. Além disso, as instituições internacionais respaldam a autonomia das comunidades políticas ao permitir a implementação de políticas, onde cada Estado isolado não poderia realizar de forma significativa. Nesse sentido, as instituições internacionais não são o problema, mas parte da solução dos problemas da democracia representativa moderna na era da desnacionalização (ZÜRN e WALTER-DROP, 2011). Entretanto, para assegurar os espaços de negociações justas e de promoção da democracia, cabe as instituições internacionais propiciarem esses espaços, mas não sem antes dispor de capacidade quanto a proporcionalidade controlada a respeito dos diferentes níveis de capacidade política e econômica que existem entre os Estados. Dito isso, na ausência de poder institucional, quanto ao poder de controlar a influência dos Estados mais poderosos, a transferência de responsabilidade recai sobre as instituições internacionais em forma de desconfiança relativa à preservação dos padrões democráticos (CHRISTIANO, 2012).

Na promoção de esforços direcionados a fornecer maior compreensão sobre a existência de um “*demos*” global ou transnacional, Zürn e Walter-Drop (2011) desagregam este último em seis elementos centrais que proporcionam os pré-requisitos sociais para a democracia: direitos, confiança (*pacta sunt servanda*), espírito público, discurso público, solidariedade e associação. A preservação dos direitos civis e de participação democrática no nível doméstico encontra sua contraparte internacional na defesa dos direitos humanos e das operações de *peacekeeping* e *peacebuilding*, especialmente os esforços de monitoramento eleitoral. O respeito ao cumprimento das deliberações públicas, que no âmbito internacional se manifesta pelo princípio do *pacta sunt servanda*, e os mecanismos de *compliance*, se somam como mantenedores do respeito as obrigações mutualmente contraídas entre os signatários partícipes da comunidade dos Estados. O espírito público transnacional se comporta de maneira setorial, na discussão de temas relacionados a bens públicos internacionais, com a inclusão de atores não-estatais. Tal abordagem, prioriza os interesses públicos frente aos privados, na medida em que estabelece processos deliberativos, contrários ao processo de barganha. O discurso público transnacional, compreende a participação e comunicação entre comunidades de especialistas em diferentes áreas temáticas. Entretanto, as relações institucionais ainda são majoritariamente conduzidas pelos Estados. Dessa forma, ressalta-se a baixa interconexão entre as instituições especializadas. Por conta disso, a demanda por regulação dessas relações resulta nas conferências intergovernamentais e as negociações entre Estados.

Observa-se que dos pré-requisitos sociais apresentados a nível internacional, a confiança mútua de intenções, e o reconhecimento de direitos estão bem estabelecidos; por outro lado, o senso de solidariedade baseada na identidade coletiva e o discurso público limitado aos públicos setoriais, que por sua vez, depende da institucionalização de um discurso público mais amplo e de uma linguagem e mídia comuns — bem como de um sistema partidário — se encontram deficitários (ZÜRN e WALTER-DROP, 2011). Por fim, com base na confiança mútua, solidariedade e espírito público, os membros de um *demos* demonstram vontade de formar associações para entrar no discurso público e exercer seus direitos. A partir do modelo de representação política no nível doméstico dos Estados, torna-se possível as negociações entre os Estados dentro de áreas temáticas limitadas que formam o núcleo dos processos políticos multilaterais.

David Held (1995) afirma que no mundo contemporâneo, a democracia só pode ser plenamente sustentada garantindo a responsabilização de todos os sistemas de poder relacionados e interconectados, da economia à política. Esses sistemas envolvem agências e organizações que formam conjuntos capazes de atravessar as fronteiras territoriais dos Estados-nação. Segundo Held (1995) os esforços para a promoção da democracia devem, portanto, estar ligada a uma estrutura em expansão de instituições e procedimentos democráticos – ao que denomina de modelo cosmopolita de democracia. O direito democrático, assim, lançaria a base constitutiva dos modos de interação e solução de controvérsias; sua jurisdição não poderia ser considerada sem a presença de jurisdição compulsória no caso de disputas sob sua responsabilidade, e sem fornecer meios de reparação no caso de violações de direitos.

Com base na observância de que o sistema internacional ainda carece de uma ordem jurídica imparcial, em conjunto do ganho histórico de autoridade legal por parte das OIGs, cria-se um ambiente institucional que possibilita não apenas o desenvolvimento de novas entidades com base em princípios constitucionais, bem como autocráticos. No caso da ONU, Archibugi (1993) lança algumas considerações a respeito de reformas democráticas radicais que foram sugeridas logo após a Segunda Guerra, mas o estabelecimento contínuo da ordem bipolar paralisou os debates a respeito. A revisão crítica do autor (ARCHIBUGI, 1993) toma por objeto três conjuntos de reformas: projetos para a criação de uma “Assembleia dos Povos das Nações Unidas”, cuja direção estaria a cabo dos “cidadãos globais” ao invés de representantes de governos; propostas para a reforma da CIJ com a ampliação de suas competências para julgar crimes perpetrados por indivíduos; por último, propostas para modificar o CSNU, especialmente o poder de veto dos membros permanentes.

A maior proposta para a instituição da “Assembleia dos Povos” derivou das iniciativas da extinta *International Network for a UN Second Assembly* (INFUSA) e de Jeffrey Segall (1982), que continha o apoio de 94 ONGs e objetivava a criação de uma assembleia consultiva e subsidiária da Assembleia Geral (ARCHIBUGI, 1993). Held (1995) complementa: “o estabelecimento de uma assembleia independente de povos democráticos, eleitos diretamente por eles e responsáveis perante eles, é um requisito institucional inevitável” (p. 273, tradução nossa). Devido as dificuldades de conformação decisória para deliberar a respeito dessas propostas, especialmente de forma unânime, todas essas propostas afetam a projeção política desses organismos intergovernamentais. Ainda que atenda a constituição de procedimentos democráticos-participativos, o possível compartilhamento das competências institucionais torna improvável a aprovação de tais medidas por parte dos Estados.

2.4 TRANSFORMAÇÕES HISTÓRICAS DO CONCEITO DE “LEGITIMIDADE”

Em análise histórica, Mulligan (2006) observa que a “lei primitiva”, e com ela a moralidade, representavam um veículo do costume, cuja função era dirigir as práticas humanas de acordo com as regras estabelecidas. A prática consuetudinária estava intimamente vinculada ao direito e a moralidade a partir de noções do direito natural. Essas práticas que identificam o que é ser moral, também estão mantidas nas doutrinas do direito positivo. David Beetham (1998) também observa que a palavra “legitimidade” surgiu e desapareceu em diferentes períodos históricos. A teoria política de língua inglesa conseguiu estabelecer as bases para o estado moderno, apesar da “legitimidade”, paralelamente, ainda representar a reivindicação dos direitos hereditários de um monarca, na noção de legitimidade dinástica. A legitimidade atestava um fato biológico, do qual dependia o direito de um rei, mas isso não deixava de ter um elemento moral e religioso substancial (MULLIGAN, 2006). Locke mais do que Hobbes, objetivava desvincular a noção de legitimidade das monarquias dinásticas e o direito (MULLIGAN, 2006). O uso da legitimidade foi ampliado, de modo que seu potencial permanesse disponível nas disputas de reivindicações e reconvenções sobre o direito daqueles que governam. De fato, no final do século XVIII, o papel da legitimidade perdeu seu vínculo com a primogenitura legítima. Ao invés de se referir aos critérios de sucessão, a legitimidade passou a significar uma declaração muito mais completa de julgamento político, algo muito mais próximo do “direito” do próprio governo (MULLIGAN, 2006). Como a questão da linhagem se igualava a legitimidade, e também a decidia, então, na forma adquirida durante o

período moderno, a legitimidade popular desempenha um papel significativo na determinação da legitimidade de um Estado, tanto na teoria quanto na prática internacional.

Durante o século XX, a legitimidade passou a ser concebida no pensamento político internacional, onde uma de suas principais aplicações políticas estava relacionada às reivindicações concorrentes para governar um território. Nesse aspecto, em virtude da necessidade de tomar uma decisão sobre a legitimidade da representação de um Estado membro, o assunto deveria ser submetido à Assembleia Geral da ONU. Observa-se que a legitimidade compreende, não como um estado ou condição que possa ser notada, mas como uma questão de decisão coletiva consciente, mesmo que ainda reflita sentimentos de pertencimento legítimo e até de sucessão. David Caron (1993), em suas considerações quanto ao CSNU, analisa o processo de deslegitimação, e identifica no fenômeno a existência de conclusões subjetivas baseadas em noções de justiça e dignidade, ou de natureza utilitária para cada agente. Desse modo, alegações de ilegitimidade manifestam insatisfação com uma organização. Em tentativa de substituição às regras cujo termo “legítimo” é aplicado, é preciso capturar essa legitimidade, restabelecendo a reivindicação de acordo com um novo conjunto de regras ou prioridades e, desse modo, negando a presente. Logo, uma disputa não pode buscar garantir a legitimidade simples, mas buscar garantir uma legitimidade sobre a outra (MULLIGAN, 2006). Por fim, em suas considerações, Mulligan (2006) apresenta a multiplicidade dos efeitos do conceito de legitimidade:

Podemos usá-lo para dar um sabor moral a uma política excessivamente racionalista; imputar aprovação popular onde nenhuma foi buscada; gerar uma visão mais jurídica de uma política internacional regida pela imposição, ofuscação e outras violências; ou invocar demônios da “moralidade dos costumes”, impondo assim um conservadorismo radical em que as regras, quaisquer que sejam, mantêm seu direito (exceto, talvez, contra outra regra). (p. 375, tradução nossa)

Segundo Clark (2005), é possível supor duas características bastante distintas do pós-Guerra Fria que estimularam o recurso à linguagem da legitimidade. Uma importante contribuição para o estudo da sociedade internacional, que estabeleceu em sua agenda de pesquisas futuras a distinção entre “solidarismo consensual” e “solidarismo coercitivo” (ALDERSON e HURRELL 2000). O primeiro conceito destaca a intensificação de valores compartilhados dentro da sociedade internacional, a partir do surgimento espontâneo da integração normativa. Por sua vez, entende-se que constitui o processo de coesão da visão internacional na construção de um universalismo normativo. Esse caráter de contrato social, por meio do qual membros vivem em um “estado de natureza” voluntariamente, constituem

normas, regras e princípios para o aprimoramento institucional. Esse instrumento de legitimação implementado pelas organizações é baseado em ideias contratualistas liberais profundamente enraizadas (BARNETT e FINNEMORE, 2004). Em contraposição, a forma coercitiva sugeriria uma imposição de poder hegemônico, representado pelos EUA. Dessa forma, o solidarismo coercitivo afirma que tal universalização normativa é derivada da nova distribuição de poder internacional, e não da espontânea consolidação de normas compartilhadas.

Ainda que cientes das diferentes visões sobre a legitimidade no pós-Guerra Fria, na ausência de uma estrutura cultural comum, a sociedade internacional reafirma a instabilidade sobre sua própria coesão. Infere-se que essa heterogeneidade é resultante da prática da legitimidade, que não corresponde diretamente a nenhuma dessas normas — legalidade, moralidade e constitucionalidade — em particular: ela é mediada por um processo político de contestação e construção de consenso. Esse processo, por sua vez, é filtrado pelas distribuições de poder predominantes (CLARK, 2005). A legitimidade, por sua vez, não é redutível a nenhuma instituição ou norma, mas retrata uma condição demasiadamente volátil de equilíbrio político.

Em uma de suas dimensões, Clark (2005) avalia que a adesão legítima à sociedade internacional, no caso do fim da Guerra Fria, está configurada na democracia liberal, como condição de estabilidade e de modelo “consensual”. A princípio, o autor afirma que a sociedade internacional expande virtualmente em adesão, mas posteriormente contrai a um núcleo que opera sob conceitos mais restritivos de sociedade internacional. Para garantir os recursos necessários, por vezes, as OIGs necessitam adequar suas políticas aos interesses específicos dos poderosos, pondo em risco o princípio da imparcialidade e outros princípios não discriminatórios. As instituições, portanto, enfrentam um dilema: o desempenho eficaz requer confiança em Estados membros poderosos, mas essa mesma confiança pode minar a legitimidade de uma OI quando ameaça a aparência de imparcialidade e objetividade (BARNETT e FINNEMORE, 2004). Como exemplo, o ACNUR já identificou, devido ao padrão de contribuições dos Estados membros, que os refugiados de regiões que são de relevância estratégica para potências globais são mais bem atendidos do que os refugiados de regiões não estratégicas (BARNETT e FINNEMORE, 2004). Por outro lado, historicamente, a forma mais comum de legitimar e manter a autoridade política está nos argumentos associados a promessas de paz, ou em “trazer paz” (ORFORD, 2011). Dessa maneira, esse agrupamento estaria habilitado para o pleno gozo dos direitos de membresia, bem como para representar e

coordenar as orientações da sociedade internacional. Alguns dos temas-chave debatidos pelos formuladores políticos da década de 1990, como a promoção da democracia, intervenção humanitária, desenvolvimento e segurança, reconstrução pós-conflito e mudanças de regime; são todos sintomas da mudança de paradigma quanto a legitimidade de adesão experienciada pela sociedade internacional. Desse modo, a sociedade internacional detém a capacidade de legitimar certos tipos de regimes, que por sua vez, delinea a relação entre os Estados e a sociedade internacional.

Ao discutir a relação entre “consenso” e “legitimidade”, Clark (2005) apresenta a noção gramsciana de hegemonia, que assume o poder como uma forma primariamente consensual em dimensões internacionais. Dessa maneira, sob tais mecanismos, o consenso é permeado por relações de poder, no que complexifica a identificação do ponto inicial e distintivo entre coerção e voluntarismo na sua produção. A legitimidade é, portanto, considerada uma fonte de poder, ou um catalisador de poder, embora permaneça dependente, em última instância, do “exercício de uma forma material de poder – a força – para sustentá-la” (CLARK, 2005, p.167, tradução nossa). Ao avaliar o período pós-Segunda Guerra, Morgenthau conclui que não era apenas o equilíbrio material de poder que mantinha a estabilidade internacional, mas também o consenso moral sobre o valor do equilíbrio de poder: o equilíbrio material de poder poderia operar efetivamente, desde que houvesse presente um consenso normativo *ex post facto* em seu apoio. Evidentemente, o grau de princípio compartilhado deve vir primeiro na ordem de análise, antes que se possa avaliar a capacidade do equilíbrio de poder em desempenhar qualquer papel efetivo. Dessa forma, é possível identificar duas conclusões pertinentes sobre Morgenthau: primeiro, o mesmo verifica que a legitimidade não é primariamente a criação de um equilíbrio de poder; por último, é composto pela distribuição e densidade de valores particulares dentro da sociedade internacional (CLARK, 2005).

Em observações mais recentes, para justificar sua autoridade, as organizações internacionais dispõem de uma narrativa funcional. No centro dessa narrativa está as abordagens de resolução de problemas com base na experiência racional-legal. Nas últimas décadas, essa narrativa é complementada pela legitimação democrática. Cada vez mais, as organizações internacionais legitimam sua autoridade destacando procedimentos democráticos e seu desempenho na promoção da democracia (DINGWERTH, SCHMIDTKE e WEISE, 2019). Outras OIGs, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), adotaram gradualmente uma narrativa de legitimação democrática. Outros organismos que já tinham tradição na legitimação democrática, como a *Commonwealth*

of Nations (CON) e a Organização das Nações Unidas (ONU), usam narrativas democráticas com mais frequência do que no passado. Dingwerth, Schmidtke e Weise (2019) afirmam, com base em suas pesquisas, que essa variação das narrativas de legitimação democrática é explicada principalmente por uma combinação de dois fatores: a visibilidade pública e o protesto constituem as forças motrizes da legitimação democrática; e a reação das organizações internacionais a essas pressões de legitimidade que se desenvolve de modo baseado na dependência de trajetória. Isto é, uma vez que as organizações começam a adotar narrativas democráticas, torna-se custoso mudar para outro conjunto de normas.

2.5 NARRATIVAS DE LEGITIMAÇÃO E O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE: O CASO DO CSNU

Por conta dos impactos gerados pelas instituições internacionais sobre os governos e atores não-estatais, estes últimos precisam conceder legitimidade para o exercício da autoridade reflexiva. A legitimidade da maioria das organizações públicas modernas depende que seus procedimentos sejam vistos como adequados e corretos (legitimidade processual) e se são razoavelmente bem-sucedidos na busca de objetivos consistentes com os valores da comunidade internacional (legitimidade substantiva) (BARNETT e FINNEMORE, 2004). Normas e regras que limitam as atuações dos sujeitos internacionais precisam estar amparadas em justificativas, no que constrói o vínculo entre legitimidade e autoridade. Como muitas instituições internacionais inserem restrições aos atores internacionais, em conjunturas políticas que, por vezes, não requerem o consenso decisório, a necessidade por requerimentos de legitimidade se torna cada vez mais evidente. Devido a constante busca por legitimidade por parte das instituições internacionais, Zürn (2018) destaca dois problemas: a justificação através do viés tecnocrata; e a falta de imparcialidade no exercício da autoridade.

As crenças legitimantes constituem o produto do processo de legitimação, que conduz os mantenedores da autoridade política a procurarem instituições políticas, fazendo com que o exercício da autoridade adquira expressão apropriada de acordo com a opinião pública. Por outro lado, quando o objetivo é de suplantam a legitimidade de instituições políticas, são então utilizadas narrativas de deslegitimação, que de semelhante modo, conecta os conceitos de autoridade e legitimidade. De modo a definir, crenças legitimantes envolvem o entendimento a respeito do exercício da autoridade política. A legitimidade pode ser também compreendida como sendo uma virtude institucional que está intimamente conectada pela busca imparcial aos

objetivos comuns à comunidade internacional ou por propósitos sociais. Além disso, parte da função da legitimidade é de conferir força moral em sustentação às decisões institucionais passivas de desacordos provenientes de comunidades civis (CHRISTIANO, 2012).

Por narrativas de legitimação, duas são empregadas com maior ênfase no sistema de governança global: a tecnocrática e, de modo parcial, a legal. Segundo Zürn (2018), a narrativa legal de legitimação se baseia na proteção dos direitos básicos e do estado de direito, no que implica na necessidade de fazer-se o cumprimento das leis, onde o exercício do poder político é estrangido por normas públicas em um ambiente jurídico de igualdade legal. A narrativa tecnocrática, por sua vez, faz uso da metodologia científica para promover medidas preditivas, na busca independente por conhecimento a fim de responder problemas públicos. Neste último caso, as instituições internacionais são delegadas para a produção de interpretações e decisões através da ideia legitimante fornecida pela crença na tradição científica.

Entretanto, ambas as formas de narrativas de legitimação conduzem ao conflito reflexivo a respeito de autoridades internacionais e transnacionais, na medida em que sempre haverá críticas orientadas ao viés tecnocrático das decisões e interpretações, assim como a inexistência prática de uma ordem jurídica imparcial. Devido a isso, o CSNU carece de autoridade independente quanto aos membros permanentes, e por isso reforça sua legitimidade percebida em suas ações, condicionando os atores a obedecerem voluntariamente (VOETEN, 2015). O CSNU lança desafios a interpretação legal com base em seus próprios procedimentos que revelam inconsistências na aplicação de princípios legais e morais, bem como seus procedimentos não são inclusivos, transparentes e igualitários (VOETEN, 2005). Como no caso do CSNU, as potências globais aceitam participar da produção das recomendações e decisões na medida em que a instituição reconheça o *status* de privilégio e de tratamento especial que esses *players* demandam (SENDING, 2017). Como exemplo, tem-se o poder de veto e o sistema de pesos de voto, sendo a inserção de novos membros na CSNU uma ameaça ao *status quo* e aos arranjos prevalecentes. Isto posto, constata-se que há uma desigualdade institucionalizada, neste caso. Em seus achados, Gilligan e Stedman (2003) avaliam que a ONU age mais rapidamente quando as mortes ocorrem na Europa do que na África, e ainda mais rapidamente na África do que na Ásia. Além disso, a ONU parece ser guiada por considerações de poder, custo e risco: ela responde a guerras civis em Estados mais fracos, medidos pelo tamanho do exército do país, em uma taxa muito maior do que as guerras civis em Estados mais fortes. Sua pesquisa avaliou teorias alternativas para as intervenções da ONU, a partir de um corpus de dados envolvendo guerras civis pós-Guerra Fria, guerras civis que começaram depois de 1988

e aquelas que começaram antes de 1988, mas ainda estavam ativas depois de 1988. Por isso, outro meio de legitimidade das instituições internacionais deriva da sua capacidade de aparentar caráter despolitizado e por aplicarem conjuntos de regras, procedimentos e normas ansiadas pela comunidade internacional (VOETEN, 2005). Embora seja uma instituição política, possui um corpo de direito internacional consuetudinário e positivado que proporciona as bases que determinam a legalidade das ações de autodefesa e demais usos da força.

No caso asiático, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e os Estados na região asiática mais ampla têm consistentemente resistido à sugestão que os princípios humanitários têm precedência sobre a soberania e a não-interferência do Estado (GILLIGAN e STEDMAN, 2003). O número de mortes produzidas por um conflito foi o preditor mais robusto da intervenção da ONU em todas as variáveis explicativas. Ao tomar suas decisões, no entanto, a organização responde a considerações básicas de poder, tanto pela importância que o Conselho de Segurança atribui a diferentes regiões quanto por sua relutância em intervir em Estados com maior capacidade letal (GILLIGAN e STEDMAN, 2003).

Além disso, não há evidências empíricas que destaquem causalidade entre a consistência legal sobre a condução das decisões do CSNU (VOETEN, 2005). Bem como não houve desenvolvimento de doutrinas para o CSNU desde o final da Guerra Fria, sendo a Resolução 1373 notável pela suposta arbitrariedade favorável aos EUA. O formato de fórum discursivo, em parte, permite aos países proferirem, além de seus interesses próprios, suas intenções em consonância aos demais países com vistas a obterem maior aceitação, ainda que em sua maioria, os discursos proferidos no CSNU compreendem apenas a recitação das deliberações estratégicas dos Estados. Dessa forma, não há estímulo para que os Estados busquem maior representação. O processo de discurso justificatório torna-se um monólogo deliberativo (VOETEN, 2005).

Sending (2017) identifica no dinamismo constituinte do CSNU, o estabelecimento de sua autoridade ao submeter os demais membros da ONU aos custos da subordinação e do poder de veto, esse último desempenhado pelos membros permanentes. O CSNU então se origina das negociações entre Reino Unido, Estados Unidos, União Soviética e a China em 1945. A pujança militar dos países membros constitui o argumento principal para a origem de poder de veto, isto é, pois se apresentam como os únicos capazes de alocarem as responsabilidades e de contraírem os custos para a manutenção do sistema internacional (SENDING, 2017). Voeten (2005) afirma que o CSNU propõe uma solução focal que possui características de um pacto elitista, pois estabelece a consolidação de um grupo seletivo de atores que visa neutralizar ameaças à

estabilidade internacional, através de mecanismos não-majoritários de resolução de conflitos. Por outro lado, o protagonismo do P3 (Reino Unido, França e Estados Unidos) em assumir a liderança na formulação de resoluções derivou do reconhecimento dessa prática por parte da China e Rússia. As eleições para os membros não-permanentes indicam a reprodução da autoridade do Conselho, tendo em vista que os novos membros buscam o reconhecimento dos países do P5 para a promoção de suas agendas (SENDING, 2017).

O comportamento de balança de poder se apresenta como norma ou convenção dentro do pacto elitista do CSNU, pois em caso de deserção unilateral, os Estados podem estabelecer punições ao considerar que desvios de conduta abrem precedentes para novos enfrentamentos internacionais. Dessa forma, as deliberações do CSNU quanto ao uso da força visam conduzir a formação de decisões amplamente aceitas pela comunidade internacional, *pari passu* ao que sinaliza seus limites. Nesse sentido, tal interpretação identifica na delimitação do uso da força a maior fonte de legitimidade do CSNU (VOETEN, 2015). Por último, o pacto elitista não depende da unanimidade internacional a respeito do compartilhamento de valores comuns, basta o reconhecimento da autoridade do CSNU e de que violações acarretarão sanções e outras penalidades.

O dinamismo da autoridade internacional também está suscetível aos diferentes tipos de contestação, especialmente no que tange a robustez das normas internacionais. Deitelhoff e Zimmermann (2020) analisam como a contestação de validade e a contestação de aplicação incidem sobre o vigor das normas internacionais. A dimensão de aplicabilidade das normas sofre contestação com base na circunstancialidade futura, isto é, a depender da natureza dos eventos políticos, suscitam-se diferentes vias de aplicação (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2020). Por outro lado, disputas envolvendo a validação de uma norma produz efeitos centrais sobre obrigatoriedade normativa. Por conseguinte, quando o núcleo de uma norma se torna alvo de questionamentos, o espraiamento da não-conformidade pode levar ao seu enfraquecimento. Entende-se que a exposição sobre os tipos de contestação e seus impactos normativos é contributivo, tendo em vista que normas constituem parâmetros comportamentais com o objetivo de propor soluções a problemas de ação coletiva, tais quais os projetos de *peacekeeping*, considerando os condicionantes temporais, sociais e materiais de cada período conflitivo (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2020).

Para ilustrar seus argumentos, Deitelhoff e Zimmermann (2020) destacam a origem e continuidade da Responsabilidade de Proteger (RdP) e seu impacto sobre a noção de soberania nacional e a proteção dos direitos humanos. Adotada em 2005 pela AGNU e vinculada ao

Capítulo VII da Carta, também está relacionada as missões de paz, por se tratar de uma solução contra problemas de ação coletiva. Intenta a proteger os países da comunidade internacional que sofram graves violações dos direitos humanos; atribui a comunidade internacional a responsabilidade em assistir os Estados a cumpriram as responsabilidades contraídas; e por fim, em caso de falha no cumprimento das responsabilidades, o CSNU é responsável por adotar as medidas consideradas necessárias para a proteção da população em risco. Antes dos anos 1990, apenas 22 resoluções foram emitidas sob o Capítulo VII, sendo sua maioria apenas sanções e não autorizações para o uso da força (VOETEN, 2005). As duas maiores exceções foram as operações de *peacekeeping* no Congo e a Guerra da Coreia em 1950. Em contraste, entre 1995 e 2022 foram 750 resoluções emitidas sob o Capítulo VII (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023). Trata-se de uma norma de ordem política, portanto, atua em função do tempo e do surgimento de novos eventos na conjuntura internacional, suas dinâmicas de autoridade e contestação que apresentam resultados cambiantes.

A contestação de aplicação mais ressonante na última década teve início com a derrocada do regime de Gaddafi na Líbia em 2011, novas contestações emergiram a respeito das prerrogativas que permitiriam aos Estados intervirem militarmente na mudança de regime. Neste caso, contestações de validade incidiram sobre o núcleo da norma devido a hipótese de sua instrumentalização para os interesses subjacentes das potências ocidentais (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2020). Os casos da Líbia e Síria (2011) produziram contestações de aplicação com possíveis efeitos permanentes. A China e a Rússia manifestaram que utilizariam o poder de veto em situações semelhantes caso não ocorressem ressalvas em proteção a mudanças de regime político (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2020). De acordo com Voeten (2005), entre o período de 1960 e 1989 a autoridade da ONU se viu questionada devido as diversas interferências conduzidas por superpotências que desconsideraram as resoluções da AGNU e do CSNU. A invasão Soviética ao Afeganistão e a Guerra do Vietnã ilustram os principais exemplos. De modo semelhante, a resolução da AGNU, a respeito da intervenção dos EUA no Panamá, não produziu impacto perceptível no público e elite doméstica, bem como a resolução emitida pelo CSNU que foi vetada pelos EUA (VOETEN, 2005). Declarações similares são capazes de produzir consequências negativas sobre a robustez das normas internacionais e, conseqüentemente, sobre a sua continuidade, pois quando instaurada a perspectiva de não-aplicação da norma, o seu enfraquecimento procede em função do tempo (DEITELHOFF e ZIMMERMANN, 2020).

Como também propõem, Kreuder Sonnen e Zangl (2014), o sistema ONU representa a ordem emergente pós-Westfaliana, devido a pluralidade de atores partícipes, entretanto, se contradiz por conta de subordens que se projetam em paralelo, como é o caso do CSNU. A capilaridade temática das OIGs permite a criação de subordens, cujo ganho de autoridade política é exercitado através de elementos verticalizados, ao contrário dos ambientes institucionais mais amplamente participativos como é o caso da Assembleia Geral. De modo semelhante, reitera David Held (1995):

[...] o modelo da Carta da ONU, apesar de suas boas intenções, falhou efetivamente em gerar um novo princípio de organização na ordem internacional – um princípio que poderia romper fundamentalmente com a lógica de Westfália e gerar novos mecanismos democráticos de coordenação e mudança política (p. 88, tradução nossa).

Claude (1966) afirma que, ainda no período da Guerra Fria, a função de legitimação na esfera internacional se daria pelas instituições políticas internacionais; o exercício dessa função é parte significativa do papel político das Nações Unidas. O processo de legitimação desse período levava em consideração o aspecto político e coletivo como meios de justificação para as políticas externas independentes, mas que necessitavam de endosso multilateral, sendo essa uma das principais funções exercidas pela ONU. O processo de legitimação é, em última análise, um fenômeno político, uma cristalização de julgamento que pode ser influenciada, mas é improvável que seja totalmente determinada por normas legais e princípios morais (CLAUDE, 1966). Para o autor, as instituições internacionais protagonizam o desenvolvimento de um processo de legitimação coletiva assentada no exercício de órgãos políticos para fins de mesma natureza. Entretanto, a legitimação coletiva também se expressa como um aspecto do funcionamento verbal e não executivo das Nações Unidas e, em certo sentido, é resultado da incapacidade da Organização para uma intervenção decisiva e controle das relações internacionais que se expressou ainda durante a Guerra Fria. Na crise cubana do final de 1962, os Estados Unidos adotaram a estratégia de conseguir o apoio legitimador da OEA para então conduzir esforços de obter a aprovação, ou evitar a desaprovação do Conselho de Segurança, com relação às medidas tomadas contra envolvimento soviético em Cuba (CLAUDE, 1966).

Voeten (2005) ressalta que a proposição de princípios liberais no CSNU, através da inclusão de maior número de Estados, transparência e *accountability* possivelmente o tornaria mais irrelevante para legitimar o uso da força, como acontece no caso da Assembleia Geral. Críticas contrárias com base legalista a respeito do poder de veto remontam desde a origem da ONU, destacando especialmente o art. 2º, § 1º da Carta da ONU, entretanto, argumenta-se que

as críticas de origem jurídica não se qualificam como potenciais transformadores, tendo em vista que o poder de veto deriva da natureza política das relações internacionais (ARCHIBUGI, 1993).

O crescimento repentino das estruturas institucionais internacionais, especialmente com o final da Guerra Fria, representou para alguns teóricos internacionalistas liberais o endosso de uma era marcada pelo constitucionalismo a nível global em contrapartida aos efeitos pungentes da anarquia internacional. Os Estados baseados nas normas e doutrina do direito internacional se distanciariam do princípio ordenador da autoajuda e passariam a retificar o regime democrático no âmbito doméstico junto com a busca incessante pela manutenção da *accountability*. Além do próprio sistema ONU, a União Europeia também se enquadra em um projeto de constitucionalismo internacional dado seu processo de integração regional de nível supranacional que culminou na união monetária de 27 Estados europeus. Kreuder Sonnen e Zangl (2014), entretanto, identificam no crescimento das instituições internacionais não apenas o maior grau de institucionalização da democracia e do estado de direito, como também do exercício autoritário e parcialmente arbitrário (KOSKENNIEMI, 1995).

Além disso, a preponderância material das grandes potências lança imposições para o exercício imparcial de intervenções militares por parte da ONU, visto que apenas os casos excepcionais e reconhecidos pelos membros permanentes são atendidos. Em adição, membros permanentes do CSNU são excluídos da necessidade de intervenção, devido a incapacidade material das organizações internacionais, o exercício imparcial da autoridade vê-se impraticável (KREUDER-SONNEN e ZANGL, 2014). A intervenção no Kosovo em 1999 e no Iraque em 2003 revelam que a autoridade do CSNU foi ignorada nesses casos, tendo como base a ação discricionária dos EUA. Embora o custo unilateral das ações tenha aumentado por conta das ações do CSNU, auxiliada pela pressão dos demais atores internacionais e da mídia em nível doméstico, há exceções quanto a imprescindibilidade das resoluções do CSNU, como é o caso dos membros permanentes detentores do poder de veto (VOETEN, 2005). A Carta da ONU provê amplos direitos ao CSNU, concomitantemente, define os parâmetros que permite a identificação de ameaças a paz. Identificada uma ameaça, o Conselho despende de grande liberdade para a adoção de medidas e sanções, além disso, as limitações legais enfrentadas são dificilmente submetidas a qualquer forma de revisão judicial, pois apenas os Estados podem fazer parte de um contencioso junto a Corte Internacional de Justiça (CIJ) (KREUDER-SONNEN e ZANGL, 2014).

No caso das deliberações do CSNU a respeito das “intervenções militares não coercitivas”, mas especificamente as operações de *peacekeeping*, Martin Binder (2017) conduziu esforços para identificar porque o Conselho responde com maior intensidade a algumas crises humanitárias, em contraste a outras. Segundo o autor, foram identificados três fatores explicativos que descrevem a condicionalidade e intensidade das ações humanitárias do CSNU: as considerações humanitárias, interesses materiais e os efeitos institucionais. O sentimento humanitário e as obrigações morais podem condicionar o acionamento de missões e intervenções, em reação a pressão moral e na defesa das normas internacionais. Os interesses materiais, por sua vez, se expressam no cálculo que inclui a difusão de conflitos regionais, fluxos de refugiados, terrorismo internacional ou crises econômicas. O espraiamento das consequências desses eventos gera custos, na medida em que produzem externalidades negativas para os países vizinhos, incluindo os Estados membros do Conselho de Segurança. Por último, os efeitos institucionais resultantes da dinâmica do fenômeno da dependência de trajetória, isto é, na medida que a ONU e outras instituições regionais estiveram institucionalmente envolvidas em uma crise no passado e investiram tempo, dinheiro e capital social em sua resolução, haverá interesse por parte dos membros do Conselho de Segurança em proteger esses investimentos, ou custos irrecuperáveis, por meio de envolvimento contínuo ou intensificado nessa crise (BINDER, 2017). Em sua pesquisa qualitativa, Mullenbach (2005) reforça a evidência de que intervenções da ONU ou de potências globais em conflitos civis anteriores aumentam a possibilidade de missões de paz futuras.

Embora medidas tenham sido tomadas em países como Somália, Bósnia, Serra Leoa e na Líbia, entende-se que o CSNU reage de forma altamente seletiva, tendo em vista que casos como o da Síria não receberam o mesmo nível de resposta (BINDER, 2017). A teoria de Binder (2017) se baseia em um modelo explanatório que foca nas interações das condições causais que operam em complementaridade a diferentes lógicas de ação, na tentativa de fornecer estruturas analíticas teoricamente integrativas. Isso permite inferir que, embora as condições causais evidenciadas revelem a natureza reativa das missões da ONU, também torna possível apontar que parte de seu comportamento frente ao sistema internacional também se baseia no engendramento e afirmação do ideário da democracia liberal e de proteção dos direitos humanos.

No domínio de combate ao terrorismo, o CSNU constitui sua autoridade com base em princípios autocráticos. Cohen (2008), por exemplo, compreende que nas atribuições de um órgão executivo, o Conselho também exerceu funções legislativas no âmbito global. Após os

ataques do 11 de Setembro, foi emitida a Resolução 1373 de 2001 que decreta objetivos amplos de combate ao terrorismo internacional, no que exorta a todos os Estados membros a criminalizarem as cadeias logísticas e fundos de financiamento para grupos terroristas. Dessa forma, além de reforçar as normas do direito internacional que já prescrevem o combate ao terrorismo, o Conselho assumiu e encabeçou procedimentos de produção de normas internacionais baseados no consentimento dos Estados (SONNEN e ZANGL, 2014). O Conselho não apenas redefiniu o seu escopo de atuação como também criou uma área de proteção contra constrangimentos legais. De modo semelhante, a Resolução 1737 emitida pelo CSNU não apenas instou o país a cumprir suas obrigações a respeito do Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), mas também exigiu a suspensão imediata do enriquecimento de urânio. De fato, o Conselho de Segurança da ONU dispõe de autoridade legal para instar o Irã a cumprir suas obrigações sob o acordo de salvaguardas, caso as violações fossem consideradas uma ameaça à paz, mas como o TNP afirma o direito inalienável das nações de utilizar a energia nuclear para fins pacíficos. Exigir que o Irã cesse indefinidamente todas as atividades relacionadas ao enriquecimento e reprocessamento de urânio requer uma autoridade legal que o CSNU não dispõe (SONNEN e ZANGL, 2014). Nesse sentido, que Murithi (2012) revela que os membros permanentes do Conselho de Segurança podem avaliar e, de maneira conveniente, ignorar as disposições legais da Carta da ONU, o que abriria precedentes com vistas a deslegitimação do organismo. Diante dessas ações, a pressuposição de que a ONU pode promover a democracia global ainda se mantém remota (MURITHI, 2012).

Além disso, estudos recentes como de Dingwerth, Schmidtke e Weise (2019) consideram o CSNU como *outlier* nos estudos sobre legitimidade democrática. De acordo com os autores, as narrativas de legitimação das organizações internacionais raramente são uma função direta de características institucionais objetivas, como nível de autoridade, características de filiação ou mesmo procedimentos institucionais de tomada de decisão exercidos com base em normas democráticas. Embora a visibilidade pública e o recrudescimento de protestos possam constituir processos de politização, como uma fonte indireta de legitimação democrática, a autoridade internacionalizada nem sempre está sujeita à politização. A politização também pode ter fontes que não estão relacionadas aos ganhos de autoridade. Desse modo, os autores observam que as pressões exógenas de politização são os principais determinantes de impacto na produção de narrativas democráticas de legitimação, ao contrário do que se pensa sobre o peso causal dos tipos de regime, design institucional e níveis

de autoridade. Mesmo assim, casos como o CSNU não são generalizáveis até o momento, devido a sua natureza política e decisória.

Desse modo, verifica-se que desde sua conformação, o CSNU, mais especificamente os membros permanentes, perpetuam e se utilizam de narrativas de legitimação que abrange consensualidade “parcial” e dispõem da proteção contra intervenções deliberadas, tendo em vista o poder de veto. As atribuições concedidas pela Carta da ONU aos membros permanentes também permitem despende um grande espaço para alternativas de caráter decisório, envolvendo sanções e demais medidas. A Assembleia Geral, por outro lado, carece de poder deliberativo sobre questões de segurança e paz, permanecendo na emissão de resoluções não vinculantes. Mecanismos de participação e deliberação democráticas já foram sugeridos ao longo dos últimos trinta anos, com o objetivo de lançar transformações ao sistema ONU. Novas narrativas de legitimação sustentam a participação de atores locais e nacionais e missões de paz capitaneadas pelo sistema ONU. Desse modo, ainda que coordenado pela ação do Secretariado da ONU e dos membros permanentes, os anos 2000 iniciaram um novo período de missões também lideradas por organismos regionais. A proteção aos direitos humanos e a promoção da democracia, como meio de estabilização da paz em Estados periféricos, adquire maior sentido a partir da década de 1990, como dispõe o próximo capítulo.

3. ONU E O TEMA DA DEMOCRACIA

Depois de apresentadas as principais discussões em torno da governança global, do vínculo autoridade-legitimidade, e de suas transformações históricas *pari passu* às alternâncias ocorridas na política internacional nos últimos 75 anos, o objetivo do presente capítulo é de analisar as nuances do tema da democracia nos diferentes modelos de *peacekeeping* e *peacebuilding* a partir dos anos 1990. Não obstante, os modelos teóricos e práticos de *peacebuilding* sofreram alterações que permitiram abordagens pluralistas, a partir da inserção de atores locais e regionais na construção de modelos híbridos *ad hoc*. Esses resultados interferem no modelo de “paz liberal”, que por sua vez, readapta-se a partir da cooperação institucional com outros atores da governança global. Do mais, as missões de paz se vinculam aos processos de democratização em países vitimados por conflitos armados. Dessa forma, justifica-se a presença sistemática dos estudos de missões paz para operacionalizar os dados utilizados na pesquisa, que evidenciam a participação das missões de paz nas resoluções da ONU e o seu vínculo temático à democracia.

3.1 O PÓS-GUERRA FRIA E OS OBJETIVOS DA ONU PARA A DEMOCRACIA

Com a dissolução da bipolaridade em 1991, os esforços da ONU para a promoção da democracia marcaram o final dos anos 1980 e a década de 1990 com implicações políticas, econômicas e sociais para as novas democracias e as que se restauraram. A queda da União Soviética permitiu a ascensão da autoridade do P3 e de seus aliados junto ao Secretariado da ONU para avançar os parâmetros liberais de reconstrução pós-conflito através das operações de paz (SENDING, 2017). Segundo Thérien e Bélanger (2009), quatro elementos distintos foram responsáveis por inserir a democracia global na agenda da ONU: o fim da Guerra Fria, a terceira onda de democratização, a globalização e o surgimento de novos atores internacionais. Eventos como o Genocídio de Ruanda e a profusão da mediatização provocaram mudanças profundas nas dinâmicas da política internacional (KENKEL, 2013). O cessar da Guerra Fria também impulsionou a extensão das competências do CSNU através da ampliação da definição de “ameaças à segurança internacional”, passando a compreender conflitos domésticos como ameaças à paz internacional, por conseguinte, ascendeu o número de sanções e intervenções sob o Capítulo VII da Carta (BINDER, 2017).

Mullenbach (2005) identifica que durante o período de 1970 a 1984 a ONU não conduziu missões de *peacekeeping*, embora no período anterior de 1945 a 1969, tenha lançado

oito missões. Destarte a falta de missões da ONU durante esse período, os organismos regionais e grupos *ad hoc* formados por Estados assumiram o protagonismo em missões de paz. Por outro lado, o aumento significativo das missões de paz no período inicial pós-Guerra Fria esteve *pari passu* ao crescimento de missões de paz conduzidas por grupos multilaterais e organismos regionais. Durante os anos 1990, foram estabelecidas 29 missões de paz em disputas intraestatais, enquanto representações multilaterais *ad hoc* e organismos regionais combinados assumiram a frente de 34 missões de paz em conflitos de mesma natureza (MULLENBACH, 2005). Tais dados elucidam como que as distorções do sistema internacional constroem seus atores a exercerem ao maior protagonismo em disputas domésticas, seja através da maior permissibilidade gerada pela diluição da bipolaridade e/ou pelas transformações normativas a respeito do tema da soberania e demais variáveis domésticas que anteriormente geravam maiores impeditivos.

Durante o período da Guerra Fria (1947-1991), as interpretações e instrumentalização da ideia de regime democrático estavam a cabo dos EUA e da URSS. O bloco soviético definia a democracia em termos econômicos, políticos e sociais, cujas circunstâncias nacionais dos países do Terceiro Mundo era afetada pelo imperialismo ocidental. Por outro lado, o Ocidente compreendia a democracia como regime que preserva os direitos políticos e civis de um Estado independente, na proteção ao comunismo global (JOYNER, 1999). Entretanto, houve também o financiamento de regimes autoritários e antidemocráticos por parte de ambos. O modelo vestfaliano de uma ordem internacional também emergiu como alternativa ao modelo inter-imperial europeu sobre as antigas colônias (IKENBERRY, 2020). Dessa forma, com o final da Guerra Fria, o entendimento revisado por democracia passa a ser compreendido pela ONU como práticas representativas na promulgação de eleições justas, sendo resguardados os direitos individuais e coletivos pelo estado de direito. Os desafios que se apresentaram, logo após o fim da Guerra Fria, forçaram a ONU a buscar pela reformulação de sua estratégia de assistência eleitoral, para abranger uma compreensão mais ampla da construção da paz pós-conflito (SANTISO, 2002).

Em complementaridade, a democracia representaria um processo cuja orientação do desenvolvimento econômico e social estaria direcionado ao atingimento de objetivos de manutenção da paz e segurança internacional, sendo tal configuração a principal estratégia da ONU e que define o processo de democratização (JOYNER, 1999). O espriamento da democracia no sistema internacional, a partir dos anos 1990, se constitui de um projeto interestatal com vistas a catalisar a participação na tomada de decisão a nível global, seguindo

os princípios da carta da ONU (THÉRIEN; BÉLANGER DUMONTIER, 2009). A transparência e a *accountability* são elementos cruciais para o funcionamento das instituições democráticas e necessários para a manutenção de um sistema político internacional, sendo esses esforços a antítese dos acordos e pactos bilaterais secretos observados durante a Guerra Fria. De igual modo, princípios como a autodeterminação, que consta na Carta das Nações Unidas, e o sistema de segurança coletiva também necessitam de legitimação política pelas vias representativas, sendo esse um elemento vinculante para a legitimação da ONU no exercício da autoridade intergovernamental.

A democracia então assume um dos pilares dos objetivos morais da ONU, como enfatiza a Carta das Nações Unidas (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Enquanto a Carta da ONU não possui menções ao termo “democracia”, em seu preâmbulo, destaca-se “Nós os povos das Nações Unidas [...]”, além do artigo 55 que preconiza a defesa dos “direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (JOYNER, 1999). O preâmbulo faz alusão a soberania popular das diversas nações, sendo essa a principal fonte de legitimação da ONU no campo moral e na defesa das liberdades fundamentais. Em seu artigo 29, a Declaração Universal dos Direitos Humanos preconiza os direitos e liberdades comuns a sociedades democráticas e o artigo 21 parte em defesa do direito de participação política popular seja de forma direta ou por meio dos representantes. Há também outros exemplos de igualdade política como é expresso no artigo 7 e 9 (JOYNER, 1999).

3.2 TAXONOMIA GERACIONAL DAS MISSÕES DE PAZ E AS ADAPTAÇÕES DO DISCURSO DEMOCRÁTICO

A fim de elucidar as operações de paz da ONU, como principal vetor de democratização da instituição frente ao sistema internacional, Kenkel (2013) realizou esforços para produzir uma taxonomia geracional — que se divide em cinco gerações — levando em consideração os avanços conceituais e eventos empíricos que acompanharam a política internacional. A primeira geração ou *peacekeeping* tradicional, originalmente evoluiu do legado dos mecanismos de solução de conflitos da Liga das Nações. Tais projetos visavam a manutenção de acordos de trégua, a partir da criação de zonas tampões, com o objetivo de separar as frentes beligerantes. Mullenbach (2005) avalia que dentre os fatores de nível estatal, a existência prévia de acordos de cessar fogo provoca o efeito positivo de maior predominância na convocação de missões de paz. Assim, a finalidade era de evitar a escalada dos conflitos e a ruptura do processo

de paz. Além disso, a condução das operações segue três princípios fundamentais: o consentimento da nação anfitriã; a imparcialidade no tratamento concedido as facções do conflito; e a não utilização da força por parte das tropas da ONU. As duas primeiras missões que compreendem essa geração estão ativas presentemente, a *United Nations Truce Supervision Organization*, fundada em 1948, e a *United Nations Monitoring and Observation Group in India and Pakistan* desde 1949 (KENKEL, 2013).

A segunda geração de *peacekeeping* nasce do contexto final da Guerra Fria. A queda da União Soviética trouxe consigo a perda de auxílio na transição política referente as guerras do continente africano. Com o vácuo político e assistencial deixado, os impulsos étnicos presentes nos Bálcãs se acirraram em guerras civis. O exemplo da região dos Balcãs e os conflitos intraestatais na África denota uma nova faceta conflitiva, isto é, o foco na identidade e a desterritorialização. Essa mudança de natureza criou um cenário internacional questionador a respeito da soberania estatal. Além disso, o período se apresenta como sendo multidimensional, por endereçar metas aos civis no que tange a transição política dos conflitos, preferivelmente sem fazer uso de força militar, através de assistências humanitárias, da promoção dos direitos humanos e da construção das capacidades de governo. Além disso, essas operações se distinguem pela sua participação em conflitos ainda ativos e pela interação com numerosos atores humanitários.

Por outro lado, a terceira geração das operações deve sua gênese a três grandes falhas da ONU: em evitar ou limitar o Genocídio de Ruanda de 1994; de sua ineficiência em estabelecer acordos políticos na Somália; e na incapacidade de desmilitarizar o Exército da República da Bósnia e Herzegovina, o que culminou no pináculo da guerra da Bósnia, com o massacre de 1995 em Srebrenica. De acordo com Barnett e Finnemore (2004), esses acontecimentos também evidenciaram a ausência de *accountability* no sistema ONU, dado que os membros do Conselho de Segurança não exigiram uma investigação sobre o comportamento do Secretariado em Ruanda e Srebrenica, em grande medida devido ao compartilhamento de responsabilidades. Portanto, tinham pouco interesse em quebrar o silêncio coletivo. No caso, os requerimentos que exigiram a responsabilização do Secretariado da ONU partiram dos afetados, tutsis e muçulmanos bósnios. Quando o secretário-geral Kofi Annan finalmente entregou seu pedido de desculpas, ele o direcionou não às representações políticas formais, mas às vítimas e seus parentes (BARNETT e FINNEMORE, 2004). A correção das falhas da ONU se expressou através do maior uso da força durante a terceira geração de missões de paz. A resistência de facções, a respeito da implementação das missões, também motivou a mudança

(KENKEL, 2013). O ambiente de permissividade, gerado após as falhas nas três missões, permitiu a revisão dos princípios de não intervenção e de defesa dos direitos humanos.

A quarta geração, por sua vez, recrudescer a alta permissividade no uso da força a partir do aumento de tarefas direcionadas aos civis, o que representa maior intrusão nos aspectos de autonomia local do que durante a segunda geração (KENKEL, 2013). As missões de quarta geração também dispõem da participação de muitos organismos regionais e ONGs. Por fim, a quinta geração culmina no modelo híbrido, pois mobilizam tropas e policiais sob comando misto. As Nações Unidas e diversas organizações regionais são responsáveis pela implantação de tropas nessas missões, que possuem cadeias de comando distintas e formas diferentes de mandato. Assim, as missões híbridas incluem a implantação simultânea de tropas da ONU e de uma organização regional (KENKEL, 2013). As observações eleitorais estão inseridas no conjunto de táticas de manutenção do regime democrático, e organizações regionais como a OEA, ECOWAS, União Africana e SADC, são proponentes dessas ações, especialmente a partir dos anos 2000 (VON BORZYSKOWSKI e KARTAL, 2023).

O percurso histórico da ONU, para a conformação do discurso favorável à democracia, pode ser dividido em quatro fases, de acordo com Sakamoto (1998): a primeira fase seria o início dos anos 1960 com o foco em “paz e segurança”, refletindo as memórias recentes da Segunda Guerra; ainda durante nos anos 1960, a emergência de novos Estados na Ásia e África levou em conta a primazia da “descolonização e desenvolvimento”; a terceira fase compreende a década de 1970, com as cúpulas do meio ambiente e dos direitos humanos, incluindo os direitos das mulheres como elementos mais proeminentes do discurso da ONU; por último, os efeitos da bipolaridade reacendeu o tema de “paz e segurança” e a sua conexão com os conflitos locais e as violações dos direitos humanos. É importante afirmar que esse modelo de separação, por fases históricas, não estrutura a abordagem da ONU apenas em temas específicos baseada na exclusão de outros, pelo contrário, embora tenha-se mudado o foco ao longo das décadas, a ONU demonstrou envolvimento constante com múltiplos temas chave (SAKAMOTO, 1998). Em suma, os temas de paz e segurança, libertação nacional, desenvolvimento e meio ambiente se tornaram pré-condições para a defesa dos direitos humanos e do regime democrático.

3.3 DEMOCRATIZAÇÃO E TRANSIÇÃO NO PÓS-CONFLITO

Durante a década de 1990, o Secretariado da ONU visionava para a sociedade civil internacional, dois processos associados: a emergência de meios políticos democráticos na

busca por maior estabilidade e segurança governamental, e por último, o aumento constante de novas economias de mercado a nível nacional e regional (JOYNER, 1999). Os programas de assistência para a criação da cultura democrática se desempenharam para a criação de governanças transparentes, responsáveis e equitativas, cujos elementos centrais se encontrem presentes no estado de direito. O início do pós-Guerra Fria permitiu o aumento constante de requerimentos junto a ONU para assistência técnica relativa ao processo de democratização.

Entretanto, Joyner (1999) identifica três pontos necessários para a germinação da democracia em novos Estados nacionais: a identificação de forças políticas expressivas entre as elites e a sociedade civil para executar o processo de democratização; a criação e disponibilização de meios participativos para os civis incidirem no processo de tomada de decisão, seja através do voto em âmbito eleitoral justo e livre ou na associação em partidos políticos; e, por último, o equilíbrio entre governo e sociedade civil na defesa de temas econômicos e sociais através do processo democrático.

A experiência da ONU auxiliou na transformação de facções armadas em partidos políticos no Camboja, Moçambique e El Salvador. A Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) auxiliou na prestação de assistência ao processo eleitoral do país entre 1992 e 1994, conciliando o processo para a criação de um sistema multipartidário no país a partir da consolidação da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) como partido político (JOYNER, 1999). No que consiste a assistência eleitoral prestada pela ONU, os objetivos eram de organizar, supervisionar e verificar a condução das eleições em países solicitantes. A independência total da Namíbia, que ocorreu em 1994 recebeu o suporte e coordenação da ONU no processo de descolonização, a partir da supervisão das eleições de mesmo ano. Entre 1989 e 1996 foi prestada assistência através de verificação das eleições na África do Sul, El Salvador, Haiti, Eritreia, Moçambique, Nicarágua e Angola (JOYNER, 1999). A assistência à democracia, por parte da ONU, observa também a consolidação institucional por meios constitucionais, dessa forma, o organismo internacional prestou assistência a países da África e Ásia na criação e revisão de constituições. Entre 1989 e 2011, a ONU auxiliou na criação de novas constituições em 12 países, e em reformas em 14 países (VON BORZYSKOWSKI e KARTAL, 2023).

Joshi (2012), apresenta as experiências de *peacekeeping* em Moçambique, El Salvador e Serra Leoa como exitosas para promoção da democracia e da manutenção da paz pós-conflito. As missões de paz auxiliam na transição democrática através da criação de uma estrutura democrática competitiva que permite a criação de eleições e, por conseguinte, pode conceder

as reivindicações da oposição para o acesso a recursos e poder político. As eleições são capazes de viabilizar a conversão das reivindicações antagônicas em requisição legítima aos meios de recurso e poder, evitando assim o retorno ao conflito armado (JOSHI, 2012). Entretanto, há exceções, o processo eleitoral de 1992 em Angola nem mesmo chegou a ser concluído e culminou no retorno à guerra, e no Camboja em 1993, que por meio de uma escolha pouco convencional e potencialmente instável de estabelecer dois primeiros-ministros, o antigo partido governante conseguiu assumir o governo com a ajuda de uma decisão internacional tácita (OTTAWAY, 2003).

A qualidade e atividade de uma terceira parte, representada na neutralidade da ONU, possibilita o engajamento dos opositores políticos na nova configuração institucional do estado de pós-guerra (JOSHI, 2012). Há também casos onde os grupos políticos mobilizados não são inseridos propriamente no processo de paz, como é o caso das missões no Afeganistão, bem como no processo mais avançado de democratização, como foi na Libéria. A linha evolutiva desses casos sugere que a baixa mobilização e inclusão dos grupos políticos, durante o processo de democratização, produz incentivos para a retomada dos conflitos. De acordo com os achados empíricos de Joshi (2012), a eficácia do processo de democratização durante o *peacebuilding* está vinculado ao tamanho da coalização vencedora, isto é, quando o processo democrático conduz o crescimento do grupo político preponderante. Paul Diehl (1988) também identifica na capacidade das missões de paz em separar os lados combatentes e na neutralidade exercida pelos *peacekeepers* como fatores contributivos para sua eficácia. Entretanto, é importante destacar que, em sua análise, o autor apontou que conflitos de natureza étnica agrava as condições de estabilidade política e da inserção de instituições democráticas duradouras. Supõe-se também que é mais provável que o Conselho de Segurança envie forças de paz para um país que tenha consentido em uma missão; entretanto, busca-se também sob quais condições os Estados se tornam mais propensos a consentir com a intervenção. Duas possíveis explicações quanto à demanda são identificadas: primeiro, os Estados mais fortes dispõem de maior capacidade em resistir à pressão sobre si em consentir com a intervenção, ou ao provocar o aumento dos custos de uma possível intervenção a ponto de impedir as ações da ONU; segundo, em guerras civis, os objetivos das forças rebeldes podem afetar tanto a vontade de um estado em consentir com uma missão quanto a vontade da ONU em enviar uma missão (GILLIGAN e STEDMAN, 2003). Por exemplo, os Estados podem estar menos dispostos a ceder a uma intervenção da ONU se os rebeldes perseguirem objetivos separatistas, por medo de que a missão possa concretizar em divisão do território.

Os esforços da ONU, conduzidos através de sua agência de desenvolvimento — o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) — na América Central durante os anos 1990, permitiu o ganho de experiências na assistência ao desenvolvimento e a aplicação dos processos de *peacebuilding* durante o período pós-conflito dos Estados da região. A assistência concedida pela ONU consistiu na restauração da paz e consolidação da democracia, através das operações de *peacekeeping* no processo de *peacebuilding* com proposições de reforma na governança dos Estados (SANTISO, 2002). Além da manutenção da paz, os processos que caracterizam o *peacebuilding* obstam a prevenção da recorrência de conflitos, a reconstrução política, a reconciliação em nível social e o desenvolvimento econômico. Santiso (2002) descreve o papel desempenhado pela ONU na Guatemala, El Salvador e Nicarágua como “abordagens integradas” para a paz e democracia. No caso, o envolvimento da ONU prescreveu funções interrelacionadas: o processo de pacificação através da mediação política e da observação eleitoral; *peacekeeping* através do monitoramento e verificação; e a consolidação do processo de *peacebuilding*, seguindo parâmetros de reformas institucionais e de modernização estatal.

A contribuição do PNUD para a construção da paz destina-se a auxiliar as sociedades propensas a conflitos e devastadas pela guerra a reformar o Estado, instalar a governança democrática e assegurar o estado de direito. A experiência do PNUD na América Central representou um marco na evolução da organização, deixando de fornecer assistência ao desenvolvimento tradicional para desempenhar um papel ativo e abertamente político na construção da democracia pós-conflito e na reforma da governança (SANTISO, 2002). Por consequência, os esforços da ONU para promover a democracia se confrontam de maneira inerente aos interesses subjacentes e as relações de poder presentes, portanto, provoca a intromissão em áreas tradicionalmente consideradas como pertencentes à soberania nacional. Paradoxalmente, o envolvimento da ONU na América Central foi facilitado e dificultado pelos equilíbrios de poder subjacentes dentro dos países (SANTISO, 2002).

3.4 TEORIA DA PAZ DEMOCRÁTICA E O AUTORITARISMO NO SISTEMA INTERNACIONAL

Por outro lado, Zöe Wilson (2006) vê no discurso da ONU sobre democracia uma forma genérica, e permissiva para a manutenção do poder político e econômico das elites tradicionais. Nesse sentido, a legitimidade democrática se apresenta como uma necessidade para a manutenção de uma governança global, no que a ONU estabelece em seu *Human Development*

Report (HDR) de 2002, três razões para a implantação do regime democrático: 1) a democracia como fim em si mesmo; 2) a democracia confere ao *demos* o exercício da pressão pública sobre líderes políticos a respeito de mudança em políticas débeis ou nocivas; 3) a governança democrática pode fomentar a formação de ciclos de desenvolvimento através da expansão das atividades sociais e econômicas (WILSON, 2006). No caso da democracia liberal implantada nos países africanos, tal fenômeno indicaria a sobreposição ocidental quanto a ampliação de uma esfera de influência, entretanto, não mais do que os ganhos econômicos e políticos obtidos pelas elites credoras e a classe média dos países receptores (ABRAHAMSEN, 2001). Com base em dados mais recentes obtidos pelo *Afrobarometer* em 2022, cerca de 70% do universo amostral da pesquisa realizada na Nigéria acredita que a democracia é o melhor regime político, em contraposição, 77% apontaram insatisfação total ou parcial com o regime atual, 70% afirmaram que suas visões políticas não são, parcial ou totalmente refletidas por seus representantes e 77% não acreditam que o poder de voto confere a possibilidade de retirar do poder os líderes políticos indesejados.

As primeiras experiências de *peacebuilding* na década de 1990 estão vinculadas a teoria da paz democrática, sendo esse um dos elementos norteadores dos tomadores de decisões internacionais (EIZENGA, 2022). A teoria da paz democrática, está assentada na ideia de ciclo virtuoso, para o atingimento das condições necessárias ao desenvolvimento das economias capitalistas de mercado: uma vez que o conflito se encerra, primeiro se estabelece o governo democrático, cuja estabilidade tornará a sociedade mais pacífica, por fim, permitindo o avanço do desenvolvimento econômico e a continuidade cíclica de promoção da paz e democracia. Doyle (2005) evidencia os três pilares que sustentam a paz democrática: a representação republicana; o compromisso ideológico aos direitos humanos fundamentais; e a interdependência transnacional. É notável a semelhança entre o que postula Doyle (2005) sobre a paz democrática e os princípios que norteiam a Carta da ONU e a nova ordem pós-Segunda Guerra que Zürn (2018) menciona.

Pugh (2005) afirma que o projeto de *peacebuilding* originário da década de 1990 propunha a economia política de sociedades atingidas pela guerra com base no projeto de paz liberal; que, na sua dimensão econômica, exige a convergência para a “liberalização dos mercados”. Isso se tornou uma ortodoxia agressivamente promovida, com variações, derivada do Consenso de Washington. Ainda que não tratadas como uma alta prioridade na estabilização da paz, cuja primazia foi alocada na promoção da segurança, estado de direito e nas formas de regime democrático; as políticas econômicas neoliberais produziram, por outro lado,

pressupostos pouco contestados quanto à assistência externa, reconstrução econômica e gestão na guerra de sociedades afetadas por conflitos civis ou guerras (PUGH, 2005). A paz liberal, neste sentido, buscou promover a transformação por meio da estabilidade macroeconômica, redução do papel do Estado, compressão do espaço coletivo e público, incentivo à produção de riqueza privada e dependência da privatização, exportações e investimentos estrangeiros para estimular o crescimento econômico.

O caso do Kosovo exemplifica como atores externos determinaram seu marco constitucional, status internacional e seu desenvolvimento econômico oficial. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) estabeleceu previamente uma visão econômica no ultimato de Rambouillet de 23 de fevereiro de 1999, antes do fim do conflito (PUGH, 2005). Durante as negociações, concluíram que a economia de Kosovo funcionaria de acordo com os princípios do livre mercado. Os princípios econômicos foram apenas esboçados em Rambouillet, mas presumiu-se que eram válidos e deveriam ser impostos. A resolução 1244 do Conselho de Segurança de 10 de junho de 1999 reforçou parcialmente o que foi estabelecido em Rambouillet, mas apoiou o desenvolvimento econômico por meio do Pacto de Estabilidade dos Balcãs, que por sua vez especificava economias de mercado livre em toda a região do sudeste da Europa (PUGH, 2005). Contrariamente, com numerosas declarações de que o Kosovo deveria ser governado de acordo com os princípios democráticos, a política econômica foi determinada pela União Europeia (UE), pelas instituições financeiras internacionais e pelas agências nacionais de auxílio. De acordo com a estrutura constitucional, os povos do Kosovo detinham o direito de proteger suas identidades étnicas, culturais, religiosas e linguísticas e de serem livres de discriminação econômica; no entanto, seu futuro econômico dependia dos acordos multilaterais determinados pelas potências ocidentais, se quisessem ajuda para a reconstrução (PUGH, 2005).

Tendo como metas globais o atingimento da paz internacional e da segurança, o progresso social e econômico e o respeito pelos direitos humanos, a ONU identifica na democracia: menor propensão ao conflito entre Estados que compartilham do mesmo regime; e devido a proteção dos direitos civis (VON BORZYSKOWSKI e KARTAL, 2023). Assim, os postulados liberais guiaram os esforços da comunidade internacional e serviram de referência para a promoção de estratégias pós-conflitos e de reconstrução institucional por vias democráticas (EIZENGA, 2022). Em sua pesquisa, Anderson (2000) conclui que existe uma associação positiva entre o nível de democracia e a propensão a participar de operações de manutenção da paz. Em adição, durante o período imediato do pós-guerra fria, sugere-se que o

maior apoio proveniente de Estados democráticos do ocidente em ações de *peacekeeping* também visa a consolidação de uma cultura política idealizada na proliferação da democracia. Anderson (2000) afirma que a comunidade democrática internacional pode utilizar as operações da ONU como instrumento de expansão dos termos de paz e segurança internacional ao selecionar Estados não-democráticos.

Gilligan e Stedman (2003) fornecem duas críticas aos questionamentos feitos por Anderson (2000): afinal, em que medida os resultados positivos desse último, derivam menos de uma preocupação por parte dos membros permanentes em converter os Estados à democracia do que do fato de que a maioria das guerras civis ocorrem em Estados não democráticos. No modelo proposto pelos autores, observou-se que não há fortes evidências de que as Nações Unidas intervieram em democracias a uma taxa menor do que em não democracias. Além disso, pergunta-se quais objetivos teria a China em anuir intervenções em promoção a democracia. Gilligan e Stedman (2003) reforçam sua crítica a pesquisas que utilizam categorias como “interesses nacionais dos membros permanentes”, pois não expressa quais tipos de interesses e reforça de maneira tautológica a influência dos membros permanentes sobre a aprovação de resoluções de *peacekeeping*. Tendo em vista que são detentores do poder de veto, os membros permanentes concedem anuência apenas as missões que não contrariam seus interesses. Entretanto, faz-se importante delimitar quais condições o CSNU concede seu suporte, especialmente, os casos que evidenciam possíveis distorções entre os interesses dos membros permanentes e a sua função perante as declarações e princípios da Carta.

De modo semelhante ao que ocorre nas democracias liberais ocidentais, o aparato governamental das democracias africanas também é controlado pelas elites. Dessa forma, o idealismo democrático ocidental em torno de um modelo paradigmático de democracia encontra na África a dificuldade de se estabelecer de forma eficaz, isto por desconsiderar muitos dos aspectos históricos e particularidades nacionais e regionais e tendo como resultante a geração de déficit democrático como o voto apático e desigualdades persistentes, como próprio avalia o HDR de 2002. Para Wilson (2006) as recomendações da ONU atendem apenas a construção de uma estrutura institucional democrática, com eleições livres e justas, partidos políticos e legislações, no que condensa o discurso democrático especialmente em componentes técnicos que não auxiliam propriamente na elucidação das relações entre Estado e sociedade.

Com base no internacionalismo liberal, as democracias liberais “devem ser capazes de gerar poder e capacidades de desenvolvimento para operar no sistema internacional baseado em regras” (IKENBERRY, 2020, p. 38, tradução nossa), sendo esse um dos argumentos, em

conjunto com a falta de coalizões e de alinhamentos no regime regional, que explicariam a ausência do regime democrático liberal em muitos países do continente africano. Além disso, sociedades pós-conflito carregam dois problemas observáveis em sua maioria: o governo do Estado é centralizado e com baixa estrutura institucional em nível regional e local, o que representa um desafio ainda maior para o processo de democratização; as capacidades reduzidas na implementação das reformas de economias de mercado, sendo esse um dos sustentáculos da democracia liberal (OTTAWAY, 2003). Entretanto, é notável que outras correntes teóricas das relações internacionais lançam diferentes interpretações a respeito do tema, como as teorias da dependência do sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, o construtivismo, o marxismo e os estudos decoloniais.

Novosad e Werker (2018) demonstram um meio de identificação quanto a influência relativa das nacionalidades na posição de liderança do Secretariado da ONU. Os autores utilizam um método descritivo que visa identificar os excessos de representação no Secretariado da ONU, a partir da divisão entre a parcela de posições sênior do Secretariado distribuídas entre as nacionalidades, em função da partilha da população mundial representada por essas posições. É importante destacar que o Secretariado é responsável por gerenciar as operações globais de *peacekeeping*. Embora os poderes de tomada de decisão das Nações Unidas residam em seus órgãos deliberativos — Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social e Conselho de Segurança — o Secretariado desempenha um papel fundamental na definição da agenda desses órgãos. O Secretariado prepara as avaliações técnicas que antecedem as operações de *peacekeeping* e nomeia os líderes das operações.

Em seus achados, descobriu-se que os investimentos em diplomacia é o correlato de influência mais robusto no Secretariado (NOVOSAD e WERKER, 2018). Democracia, renda per capita, PIB, gastos militares e ajuda externa também são indicadores de influência positivos, mas mais fracos. Seus resultados apoiam as hipóteses de instituições internacionais como reflexos das potências globais, mas também as estendem para além do poder militar: o investimento em diplomacia e ajuda externa proporcionam grande retorno.

Em adição, as ideologias dos Estados Unidos e de seus aliados de 1950 divergiram, especialmente desde a década de 1980, de modo que a colocação de antigos aliados em antigas posições dos EUA levou a uma perda substancial da influência americana na ONU. O Secretariado das Nações Unidas continua a refletir a adesão à aliança liderada pelos Estados Unidos que foi fundamental para a sua criação, apesar do declínio do domínio econômico e militar dessa aliança no mundo (NOVOSAD e WERKER, 2018). O controle americano sobre

as Nações Unidas continuamente tornou-se limitado mais limitado aos seus aliados com os quais construiu a instituição, em especial os países nórdicos. Em 1946, o norueguês Trygve Lie tornou-se o primeiro secretário-geral das Nações Unidas, em parte devido à forte opinião soviética de que o cargo deveria ir para alguém que não fosse britânico, francês ou americano (NOVOSAD e WERKER, 2018). Desde então, os países nórdicos continuaram a dominar os altos escalões das Nações Unidas. Não por acaso que os braços burocráticos das Nações Unidas tendem para uma ideologia que difere das defendidas pelos Estados nórdicos. Na medida em que as instituições internacionais restringem as ações dos Estados, isso pode colocar os países nórdicos em uma posição internacional muito mais influente do que sua expressão econômica ou militar real. Encontrar-se bem representados nesses altos cargos concede aos países nórdicos a oportunidade de exercer poder sobre as instituições internacionais ao cultivar uma reputação de imparcialidade, alcançando o poder por meio da legitimidade (NOVOSAD e WERKER, 2018).

Ainda de acordo com Wilson (2006) a relação de boa governança internacional representa um componente chave para a manutenção do sistema de Estados a partir da promoção de formas e eventos considerados universalmente válidos, sendo assim possível promoverem a legitimidade de Estados não democráticos no sistema internacional. Dessa forma, a ONU não lançaria as bases do discurso democrático a nível internacional apenas para obter legitimidade para si mesma através de uma lógica *bottom-up*, senão para tornar a governança internacional universalmente válida através de mecanismos e discursos *top-down* com ênfase no campo institucional, em contrapartida ao diminuto estímulo ao modelo de democracia participativa. Segundo Sakamoto (1998), a ONU não foi capaz de transnacionalizar a democracia a nível mundial, em consequência, a globalização e o capitalismo financeiro expandem a desigualdade global. O desenvolvimento humano e as condições de segurança do sistema internacional, na visão do autor, estão comprometidos pela inexistência de uma infraestrutura institucional global para a democratização.

Nos casos africanos, os anos 1990 representaram o período de progresso democrático, em contraste ao observado inicialmente em 2010 com o aumento das insurgências do autoritarismo (EIZENGA, 2022). Essas transformações podem ser interpretadas como retrocessos democráticos, tanto em novas democracias quanto nos países que lutam historicamente para a superação da cultura de violência política. Daniel Eizenga (2022) elenca três fenômenos políticos característicos desse período: o engrandecimento do poder executivo, a partir de reformas constitucionais constantes que modificam o limite de tempo dos mandatos;

a natureza mutável dos golpes militares, isto é, quando o governo legítimo é retirado do aparato estatal, os militares prometem a retomada dos direitos civis, entretanto, o referencial de legalidade passa a ser outro e fundamentado em promessas; por último, tem-se como exemplo o caso das eleições para a assembleia nacional do Bênin em 2019 que culminou na aplicação abrupta de manipulações estratégicas eleitorais que comprometeram a candidatura dos partidos de oposição.

Nos últimos vinte anos o Mali sofreu três golpes militares, em 2012, 2020 e 2021. Mesmo após o início do regime democrático no país, com a posse de Amadou Toumani Touré em 1992, vinte anos depois as forças separatistas do norte do país composta pela etnia tuaregue exerceram pressão suficiente para gerar um golpe de estado por parte dos militares (CASCAIS, 2022). Em 2013 retoma-se o regime democrático com a posse de Ibrahim Boubacar Keïta que em conjunto com as missões internacionais, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA) e a Missão de Treinamento da União Europeia no Mali (EUTM) para retomar a estabilidade do país cindido por combatentes terroristas, ambas as missões não surtiram os efeitos desejados pela comunidade internacional e seu governo foi deposto em 2020 novamente por um golpe militar. Como presidente de transição, Bah Ndaw assumiu o governo, mas com a insatisfação dos militares, novamente se seguiu um golpe de estado em 2021 que colocou Assimi Göiti no poder. Dessa forma, a concentração do poder do estado nas mãos dos militares se manteve *pari passu* a um Estado democrático que não conseguiu dimensionar e coordenar as relações entre sociedade e governo. O espaço institucional democrático incentivado e condicionado pela ONU e a França não demonstrou suficiência frente as dinâmicas das elites políticas e militares que coordenavam o Estado malinês e a crescente insatisfação popular (GAZELEY, 2022). É importante entender que os conflitos étnicos como o do Mali desafiam as recomendações e ideais liberais como se observa abaixo:

Como esses padrões sugerem, a democracia liberal emergiu em grupos vinculados a mudanças na configuração global do poder. Alguns cenários internacionais e regionais têm sido mais favoráveis às transições democráticas do que outros. Como Carles Boix (2011) mostrou, ao longo dos últimos dois séculos, a probabilidade de transições democráticas bem-sucedidas foi maior quando as principais grandes potências foram democracias liberais – no final do século XIX, após a Primeira Guerra Mundial e novamente após a Guerra Fria. Nessas épocas, os principais Estados democráticos estavam em posição de buscar políticas que favorecessem a democratização das sociedades – ampliando o comércio e a ajuda, oferecendo acesso a instituições internacionais e regionais e difundindo ideias e modelos democráticos (IKENBERRY, 2020, p.49, tradução nossa).

O contexto político de Myanmar dos anos 1990 e início dos 2000 também evoca a permanência dos governos militares e a tentativa do sistema ONU em solicitar uma reforma político-social que atenda aos parâmetros de legitimidade democrática. Nas resoluções obtidas da Assembleia Geral, o tema dos direitos humanos urge, em especial, a alegação de perseguição de minorias étnicas, tais quais os rohingyas; a retirada de restrições que contrariam a existência de associações; detenções arbitrárias voltadas especialmente aos opositores políticos e o reforço da independência institucional do judiciário de modo a manter a imparcialidade e garantias (HAACKE, 2006). Se anterior a 1988 a relação entre Myanmar e o sistema ONU reforçava a neutralidade e o desarmamento mundial, o período subsequente se assenta em críticas voltadas a proteção dos direitos humanos no país e da restauração do regime democrático representado no protagonismo político de Aung San Suu Kyi e de seu partido, o Liga Nacional pela Democracia (LND) (HAACKE, 2006).

As eleições de 2010 representaram a transição do governo militar autoritário para um regime híbrido, de acordo com Stokke e Aung (2019), quando a transição de poder em 2011 implicou na inserção de um governo nominalmente civil. A vitória de Thein Sein do Partido da União Solidária e Desenvolvimento (PUSD) não resultou em grandes mudanças constitucionais, tendo em vista que o partido é de origem militar. Todavia, algumas reformas políticas do PUSD criou as bases para as eleições multipartidárias de 2015, que culminou com a vitória da oposição representada pelo LND (STOKKE e AUNG, 2019). Aung San Suu Kyi assumiu durante esse período o cargo de Conselheira de Estado com a promessa de reforçar as forças políticas pró-democracia, embora a presença militar nos parlamentos, no governo e na administração pública ainda produzisse entraves. A forte presença dos militares em interromper as ações do NLD produziu duas consequências inicialmente observadas: o impedimento a respeito da promoção de emendas à constituição; e o atingimento substancial da paz através de negociações políticas com os grupos étnicos armados (STOKKE e AUNG, 2019). A continuidade do poder político dos militares lança observações a respeito da transição substantiva de regime para a abertura democrática. Assim, a transição democrática segue sendo interpretada como a conformação de um regime híbrido caracterizado, por um lado, pela presença de instituições de representação democrática, governos civis e da divisão de poderes, entretanto, também mantém o controle dos militares sob os civis e a contínua centralização da autoridade estatal (STOKKE e AUNG, 2019).

De semelhante modo, a América Central nos anos 1990, apesar das conquistas da democracia, muitas instituições governamentais ainda mostravam o legado do regime militar.

A ascensão ao poder executivo por políticos civis eleitos não foi acompanhada pela institucionalização do governo aos moldes do estado de direito, com verificações e contrapesos efetivos (SANTISO, 2002). Em particular, as forças armadas continuavam a representar uma força política central, enquanto a segurança pública e o estado de direito permaneceram frágeis (SANTISO, 2002). A reinserção da democracia nestes países resultou em uma diversidade de regimes semidemocráticos e semiautoritários, em vez de uma clara distinção entre países democráticos e não democráticos.

No continente africano, a experiência de democratização demonstrou que, assim como a paz sustentável, a consolidação democrática geralmente não segue uma trajetória linear de progresso contínuo. Mesmo quando ocorrem avanços democráticos, eles podem ser facilmente ameaçados por antigas elites autoritárias se forem negligenciados ou contornados (EIZENGA, 2022). No entanto, a experiência dos últimos 30 anos em países africanos, incluindo aqueles que se recuperaram de conflitos e os que permaneceram pacíficos, indica que iniciativas bem-sucedidas de consolidação da paz e da democracia, quando apoiadas por líderes domésticos e internacionais, têm o potencial de melhorar a governança, promover a paz e estimular a prosperidade a longo prazo (EIZENGA, 2022).

Daniel Eizenga (2022) elucida que alguns regimes como na República Centro-Africana, República do Congo, Madagascar e Guiné-Bissau foram marcados por uma elite governante que se firmou no poder e tentou restaurar governos autoritários, causando instabilidade frequente, outros países, como Mali, Benin, Malawi e Zâmbia, experimentaram uma liberalização significativa e realizaram eleições legítimas de forma rotineira. A pré-existência de sistemas democráticos e de eleições comuns facilita a atuação da ONU na reestruturação democrática, como foi no caso de El Salvador, por outro lado, os países africanos e, particularmente, o Camboja, necessitaram de projetos adaptados e com prazos maiores que o padrão de 2 anos (OTTAWAY, 2003). Alguns países, como Senegal, Gana, Ilhas Maurício, Namíbia e Cabo Verde, exemplificam como as elites políticas negociaram regras para novos sistemas eleitorais durante a construção institucional e transição política, e posteriormente renegociaram essas regras por meio de compromissos e construção de coalizões de acordo com seus constituintes (EIZENGA, 2022). Outras análises podem apontar apenas esforços fracassados de democratização na África, entretanto, ainda ocorrem significativas evoluções e revoluções nos regimes eleitorais que surgiram durante a década de 1990, ainda que não sejam completamente democráticos (EIZENGA, 2022).

3.5 MODELOS HÍBRIDOS DAS MISSÕES DE PAZ

De forma a promover uma divisão de trabalho e um modelo sequencial de intervenções, a ação conjunta dos organismos internacionais ressalta a integração das bases civis e militares dos próprios países africanos na condução das resoluções de conflitos. Essa abordagem híbrida de *peacebuilding*, que permite a inserção de atores locais ou regionais tem seu marco teórico logo após os aparentes fracassos de missões dos anos 1990 (EIZENGA, 2022). Conceitualmente, o modelo híbrido de *peacebuilding* consiste na integração de aspectos locais da democracia liberal a partir da “mediação entre escalas e normas locais e internacionais, instituições, leis, direitos, necessidades e interesses, dependendo tanto do poder quanto da legitimidade” (RICHMOND, 2015, p.51 *apud* EIZENGA, 2022, p.160, tradução nossa). Entretanto, os seus fundamentos não são incompatíveis com a abordagem inicial de *peacebuilding* dos anos 1990. O foco voltado para a sociedade civil estava enraizado em parte no pragmatismo impulsionado pela austeridade, mas também na produção de estudos que apontavam como os civis criaram para si espaços de ação autônoma que lhes permitiam sobreviver até mesmo nas situações mais difíceis presentes em regimes autoritários (OTTAWAY, 1997).

Em Moçambique, com base no Acordo Geral de Paz estabelecido em 1992, foi implementado um caso bem-sucedido de *peacebuilding* liberal a partir dos programas focados na desmilitarização, desarmamento e reintegração (DDR), desenvolvimento econômico e social e o processo de descentralização. Entretanto, a escalada do conflito entre 2012 e 2019 ressurgiu o conflito entre a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) e o governo de Moçambique representado pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Além disso, há novas insurgências islâmicas na província de Cabo Delgado desde 2017 com o objetivo de criar um estado islâmico. Nesse sentido, Saraiva (2022) destaca a abordagem da Análise Participativa de Conflitos (APC) como elemento essencial da forma adaptável/híbrida de *peacebuilding*. Visa ser uma forma alternativa de *peacebuilding* focada na facilitação, auto-organização e resiliência para munir os *peacebuilders* com elementos organizacionais encontrados em contextos específicos para lidar com os riscos e incertezas.

As resoluções de 2016 do CSNU (S/RES/2282) e da AGNU (A/RES/70/262) visaram encorajar as agências primárias de *peacebuilding* a encontrar soluções nos níveis nacional e local, ao coordenar respostas para a sustentação da paz em conflitos armados complexos. Mesmo com os esforços da ONU, as práticas de *peacebuilding* e seu entendimento ainda está predominantemente permeado pelas abordagens ocidentais baseadas em soluções liberais

ineficazes em sociedades não-ocidentais. Por outro lado, as abordagens adaptativas de *peacebuilding* compreende modelos não-lineares que prescrevem a importância da agência local para processos de paz sustentáveis. A partir da agenda de sustentação da paz da ONU promulgada em 2016, o *peacebuilding* foi reconfigurado ao grau de conceito guarda-chuva e passou a incluir assistência humanitária, iniciativas de mediação, *peacekeeping*, assistência ao desenvolvimento, e o tradicional *peacebuilding* pós-conflito.

Como ferramental teórico-normativo, tem-se a Análise do Conflito, que consiste na produção de processos estruturados a fim de compreender conflitos, ao delimitar a história, atores e perspectivas e de identificar as causas estruturais e as dinâmicas de como esses elementos interagem. A mesma abordagem ocorre de modo multinível, a partir de diferentes espaços políticos, societários e geográficos; caracteriza-se também por ser normativa e prática, ao que resultam na interação entre prática e teoria. Assim, é possível identificar a Análise de Conflitos como sendo uma abordagem meta-normativa, podendo ser configurada de *conflict-sensitive*, pois compreende o contexto de cada conflito ao identificar a interação entre intervenções e realidades locais. Por outro lado, a Análise de Conflitos possui diversas compreensões derivadas dos diferentes tipos de atores internacionais responsáveis por conduzir as missões de *peacebuilding*. Parte dessas análises são de nível macro, conduzidas por especialistas estrangeiros que estudam a realidade empírica de modo remoto. Nesse sentido, a Análise Participativa de Conflitos (APC) envolve os atores locais e partes interessadas em determinar as causas, dinâmicas e soluções aos conflitos armados (SARAIVA, 2022).

O último estágio do mais recente processo de paz em Moçambique (2019) ocorreu sob mediação adaptável, ao facilitar o diálogo direto entre os líderes do governo de Moçambique e a RENAMO. No caso, foi incorporado os métodos do APC para atingir um novo acordo de paz. Foram estabelecidos três pilares: primeiro, a auto-organização e apropriação nacional, com foco no papel dos líderes de ambas as partes no centro da arquitetura das negociações; segundo, a mediação como facilitação do processo, tendo como exemplo a equipe de mediação composta de quatro membros que trabalhou com esse propósito; por fim, uma abordagem adaptativa e pragmática que permitiu aos mediadores conduzir de forma mais eficaz com a complexidade e incerteza durante as negociações, sobretudo, com a morte repentina do líder da RENAMO, Afonso Dhlakama (SARAIVA, 2022).

Entretanto, para compreender as implicações e transformações de *agency* no âmbito local e internacional, Björkdahl e Höglund (2013) destacam a importância a “fricção” como conceito analítico que ressalta as relações assimétricas e verticalizadas entre os agentes locais

e internacionais. A fricção se caracteriza pelo fenômeno interativo da cooperação entre normas internacionais e locais, seus processos transformativos e resultados oriundos dos discursos e práticas que possibilitam a geração de novos elementos e realidades locais e globais. Essa categoria analítica permite observar as confluências institucionais entre os diferentes níveis de governança, e marca também os elementos de conflitos e esforços para os prospectos de paz duradoura, democratização e desenvolvimento em espaços de pós-conflitos. Por outro lado, essa “interação friccional” também possibilita a catalização de mudanças institucionais diversas que, por vezes, resultam na existência paralela entre instituições liberais e iliberais, consequentemente incidindo sobre as conceitualizações *mainstream* do processo de *peacebuilding* e a perda de suas forças. Por consequência, as ideias globais de paz liberal também se tornam alvo de confronto e mudança a partir dessas interações em realidades pós-conflitos. Tendo em vista que as formulações globais não são impostas, antes de tudo, essa competência pertence aos países receptores em solicitar ajuda externa, contudo, essa inserção preconcebe a necessidade de traduções e reformulações ao contexto local, dispensando assim qualquer ideia de projeto universalizante (BJÖRKDAHL E HÖGLUND, 2013).

A conformação de normas e ideias internacionais em um dado espaço pode gerar resultados insatisfatórios, tendo em vista que a violência e a instabilidade institucional podem ocorrer por vias anteriormente não exploradas, como no caso do Camboja e do Afeganistão (BJÖRKDAHL E HÖGLUND, 2013). A inserção da democracia liberal e as reformas no judiciário no Camboja durante os anos 1990, não representaram mudanças suficientes no que tange aos aspectos patrimoniais. A missão do Afeganistão, iniciada em 2001, também gerou fricção com os atores internacionais sobre diferentes visões de segurança doméstica, contudo, ainda persiste a coexistência entre instituições formais e informais sobre a influência de milícias (BJÖRKDAHL E HÖGLUND, 2013). Além dos resultados políticos obtidos do processo de fricção, Wilén (2009) afirma, por outro lado, que a construção das capacidades locais no contexto das operações de paz da ONU se apresenta como fenômeno “ambíguo” e “indefinido”. A retórica de construção das capacidades locais adquire também o propósito de evitar possíveis mecanismos de *accountability* sobre as práticas das operações de paz, concomitantemente, também é capaz de gerar conotações positivas por meios discursivos como meios de legitimação.

Em uma de suas críticas, Ottaway (1997) ressalta a importância do conceito de capital social introduzido por Robert Putnam no contexto da democratização, que obteve seus resultados a partir de um estudo das tradições civis na Itália moderna. A diferença no capital

social acumulado através da vida associativa entre o norte e o sul da Itália explica por que os novos governos regionais ao Norte funcionam de forma democrática, enquanto entidades semelhantes ao Sul dependem amplamente do clientelismo devido à falta de vida associativa. Segundo Ottaway (1997), os financiadores do Ocidente, optaram pela convicção otimista de que o capital social necessário poderia ser construído rapidamente com a ajuda de pequenas doações e programas de treinamento. Para a autora, não é a criação de múltiplas ONGs locais que farão com que ocorra a retirada das elites autoritárias, ao contrário, é provável que a sociedade civil esteja mais suscetível a repressão de um modelo neoliberal.

Nesse sentido, Ejodus (2021) conduz esforços para identificar as principais abordagens de resolução de problemas e abordagens críticas que caracterizam essa mudança paradigmática chamada de “virada local”. A “virada local” inicialmente representou a mudança paradigmática do desenvolvimento participativo que se tornou presente nos argumentos contrários aos programas de ajustes estruturas do FMI e do Banco Mundial. As novas recomendações se espalharam às demais instituições da governança global, que adaptaram e adotaram uma linguagem política semelhante.

Como abordagens de resolução de problemas, Ejodus (2021) analisa duas: baseadas no neoliberalismo e no cosmopolitismo liberal. A visão neoliberal de *peacebuilding*, por sua vez, compreende este último como sendo efeito da globalização da democracia liberal de mercado do Ocidente para o resto do mundo. Sob esse prisma, “o local” equipara-se a elites estatais locais de mentalidade liberal de estados afetados por conflitos, ou suas ONGs metropolitanas financiadas pelo Ocidente que são receptivas a ideias liberais. Essa abordagem reducionista do “local”, que tem sido uma visão dominante entre os praticantes, é frequentemente justificada por motivos pragmáticos. Por outro lado, o cosmopolitismo liberal, em contraste com o neoliberalismo, observa que esses princípios não devem ser praticados por meio do fortalecimento da economia de mercado e das instituições estatais, senão por meio do respeito aos direitos humanos e do ativismo da sociedade civil global. Nesse sentido, a sociedade civil local é constitutiva da sociedade civil global e, portanto, exclui as comunidades locais não comprometidas com o conceito ocidental de direitos humanos. Por outro lado, essa abordagem compartilha com os neoliberais de que a paz sustentável só pode ser obtida com base em princípios universais derivados da modernidade ocidental. Por fim, as abordagens críticas visam desviar a “virada local” dos prospectos liberais de construção da paz. Além de representarem alternativas não-lineares (SARAIVA, 2022), também compreendem formas não-liberais de atuação. As abordagens críticas de *peacebuilding* destacam as formas de contestação,

resistência e cooptação em adaptar intervenções internacionais a serviço das necessidades, normas e interesses locais.

Os discursos que privilegiam o “local” como fator chave ao engajamento cívico, afirmam fomentar a democracia, a legitimidade e agência dos entes locais. Uma das principais críticas as abordagens críticas a maneira binária como são tratadas as relações institucionais entre o internacional, como fonte de poder, e o local, visto como fonte de resistência. A exposição contínua desse enquadramento subjaz ou oculta as observações sobre o poder das elites locais (PAFFENHOLZ, 2015). Os discursos políticos localistas facilitam a emergência de novos acordos sobre a legitimidade do fator local nos assuntos internacionais. Dessa forma, a “virada local” também representa um paradigma legitimante e constituidor de uma visão ortodoxa da construção da paz (EJDUS, 2021).

3.6 COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL COM ORGANISMOS REGIONAIS

Em complementariedade ao que foi exposto por Wilson (2006), Stein e Zahar (2022) e Witt (2019) elucidam o histórico das relações institucionais entre a ONU e a União Africana (UA) nos esforços para a execução de operações de *peacekeeping* e *peacebuilding*. Considerando que o continente africano foi o destinatário de 31 missões de paz (UNITED NATIONS MISSIONS, 2023), tornando-se assim o maior receptor de operações de manutenção da paz, este estudo também apresenta uma análise das relações institucionais entre a Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Africana (UA). A União Africana é tomada como eixo histórico-institucional central para compreender as transformações ocorridas em relação à legitimação e democracia no continente. Entretanto, esta parte especificamente, insta a identificar as principais transformações e pressões que condicionaram a UA em adotar novos conjuntos de expectativas e, por conseguinte, apresentar novos termos de legitimação.

Entende-se também que o tema da manutenção da paz e da segurança está vinculado com a fase posterior de reconstrução política dos Estados, a democracia no continente africano se apresenta como um desafio pela necessidade de estabilidade e fortalecimento das instituições, sendo então necessária a solução dos conflitos internos e da conformação de instituições representativas de suas próprias populações. Não obstante, a democracia vê-se ameaçada por problemas étnicos também nos Estados europeus e nos Estados Unidos, consideradas democracias liberais já consolidadas. Além das fronteiras do Estado-nação, conflitos dessa natureza destaca a dominância étnica de grupos (KAUFMAN, 2020). De

semelhante modo às imigrações constantes entre a República do Congo e Ruanda que produzem conflitos, assim também ocorre nos grandes fluxos migratórios contemporâneos que se destinam ao continente europeu, sendo as causas e consequências — históricas e materiais — desses exemplos compartilhadas em certa medida.

Se na década de 1970, ainda sob o título de Organização da Unidade Africana (OUA), a União Africana priorizava a integração continental a partir da erradicação do colonialismo e das minorias governantes, a partir de 2002 a União Africana passou a introduzir meios adicionais para acrescer o desenvolvimento econômico regional e reduzir a instabilidade política por vias democráticas (WITT, 2019). Além disso, a OUA surgiu em 1963, como uma organização intergovernamental exclusiva a participação dos membros representativos dos Estados. Ao trespassar normas de soberania estatal e integridade territorial, as principais transformações decorrentes entre os períodos da década de 1970 e o surgimento da UA em 2002, compreende a promoção e proteção dos direitos humanos e da democracia, bem como a igualdade gênero, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a prevenção de conflitos intraestatais (WITT, 2019). Tal mudança também foi observada na ONU, cujos constrangimentos conjunturais do contexto internacional dos anos 1990, conduziu esses organismos internacionais a promoção de intervenções e cooperações, com a finalidade de estabelecer a paz e segurança internacional através da recondução institucional e humanitária pós-conflito. As novas atribuições concernentes a proteção da paz e segurança regional através da mediação, *peacekeeping*, diplomacia preventiva e a reconstrução pós-conflito, passou a compreender um recurso imprescindível para a legitimação da UA (WITT, 2019).

De acordo com o relatório do ex-secretário geral das Nações Unidas, Lakhdar Brahimi, o “*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*” lançado em 2000, a ONU acreditava que para participarem de suas missões ou conduzir suas próprias, as instituições regionais deveriam ter treinamento, equipamentos e logística necessárias (STEIN e ZAHAR, 2022). Como parte da construção do sistema institucional de segurança, a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (AAPS), a União Africana também estabeleceu em 2004 um órgão cuja formulação institucional se daria aos moldes semelhantes do CSNU, sendo parcialmente uma contraparte, o Conselho de Paz e Segurança (CPS).

O fim da Guerra Fria suscitou novo senso de insegurança a respeito da possível marginalização do continente africano frente a nova ordem econômica internacional. Não obstante, a conjuntura internacional seguinte possibilitou o aumento de parceiros externos com vista a cooperação internacional, especialmente em apoio aos processos de regionalização

econômica e política (WITT, 2019). Concomitantemente, novas regras foram criadas para adaptar o sistema OUA/UA aos modelos institucionais e atores do sistema internacional, vide a criação de outras instituições contrapartes do sistema ONU além do CPS, como: o Parlamento Pan-Africano; o Conselho Econômico, Social e Cultural; a Corte de Justiça da União Africana. A partir dos anos 1990, a democratização tornou-se pré-condição ao desenvolvimento econômico e da manutenção da paz no continente, semelhante ao que detalha a teoria da paz democrática (WITT, 2019).

Nos últimos dezoito anos a UA tem sido a parceria automática a nível regional para a execução de operações em forma de subcontratação, através de contribuições voluntárias *ad hoc*, analisadas de caso a caso. Stein e Zahar (2022) identificam as vantagens comparativas da relação institucional como principal ponto de recomendação para a continuidade, visto que a nível operacional há grande compartilhamento de informações sobre os eventos a respeito de escalonamentos de crises humanitárias, mas também grande demanda por financiamento por parte da UA na realização de suas missões conjuntas.

A cooperação bilateral entre a ONU e a UA, em especial, é de natureza operacional e institucional. A identificação das vantagens e desvantagens recíprocas entre as instituições fomentou o estabelecimento e continuidade de acordos de longa duração para a manutenção da paz no continente africano, especialmente ao reavaliar as primeiras missões promovidas pela ONU na década de 1990 e as primeiras realizadas pela UA, sobretudo em 2003 no Burundi (AMIB). Ao que a União Africana dispõe de maior autoridade legal na região — especialmente quando não há acordos de cessar fogo ou acordos de paz formalizados — a ONU detém as capacidades materiais que em complemento, favorecem o melhoramento das capacidades operacionais e estruturais das operações (STEIN e ZAHAR, 2022).tr O número de tropas disponíveis a pronta ação presentes nas nações africanas vizinhas proporcionam maior exequibilidade na resposta a insurreições armadas. Quando apaziguadas, as responsabilidades são transferidas para o CSNU que por autorização formal lançam as bases para as operações de *Peace Building* (STEIN e ZAHAR, 2022).

Na última década, a institucionalização da cooperação entre ONU-UA assumiu três formas: o desenvolvimento de configurações conjuntas; a prática regular de reuniões conjuntas; e a criação de novas instituições. O *Department of Peacebuilding and Political Affairs* (DPPA) se responsabiliza pela interação entre os dois organismos internacionais na área de paz e segurança em trabalho conjunto com o CPS da União Africana, além de ampliarem o escopo temático para além das operações de paz, no aporte a resolução de conflitos e de *peacebuilding*.

A criação do *United Nations Office to the African Union* (UNOAU) criado em 2010 representa o maior avanço institucional de conformação da cooperação entre as instituições, voltado para a função de suporte operacional na gestão e planejamento das operações da UA.

Embora os avanços institucionais e de aproximação e compreensão a respeito das vantagens comparativas, a falta de definição a respeito da relação entre ONU e UA representa um dos principais impasses no funcionamento das ações conjuntas, pois cada parte trata a coexistência com base em coordenação voluntária e com indefinida distribuição de responsabilidades. As principais dificuldades que se apresentam como constrangimentos estruturais da parceria entre ONU e UA são: por um lado, a União Africana tem maior aceitação em tomar riscos para si, ao contrário da posição de aversão ao risco da ONU.

Além disso, as definições de segurança, capacidades assimétricas, discordâncias geopolíticas e a competição a respeito da liderança nos assuntos de paz e segurança representam os principais constrangimentos estruturais para a maior integração institucional e efetividade operacional (STEIN e ZAHAR, 2022). Ainda que as operações de *peacekeeping ad hoc* recebam o suporte logístico e estratégico necessário, a arquitetura institucional que foi construída por ambas as instituições não demonstra ser suficiente para superar as diferenças de recursos, cultura organizacional e visões de planejamento dissimilares, semelhante ao que Zürn (2018) atribui como “baixa intersetorialidade”. Com base na disponibilidade dos recursos financeiros e humanos, a validade das missões de reconstrução democrática depende da adaptabilidade por meios pragmáticos de atender as diferentes conjunturas políticas sem a cristalização de ideais (OTTAWAY, 2003). Além dos recursos, é preciso identificar e considerar a real distribuição de poder presente nos Estados para a conformação de estratégias apropriadas a cada caso.

Como a ONU afirma, a interação com a UA em operações de paz dá-se por subsidiariedade voluntária, por mecanismos informais, decidido para cada caso. A dependência a respeito de recursos financeiros e a relação institucional morosa entre as partes revela a baixa predição da UA quanto as contribuições da ONU, isto é, se haverá ou não custeio para a realização das operações (STEIN e ZAHAR, 2022). Não só a destinação dos recursos, bem como o montante, representa elementos preditivos de validade, tendo em vista a missão efetuada na Bósnia que exemplifica a maximização em disposição de recursos quando comparado a outros países destinatários. A *United Nations Mission in Bosnia Herzegovina* (UNMIBH) representou a aplicação do modelo de reconstrução democrática em seu mais alto dispêndio. Tal modelo não poderia ser replicado nos demais países do mundo e mesmo assim,

sua eficácia não alcançou os parâmetros estabelecidos pela comunidade internacional. Como Ottaway (2003) dispõe:

O problema não é apenas uma questão de vontade política: o nível de comprometimento assumido na Bósnia simplesmente não pode ser replicado em um grande número de países. Um cálculo simplista (baseado puramente no tamanho da população) mostra que um compromisso com a RDC equivalente ao da Bósnia exigiria o destacamento naquele país de cerca de 900.000 pacificadores e administradores.” (p. 318, tradução nossa)

Embora o impasse financeiro possa ser superado através da construção de regras conjuntas, as propostas dessa natureza são julgadas pelos principais países financiadores das operações de *peacekeeping*, alguns desses sendo membros permanentes do CSNU e, portanto, detentores do poder de veto. Como no caso do Mali, após o golpe de 2012, a França recebeu amplo crédito pelo lançamento da Operação Serval no combate aos terroristas, embora os combatentes chadianos sofreram as maiores baixas nas regiões montanhosas da região norte do Mali controlada pelos radicais islâmicos. A ONU demonstra com o exemplo da operação no Mali, que a relação com a UA ocorre de forma hierárquica e baseada no capítulo VII de sua Carta. Embora ambas as organizações concordassem em eliminar os grupos jihadistas e restaurar a ordem constitucional, não houve acordo sobre os meios ou da partilha de responsabilidades:

Quando chegou a hora da transição do AFISMA para o MINUSMA, a UA sentiu-se marginalizada pelo CSNU. Embora tenha aspirado a desempenhar um papel central na resposta política à crise, a Resolução 2100 declara a primazia do secretário-geral da ONU em “estreita colaboração com a UA, a CEDEAO e o Representante Especial da UE para o Sahel” (STEIN e ZAHAR, 2022, p. 36, tradução nossa).

A Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur de 2007 também revela outro impasse quanto a relação entre interesses nacionais e intergovernamentais. Para que a missão recebesse a anuência do governo sudanês, a presença primária da UA seria indispensável, entretanto, os países ocidentais consideraram que a missão seria capitaneada pela ONU, sendo a UA um mero instrumento figurativo de maior aceitação (WHINERAY, 2020). Dessa forma, é possível identificar que a cooperação entre a ONU e a União Africana ainda não atingiu níveis institucionais fortes o suficiente para formular uma estrutura permanente de cooperação hábil para o financiamento de operações, assim como de particionar as responsabilidades em favorecimento ao ideário da *Pax Africana* defendida por Ali Mazrui (1967), isto é, admitindo-se que os países africanos são mais efetivos na resolução de conflitos civis do que terceiros não-africanos. Se a ordem liberal internacional prescreve as instituições

como utilitários para a redução dos custos de transação, de superação das incertezas e para estabelecer canais permanentes de cooperação (KEOHANE, 1984), entende-se que a cooperação entre a ONU e UA demanda maior conformação.

De acordo com Morse (2017), em 2014, apenas quatro países da África subsaariana (Eritreia, Somália, Eswatini e Sudão do Sul) não realizavam eleições regulares para cargos nacionais. A adoção de eleições multipartidárias regulares em contextos autoritários anteriores gerou um debate significativo sobre os efeitos das eleições nos regimes e líderes políticos na África. Tendo em vista que, líderes políticos em exercício e partidos no poder em grande parte do continente africano mostraram-se irredutíveis, evitando em muitos casos mudanças através de eleições e permanecendo no poder após transições para regimes democráticos. Dessa forma, a África acompanha a tendência global em direção ao autoritarismo eleitoral (EIZENGA, 2022). Por outro lado, há exemplos como as eleições na Nigéria em 2019, na Libéria em 2017, e no Malawi em 2019 que produziram melhorias nas disputas eleitorais por meio de comissões independentes, bem como instituições judiciais (EIZENGA, 2022). Essas modificações no processo eleitoral apontam que, pelo menos em alguns casos, a organização regular e repetitiva de eleições pode beneficiar governos democratizantes, tal como os esforços de construção da paz em contextos pós-conflito (EIZENGA, 2022).

O trabalho de Morse e Keohane (2014) a respeito do conceito de “multilateralismo contestado” admite que o multilateralismo não é inerentemente cooperativo ou caracterizado por regras integradas. As instituições multilaterais frequentemente recebem a interferência de outras instituições estatais ou não-estatais, multilaterais ou por vias bilaterais ou unilaterais. No caso, os autores (MORSE e KEOHANE, 2014) identificam o multilateralismo contestado como um fenômeno estratégico disruptivo proposto pelos atores do sistema internacional contra as práticas e políticas que definem o *status quo* das instituições multilaterais. Através da criação de novas instituições, os atores estatais e não-estatais alçam novas alternativas capazes de competir com as práticas, regras e missões existentes e encabeçadas por instituições multilaterais já existentes.

Seguindo a conceituação dada por Morse e Keohane (2014), entende-se que a cooperação entre a ONU e UA não representa uma forma de multilateralismo contestado, visto que a União Africana não surgiu como instituição disruptiva ou como coalizão contestante, pois logo nos anos seguintes de sua formação, a UA estabeleceu organismos institucionais como o CPS, inspirado no CSNU, e o UNOAU como símbolo do aprofundamento cooperativo. Embora não exista definição formal quanto as responsabilidades atribuídas às partes — o que gerou

tensão especialmente nas missões executadas no Mali na transferência do AFISMA para o MINUSMA — ainda existe a praxe na condução de operações de paz através do uso de suas vantagens cooperativas. O desacordo da UA quanto às medidas adotadas pela ONU, com a Resolução 1973 do CSNU, a respeito da Líbia durante o exercício de Muammar Gadafi em 2011, representa mais um exemplo de tensão entre as partes (STEIN e ZAHAR, 2022). Entretanto, ainda que a cooperação ONU-UA findasse em uma conjuntura semelhante ao de multilateralismo contestado, a baixa distribuição de capacidades do continente africano pode não representar um impedimento contra um possível processo de deslegitimação da ONU, como segue:

Uma coalizão insatisfeita composta principalmente por Estados fracos, por exemplo, pode apenas lançar um desafio simbólico, criticando uma prática institucional existente, mas incapaz de forçar uma mudança imediata. Com o tempo, entretanto, tal desafio pode mudar as preferências, ideias e valores dos atores de forma a deslegitimar uma instituição, forçando uma mudança concomitante ou a saída institucional (MORSE e KEOHANE, 2014, p. 389, tradução nossa).

Em um de seus resultados, Gilligan e Stedman (2003) sugerem que uma possível explicação para a maior propensão dos Estados africanos em consentir com a intervenção é proveniente de sua maior incapacidade de resistir às pressões de intervenção e reivindicar o princípio da soberania. Não obstante, outra hipótese diferente pode se concentrar em normas e instituições regionais, tendo em vista que a Organização da Unidade Africana (OAU) gradualmente mudou sua posição na década de 1990 em direção à aceitação condicional da interferência na soberania do Estado para encorajar a resolução de conflitos e o fim da guerra.

Organizações regionais, internacionais e instituições financeiras internacionais para o desenvolvimento auxiliaram na recuperação de conflitos violentos, especialmente a OEA, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no contexto latino-americano. Durante os anos 1990, esses organismos engajaram a reabilitação política e institucional, através da promoção de programas de desenvolvimento, a fim de fortalecer as instituições e de modernizar o Estado (SANTISO, 2002). A título de exemplo, a ONU primeiro se envolveu ativamente nos processos centro-americanos no nível regional, estabelecendo mecanismos para restaurar e construir a confiança. A criação do *United Nations Observer Group in Central America* (ONUCA) em 1988 é resultado do Acordo de Paz de Esquipulas (Esquipulas II) promovido pelo extinto Grupo de Contadora. Através do ONUCA, entre 1989 e 1992 foram empenhadas pequenas operações de *peacekeeping* para prevenir a passagem de

forças irregulares. Os arranjos regionais, por sua vez, facilitaram a abertura dos diálogos para a paz no nível nacional (SANTISO, 2002).

O compartilhamento de competências entre a OEA e a ONU na Nicarágua permitiu a feitura das eleições de 1990, possibilitando a alternância pacífica de poder com a derrota de Daniel Ortega. Santiso (2002) aponta que essa foi a primeira vez em que a ONU supervisionou as eleições de um Estado nacional soberano amplamente reconhecido pelo sistema internacional, além de ser responsável pelo recolhimento das armas do lado rebelde do conflito armado. As experiências obtidas neste caso, permitiram a criação de novas abordagens estratégicas na resolução de conflitos e assistência à democracia em El Salvador e Guatemala (SANTISO, 2002).

Encerra-se esse capítulo com as últimas exposições teóricas do trabalho. Não obstante, alguns dados empíricos importantes que revelam a expansão no número de missões de paz a partir dos anos 1990 são importantes e constitui umas das justificativas para a exposição do capítulo empírico se segue. As transformações geracionais das missões de paz acompanharam avanços em cooperação institucional com outros organismos regionais e atores locais, preferindo assim se utilizar dos artigos da Carta que invocam a solução pacífica de conflitos, demonstrando assim esforços que aludem a maior participação democrática nos países onde conflitos ainda são travados ou cujos estigmas ainda persistem. Em adição o capítulo seguinte analisa o conteúdo das resoluções da AGNU e do CSNU, especificamente. Com isso, espera-se avaliar empiricamente as construções temáticas e termos utilizados que circundam o tema da democracia por parte desses organismos.

4. METODOLOGIA E ANÁLISE EMPÍRICA DAS RESOLUÇÕES DO CSNU E DA AGNU

A seção empírica do trabalho apresenta as principais estatísticas a respeito das resoluções componentes do corpus obtido. Fez-se uso das técnicas de Análise de Similitude, da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e da Análise Fatorial de Correspondência (AFC) para traçar classificações temáticas exploratórias. Todas as resoluções foram destacadas com suas respectivas datas de publicação, para que o processamento dos dados permita correlacionar as classes temáticas com os dados temporais. Foram identificadas 249 resoluções emitidas pela AGNU que continham a palavra “*democracy*” no corpo do texto, bem como no título ou marcadores (tags) disponibilizados pela *UN Library*; 34 resoluções do CSNU foram encontradas contendo o mesmo perfil de busca, totalizando 283 resoluções. Há também a diferença de amplitude temporal entre os períodos estudados para cada um dos órgãos, isto se deve a disponibilidade das resoluções em função do tempo. Dessa forma, as análises permitem verificar tendências temáticas correlacionadas ao tema da democracia ao longo do período estudado, que totaliza três décadas para a AGNU (1991-2021) e 19 anos para o CSNU. Isto posto, só foi possível auferir, no caso do CSNU, resoluções entre 1993 e 2012. A captura das resoluções se baseou também na presença temática do termo “*democracy*”, entretanto, observou-se que grande parcela não estava relacionada ao tema da democracia, mas que continham apenas uma menção ao termo, desse modo, essas resoluções não foram aportadas ao corpus. Assim, não só a busca automática por resoluções seguiu parâmetros, como também o crivo manual, baseado em seleção temática. Vale ressaltar que a captura das resoluções não está amparada sob exclusividade temática a respeito da democracia, pois grande parcela dos documentos reproduz considerações de caráter múltiplo. Além de “*democracy*”, termos como “*democratic*” e “*democratization*” foram identificados e utilizados pela contribuição semântica.

Em complementaridade a CHD, a fim de fundamentar interpretações e resultados, também será feita a visualização dos dados através da análise de similitude, frequência de palavras, da exemplificação de alguns segmentos de texto envolvendo o termo “*democracia*” e a representação dos principais termos correlacionados com base nos níveis de escore medidos pelo teste qui-quadrado. Para destacar as formas ativas com maior valor semântico, foram removidas das análises as palavras com alta frequência, mas que possuíam significado apenas procedimental das instituições. A distribuição de qui-quadrado (χ^2) na CHD é o índice utilizado para exprimir a probabilidade de existência de correlação entre as palavras/formas e as classes. Essas técnicas permitem a produção de investigações capazes de quantificar variáveis

essencialmente qualitativas a partir de grandes volumes de dados, dessa maneira, o corpus é então atomizado em segmentos de textos que compartilham vocabulário idêntico, no que permite ao pesquisador abstrair o sentido conjunto. O software Iramuteq foi criado em 2009 por Pierre Ratinaud e se utiliza dos pacotes estatísticos da linguagem R. Além disso, foi incorporado ao software o algoritmo do Alceste para a realização de análises textuais, não apenas a CHD (SALVIATI, 2017). De acordo com Salviati (2017), a análise automática gerada pelo Iramuteq prescreve resultados gerais ou parcimoniosos que indicam vias que devem ser analisadas manualmente.

4.1 ESTATÍSTICAS TEXTUAIS

Nas seções terciárias subsequentes serão apresentados os dados referentes as estatísticas textuais do corpus, como o número absoluto de palavras, os segmentos textos gerados automaticamente pelo Iramuteq, e as formas ativas. Essa é uma das técnicas basilares de análise multivariada do Iramuteq para estudos exploratórios.

4.1.1 Assembleia Geral

O corpus foi dividido em 9568 segmentos de texto e está composto de 341.037 ocorrências (palavras), deste total tem-se os conjuntos de 6686 palavras que se repetem e 1527 que não se repetem. A tabela abaixo contém apenas as formas ativas (verbos, adjetivos, advérbios, substantivos e também aquelas não encontradas no dicionário padrão do Iramuteq) contidas no corpus. Em análise textual suplementar, observa-se que a palavra “*democracy*” tem duas formas associadas: *democracy* com 1265 repetições e “*democracies*” com 169, contendo abaixo o total de 1434 repetições. A presença da ocorrência “*africa*” deriva grande parte das declarações de cooperação entre a ONU e algumas organizações sub-regionais como a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC). Além disso também se vincula com as operações de *peacebuilding* em Burkina Faso, Burundi, República Centro-Africana, Chade, República Democrática do Congo, Guiné, Guiné-Bissau, Madagascar, Mali e Níger.

TABELA 1 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) – AGNU

Forma (palavra)	Frequência
international	3455

human_rights	3069
development	1872
state	1496
organization	1448
cooperation	1444
democracy	1434
government	1393
include	1387
economic	1317
country	1166
effort	1161
peace	1054
continue	1032
social	964
promotion	862
security	858
order	849
political	835
national	821
democratic	817
african	809
freedom	794
promote	780
respect	761
member	752
reaffirm	751
recall	736
system	727
central	722
community	684
africa	681
full	643

FONTE: O autor (2023)

Ao criar um subcorpus extraíndo apenas a forma *democracy*, obtivemos apenas os segmentos de texto que a continham (1205). Sendo assim, foram encontradas 44957 ocorrências, deste total o conjunto de 2152 palavras que contém repetições e 691 palavras que são mencionadas uma única vez. Objetiva-se com esse experimento, separar os segmentos que contém o termo *democracy* e avaliar as palavras que complementam a sintaxe. Com isso é possível avaliar quais temas estão associados com a democracia mencionada nas resoluções. As palavras “*promote*” e “*political*” estão vinculadas a promoção da participação políticas nas democracias novas e restauradas, visto que muitas resoluções fazem menção ao *International*

Conference of New or Restored Democracies. As palavras “*economic*” e “*social*” estão geralmente presentes junto ao tema dos direitos humanos e da democracia, pois entende-se que a democracia promove as bases políticas, econômicas e sociais dos países. A ocorrência do termo *economic* também se destaca em maior número a partir da década de 2000, e reforça planos nacionais de desenvolvimento em áreas rurais e na geração de emprego com base nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Além disso, os mesmos termos se vinculam a crise do Haiti na década de 1990. Abaixo tem-se as formas ativas encontradas no subcorpus.

TABELA 2 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) do subcorpus gerado pelo termo “*Democracy*” – AGNU

Forma (palavra)	Frequência
democracy	1434
human_rights	619
development	362
international	320
respect	263
economic	262
organization	253
include	244
political	241
government	236
freedom	218
peace	211
effort	195
promote	186
system	182
central	176
national	175
state	170
social	167
education	159
fundamental	158
right	150
restore	150
member	140
cooperation	132
reaffirm	130
person	126

FONTE: O autor (2023)

A tabela abaixo evidencia os segmentos de texto com a palavra *democratic* e as formas ativas que atribuem sentido. Ao criar um subcorpus extraindo apenas a forma *democratic*,

obtivemos apenas os segmentos de texto que a continham (723). Sendo assim, foram encontradas 26.932 ocorrências, deste total o conjunto de 2005 palavras que contém repetições e 708 palavras que são mencionadas uma única vez. Abaixo tem-se as formas ativas encontradas no subcorpus. Em grande parte, presença de *democratic* faz referências à República Democrática do Congo, que é amplamente citado junto ao tema da democracia e da equidade da ordem internacional. Os direitos humanos e a democracia também se apresentam conjuntamente como bases institucionais para a preservação da ordem doméstica dos Estados e da ordem internacional.

TABELA 3 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) do subcorpus gerado pelo termo “*Democratic*” – AGNU

Forma (palavra)	Frequência
democratic	817
international	530
order	395
equitable	339
promotion	256
human_rights	253
republic	162
congo	149
state	116
institution	108
government	105
cooperation	105
effort	102
development	96
affirm	89
organization	83
right	81
continue	81
political	77
realization	74
economic	73
democracy	72
reaffirm	69
full	69
call	68
include	66
society	65

FONTE: O autor (2023)

As ilustrações abaixo contêm alguns dos segmentos de texto encontrados nas resoluções da AGNU. Ressalta-se a vinculação entre democracia, estado de direito e direitos humanos, conforme dito em trechos anteriores. A democracia, de acordo com o presente nas resoluções, possui dimensões econômicas e sociais que auxiliam na preservação dos direitos humanos e promove o desenvolvimento (“*development*”). As menções a “*democratic transition*” se atribuem ao caso de Myanmar e da cooperação entre a ONU e o Conselho da Europa para a promoção e proteção das instituições democráticas.

ILUSTRAÇÃO 1 – Exemplos de segmentos de texto com o termo “*Democracy*” – AGNU

**** *ano_2016(3) *sessao_71st *orgao_01 Resolution adopted by the General Assembly on 16 November 2016
without reference to a main committee a 71 I 10 and add 1 71 8 education for **democracy** the general assembly reaffirming the charter of the united nations including the principles and purposes contained therein
**** *ano_2016(3) *sessao_71st *orgao_01 Resolution adopted by the General Assembly on 16 November 2016
and recognizing that human rights the rule of law and **democracy** are interlinked and mutually reinforcing and that they belong to the universal and indivisible core values and principles of the united nations reaffirming also the right of everyone to education
**** *ano_2018(3) *sessao_73rd *orgao_01 73/169. Promotion of a democratic and equitable international order
emphasizing that **democracy** is not only a political concept but that it also has economic and social dimensions recognizing that **democracy** respect for all human rights including the right to development
**** *ano_2013(3) *sessao_67th *orgao_01 67/83. Cooperation between the United Nations and the Council
a res 67 83 cooperation between the united nations and the council of europe 2 6 readiness of the council of europe to further share its experience in **democracy** building with interested countries on the basis of a demand driven approach
**** *ano_2016(3) *sessao_71st *orgao_01 Resolution adopted by the General Assembly on 16 November 2016
6 and taking note with appreciation of the plan of action for the third phase 2015 2019 of the world programme 7 taking note of section vii entitled supporting the global citizenship agenda through education for **democracy**
**** *ano_2013(3) *sessao_67th *orgao_01 67/83. Cooperation between the United Nations and the Council
reiterates its call for the reinforcement of cooperation between the united nations and the council of europe regarding the protection of human rights and fundamental freedoms the promotion of **democracy** and the rule of law inter alia
**** *ano_2016(3) *sessao_71st *orgao_01 Resolution adopted by the General Assembly on 16 November 2016
a res 71 8 education for **democracy** 2 4 recalling that the sustainable development goals and targets as set out in the 2030 agenda for sustainable development 9 are integrated and indivisible and balance the three dimensions of sustainable development
**** *ano_2016(3) *sessao_71st *orgao_01 Resolution adopted by the General Assembly on 16 November 2016
provide access to justice for all and build effective accountable and inclusive institutions at all levels stressing the complementarity and mutual reinforcement of human rights education training and learning and education for **democracy**

FONTE: O autor (2023)

ILUSTRAÇÃO 2 – Exemplos de segmentos de texto com o termo “*Democratic*” – AGNU

**** *ano_2013(3) *sessao_67th *orgao_01 67/83. Cooperation between the United Nations and the Council
and the contribution of the council of europe to cohesion stability and security in europe commending the increasing contribution of the council of europe including at the parliamentary level to **democratic** transition in its neighbouring regions aimed at promoting **democratic** institutions and procedures
**** *ano_2010(3) *sessao_64th *orgao_01 64/157. Promotion of a democratic and equitable
urges states to continue their efforts through enhanced international cooperation towards the promotion of a **democratic** and equitable international order 12
**** *ano_2010(3) *sessao_64th *orgao_01 64/157. Promotion of a democratic and equitable
within their respective mandates to the present resolution and to make contributions towards its implementation 13 calls upon the office of the high commissioner to build upon the issue of the promotion of a **democratic** and equitable international order
**** *ano_2009(2) *sessao_63rd *orgao_01 63/189. Promotion of a democratic and equitable international
order the general assembly recalling its previous resolutions on the promotion of a **democratic** and equitable international order including resolution 61 160 of 19 december 2006 and taking note of human rights council resolution 8 5 of 18 june 2008
**** *ano_2018(3) *sessao_73rd *orgao_01 73/169. Promotion of a democratic and equitable international order
6 and stressing that all mandate holders shall discharge their duties in accordance with those resolutions and the annexes thereto emphasizing the importance of the 2030 agenda for sustainable development7 for the promotion of a **democratic** and equitable international order
**** *ano_2018(3) *sessao_73rd *orgao_01 73/169. Promotion of a democratic and equitable international order
a res 73 169 promotion of a **democratic** and equitable international order 18 22265 4 6 resolved to take all measures within its power to secure a **democratic** and equitable international order 1
**** *ano_2018(3) *sessao_73rd *orgao_01 73/169. Promotion of a democratic and equitable international order
affirms that everyone is entitled to a **democratic** and equitable international order 2 also affirms that a **democratic** and equitable international order fosters the full realization of all human rights for all 3
**** *ano_2018(3) *sessao_73rd *orgao_01 73/169. Promotion of a democratic and equitable international order
takes note of the report of the independent expert of the human rights council on the promotion of a **democratic** and equitable international order 8 4 calls upon all member states to fulfil their commitment expressed in durban

FONTE: O autor (2023)

4.1.2 Conselho de Segurança

O corpus foi dividido em 1249 segmentos de texto e é composto de 45487 ocorrências (palavras), deste total tem-se os conjuntos de 2991 palavras que se repetem e 1127 que não se repetem. A palavra *democratic* aparece com uma das maiores frequências. Nas resoluções o termo “*party*” se refere as eleições multipartidárias que ocorreram na África do Sul em 1994, a primeira eleição cujo sufrágio universal foi posto em prática ao fim do *apartheid*. As menções à Liberia em sua maioria fazem menção a *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL) e as contribuições financeiras concedidas para organismos sub-regionais como o *Economic Community of West African States* (ECOWAS) e a UA. A República do Congo também se destaca com frequência, dessa forma, as resoluções demonstram a preocupação da ONU em coordenar a *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC).

TABELA 4 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) – CSNU

Forma (palavra)	Frequência
government	236
democratic	213
party	210
international	204
security_council	201
general	200
secretary	198
include	195
liberia	192
congo	190
republic	188
region	182
support	181
state	181
arm	179
united_nations	176
council	164
peace	160
security	159
call	152
humanitarian	144
force	132

national	131
continue	124
process	121
agreement	117
assistance	114
effort	112
concern	108
monuc	106
group	105
conflict	103
welcome	100
[...]	
democracy	38

FONTE: O autor (2023)

Ao criar um subcorpus extraindo apenas a forma *democracy*, obteve-se apenas os segmentos de texto que a continham (35). Sendo assim, foram encontradas 1339 ocorrências, deste total o conjunto de 437 palavras que contém repetições e 275 palavras que são mencionadas uma única vez. Abaixo tem-se as formas ativas encontradas no subcorpus.

TABELA 5 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) do subcorpus gerado pelo termo “*Democracy*” – CSNU

Forma (palavra)	Frequência
democracy	38
region	16
development	15
government	12
peace	11
security	10
lake	10
haiti	10
great	10
reconciliation	8
liberia	8
law	7
concern	7
unite	6
security_council	6
rule	6
participation	6
international	6
africa	6
reaffirm	5

president	5
national	5
lurd	5
liberians	5
include	5
continue	5
consolidation	5

FONTE: O autor (2023)

Ao criar um subcorpus extraíndo apenas a forma *democratic*, obtivemos apenas os segmentos de texto que a continham (197). Sendo assim, foram encontradas 7621 ocorrências, deste total o conjunto de 1064 palavras que contém repetições e 462 palavras que são mencionadas uma única vez. Abaixo tem-se as formas ativas encontradas no subcorpus. De igual modo, a observância da ONU a respeito do tema da democracia majoritariamente está vinculada com as operações de *peacekeeping* e *peacebuilding* nos países que sofrem conflitos civis e cujas instituições políticas perderam suas capacidades regulatórias.

TABELA 6 – Estatísticas textuais (Formas Ativas) do subcorpus gerado pelo termo “*Democratic*” – CSNU

Forma (palavra)	Frequência
democratic	213
republic	186
congo	185
government	43
party	38
territory	36
region	35
process	32
peace	31
support	30
monuc	30
force	29
arm	28
welcome	27
burundi	27
agreement	27
security	25
security_council	23
international	23
continue	23

include	22
state	21
secretary	20
reaffirm	20
group	20
general	20
effort	20

FONTE: O autor (2023)

As ilustrações 3 e 4 reafirmam a proximidade entre o termo *democracy* com os países receptores de missões de paz, entretanto, percebe-se nas resoluções do CSNU que os segmentos de texto revelam declarações deliberativas e vinculantes, ao contrário das recomendações feitas pela AGNU. Tendo em vista as atribuições do CSNU em manter a paz e segurança internacional, o discurso produz nuances entre segmentos deliberativos e recomendatórios.

ILUSTRAÇÃO 3 – Exemplos de segmentos de texto com o termo “*Democracy*” – CSNU

**** *ano_2003(2) *sessao_58th *orgao_02 Resolution 1521 (2003)

or where the committee concludes that an exemption would otherwise further the objectives of the council s resolutions for the creation of peace stability and **democracy** in liberia and lasting peace in the subregion 5

**** *ano_1994(1) *sessao_49th *orgao_02 Following consultations of the Security Council, held on 11 May 1994, the

the members of the security council reaffirm their determination to ensure full and effective compliance with measures contained in all relevant security council resolutions and reaffirm as well their commitment to the restoration of **democracy** in haiti and the return of president aristide under the framework of the governors island agreement

**** *ano_1996(1) *sessao_51st *orgao_02 The Security Council,

reiterating its support for the immediate resumption of dialogue and negotiations under the auspices of the mwanza peace process facilitated by former president nyerere and the joint communiqué of the second arusha regional summit on burundi of 31 july 1996 which seeks to guarantee **democracy** and security for all people in burundi

**** *ano_2002(2) *sessao_57th *orgao_02 Resolution 1445 (2002)

reaffirms that an international conference on peace security **democracy** and development in the great lakes region with participation by all the governments of the region and all the other parties concerned

**** *ano_1993(1) *sessao_48th *orgao_02 NOTE BY THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL

the security council considers that south africa_s transition to **democracy** must be underpinned by economic and social reconstruction and development and calls on the international community to assist in this regard 93 65587 e 231193

**** *ano_1993(1) *sessao_48th *orgao_02 NOTE BY THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL

the security council continues to follow with deep concern the developments in burundi which have threatened that country s nascent **democracy** and caused widespread violence and bloodshed

**** *ano_2008(2) *sessao_63rd *orgao_02 Statement by the President of the Security Council

poverty eradication national reconciliation good governance **democracy** the rule of law and respect for and protection of human rights

**** *ano_1995(1) *sessao_50th *orgao_02 The Security Council,

legislative and presidential elections in haiti as crucial steps in the complete consolidation of **democracy** in haiti 95 22730 e s res 1007 1995 page 2 welcoming the commitment of the international community to assist and support the economic

FONTE: O autor (2023)

ILUSTRAÇÃO 4 – Exemplos de segmentos de texto com o termo “Democratic” – CSNU

**** *ano_2005(2) *sessao_60th *orgao_02 Adopted by the Security Council at its 5163rd meeting,

dated 27 July 2004 decides that these measures shall from now on apply to any recipient in the territory of the **democratic** republic of the congo and reiterates that assistance includes financing and financial assistance related to military activities

**** *ano_2005(2) *sessao_60th *orgao_02 Adopted by the Security Council at its 5163rd meeting,

2 decides that the measures above shall not apply to a supplies of arms and related materiel or technical training and assistance intended solely for support of or use by units of the army and police of the **democratic** republic of the congo provided that the said units

**** *ano_2005(2) *sessao_60th *orgao_02 Adopted by the Security Council at its 5163rd meeting,

have completed the process of their integration or operate under the command respectively of the état major intégré of the armed forces or of the national police of the **democratic** republic of the congo

**** *ano_2005(2) *sessao_60th *orgao_02 Adopted by the Security Council at its 5163rd meeting,

or are in the process of their integration in the territory of the **democratic** republic of the congo outside the provinces of north and south kivu and the ituri district

**** *ano_2005(2) *sessao_60th *orgao_02 Adopted by the Security Council at its 5163rd meeting,

b supplies of arms and related materiel as well as technical training and assistance intended solely for support of or use by the united nations organization mission in the **democratic** republic of the congo monuc

**** *ano_1993(1) *sessao_48th *orgao_02 NOTE BY THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL

these agreements constitute a historic step forward in establishing a **democratic** non racial and united south africa the security council looks forward to the elections to be held in south africa in april 1994

**** *ano_1993(1) *sessao_48th *orgao_02 NOTE BY THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL

it urges all parties in south africa including those which did not participate fully in the multi party talks to respect agreements reached during the negotiations to re commit themselves to **democratic** principles to take part in the elections and to resolve outstanding issues by peaceful means only

**** *ano_1993(1) *sessao_48th *orgao_02 NOTE BY THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL

the security council reiterates its determination to continue to support the process of peaceful **democratic** change in south africa for the benefit of all south africans

FONTE: O autor (2023)

4.2 ANÁLISE DE SIMILITUDE

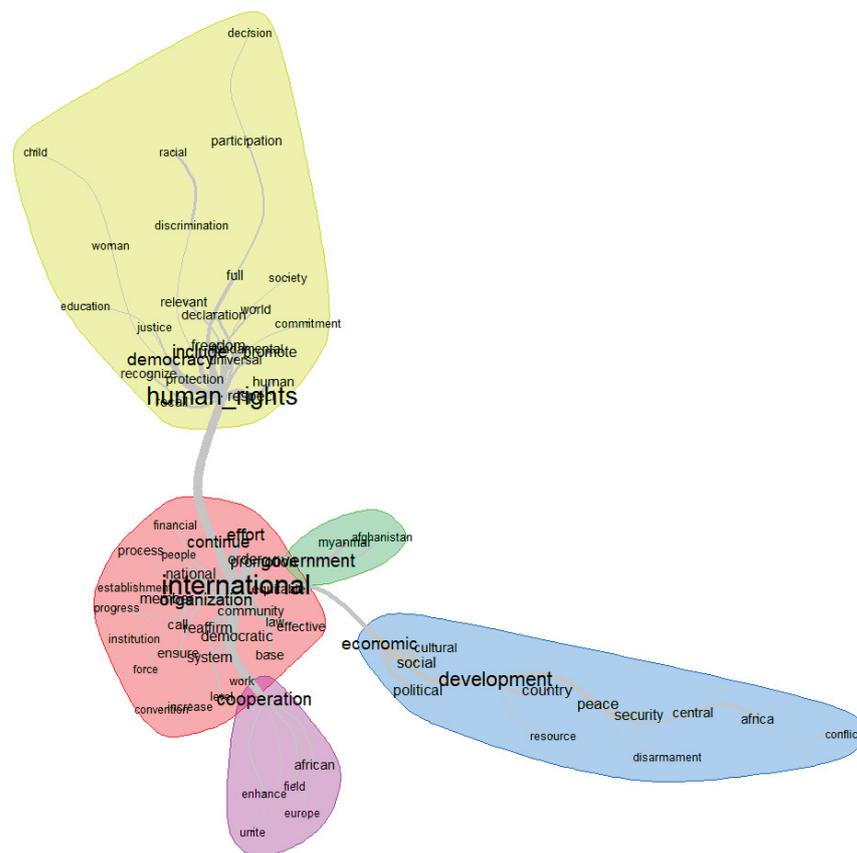
A Análise de Similitude é uma das técnicas do Iramuteq baseada na teoria dos grafos, que consiste na produção de grafos que representam a conexão entre as palavras do corpus. A partir da coocorrência das palavras é possível identificar a estrutura da base de dados, seus elementos comuns e particularidades.

4.2.1 Assembleia Geral

O grafo abaixo apresenta cinco clusters, sendo um central ou primário e os demais como secundários ou ramificações. O cluster central destacado em vermelho ressalta o termo “*international organization*” com as principais formas ativas que destacam as ações da ONU, palavras como “*financial*”, “*process*”, “*effective*”, “*law*” e “*effort*”. O primeiro agrupamento destaca o discurso de projeção da AGNU quanto aos demais clusters. O cluster amarelo destaca o termo “*human rights*” em associação com o termo *democracy*. Ressalta-se aqui a presença da democracia com outras pautas de defesa dos direitos humanos como o combate à discriminação racial, promoção da educação e a emancipação feminina. A democracia neste quadrante se vincula ao conceito de participação política que somada às menções a minorias políticas,

ressalta o princípio da isonomia. O cluster verde por sua vez centraliza o termo “*government*” em conjunto com termos de menor frequência como “*afghanistan*” e “*myanmar*”. Os governos do Afeganistão e do Myanmar representam os principais desafios presentes nos discursos relacionados a democracia, tendo em vista a *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) em resistência ao Talibã e as constantes violações dos direitos humanos no país. No caso do Myanmar, como anteriormente discutido, o Estado tem sido governado por juntas militares a partir da década de 1990 com algumas alternâncias democráticas como nas eleições parciais de 2012 e gerais em 2015.

ILUSTRAÇÃO 5 – Análise de Similitude do corpus das resoluções da AGNU



FONTE: O autor (2023)

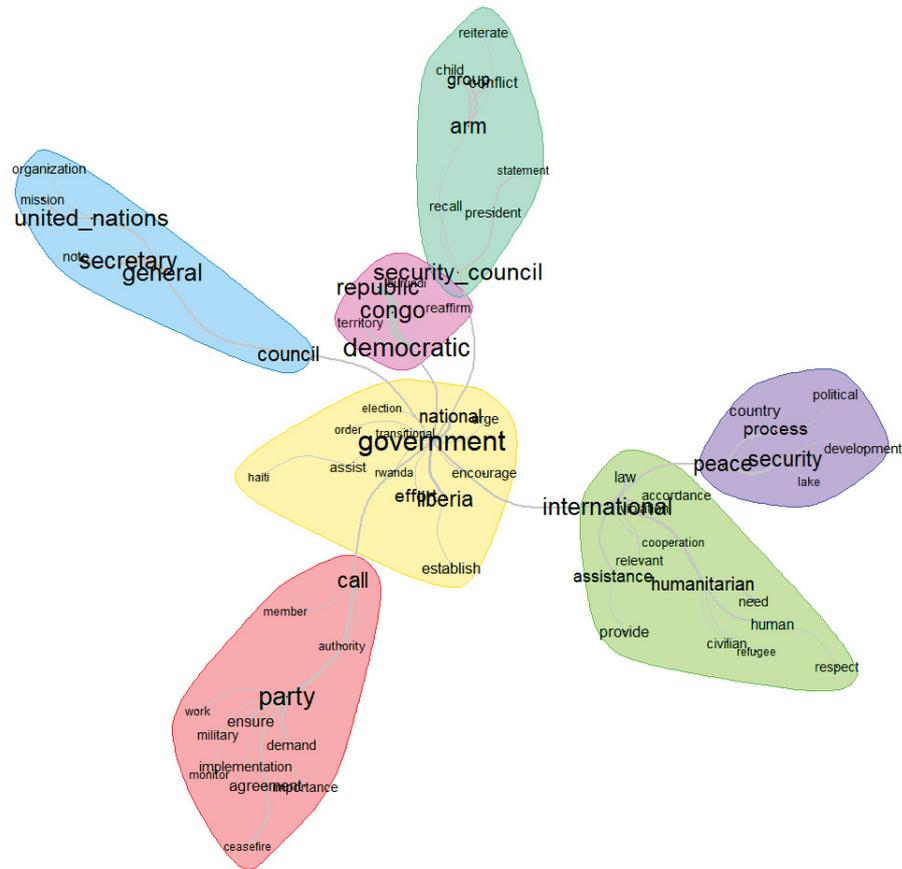
O quadrante azul centra o termo *development* e as demais palavras associadas como *economic*, *social*, “*peace*”, “*security*” e “*central africa*”. Neste caso, os termos dizem respeito as recomendações para as bases materiais do desenvolvimento dos países, em especial na África Central. O cluster púrpura destaca “*cooperation*” com os países e organismos subregionais africanos e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), sendo este último

organismo responsável por auxiliar na assistência econômica ao Afeganistão. A Europa também se destaca pelos diálogos políticos e de cooperação econômica com os países da América Central. A presente análise permitiu o destaque temático e possibilitou localizar em qual eixo temático o tema da democracia se insere, além de apresentar uma visualização onde o tema democracia está mais interligado aos direitos humanos do que a noção de desenvolvimento.

4.2.2 Conselho de Segurança

A análise de similitude do CSNU gerou um total de 7 clusters, sendo um primário e seis ramificações. O cluster amarelo (ao centro) destaca o termo *government* em associação aos termos “*liberia*”, “*rwanda*”, “*haiti*”, “*order*”, “*election*”, “*assist*”, “*establish*”. Uma parte considerável desses termos estão vinculados as assistências concedidas pela ONU nos processos eleitorais da década de 1990, em especial a Libéria em 1997. Ruanda e o Congo também são mencionados por conta das disputas geradas pelo genocídio de 1994 e da existência de grupos paramilitares radicais financiados pelos governos. O quadrante rosado centraliza a República Democrática do Congo ao longo de “*territory*” e “*burundi*”, o que conjuga esses países e evidencia a natureza étnica dos conflitos civis da África Central. O cluster azul-esverdeado claro (“*arm*”) revela as dimensões materiais e sociais dos conflitos armados, em especial a proteção de crianças que atuaram como soldados e que foram vítimas de violência. O cluster azul reforça as solicitações intra-institucionais entre o CSNU e o Secretário-Geral para a condução das missões implementadas pela ONU. O quadrante roxo também reverbera o processo de paz nos países da região dos grandes lagos (“*lake*”) africanos como pré-condição ao desenvolvimento econômico e social. O cluster verde contém palavras que caracterizam o cenário humanitário das crises e as promoções de assistências aos refugiados. Em vermelho centra-se a palavra *party* em referência aos diálogos multipartidários para a condução das eleições democráticas na África do Sul em 1994 e ao *Third Party Verification Mechanism* (TPVM) responsável por conduzir as retiradas das tropas ruandeses do território congolês em 2003. Devido as atribuições do CSNU, destaca-se a diferença discursiva no uso de termos voltados para a paz e segurança, como as menções a respeito da proteção dos acordos de cessar-fogo e a prestação de assistência aos governos.

ILUSTRAÇÃO 6 – Análise de Similitude do corpus das resoluções do CSNU



FONTE: O autor (2023)

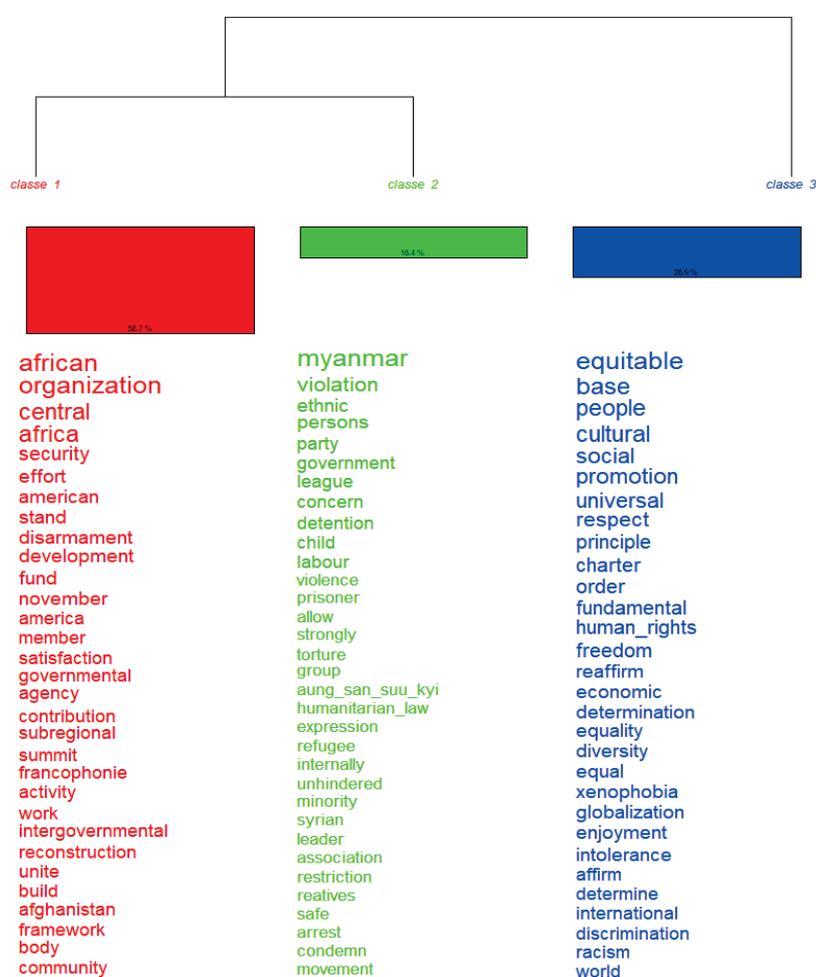
4.3 CLASSIFICAÇÃO HIERÁRQUICA DESCENDENTE (CHD) – MÉTODO DE REINERT

O método de CHD será aqui utilizado para a geração de classes temáticas orientadas a visualização dos dados empíricos. Objetiva-se gerar classes de segmentos de texto (ST), que simultaneamente, apresentam vocabulário semelhante entre si e vocabulário diferente das ST das outras classes. Esta análise é baseada na proximidade léxica e na ideia que palavras usadas em contexto similar estão associadas ao mesmo mundo léxico e são parte de mundos mentais específicos ou sistemas de representação (SALVIATI, 2017). Nessa análise, os segmentos de texto são classificados de acordo com seu respectivo vocabulário e o conjunto de termos é particionado de acordo com a frequência das raízes das palavras. O sistema procura obter classes formadas por palavras que são significativamente associadas com aquela classe. Espera-se que com a geração automática das classes, seja possível explorar o conteúdo do corpus, *pari passu* ao que permite estabelecer inferências a respeito das correlações entre tempo e temática.

4.3.1 Assembleia Geral

Abaixo tem-se o dendrograma com a CHD, referente as resoluções da Assembleia Geral. A representação evidencia a partição do corpus representada por três classes ou *clusters*. Dos 9568 segmentos de textos (ST) extraídos, 9052 (94.61%) foram aproveitados para a classificação. Dos STs aproveitados, 56.71% destes pertencem a Classe 1, 16.37% a Classe 2, 26.92% a Classe 3.

ILUSTRAÇÃO 7 – Dendrograma da classificação pelo método de Reinert (AGNU)



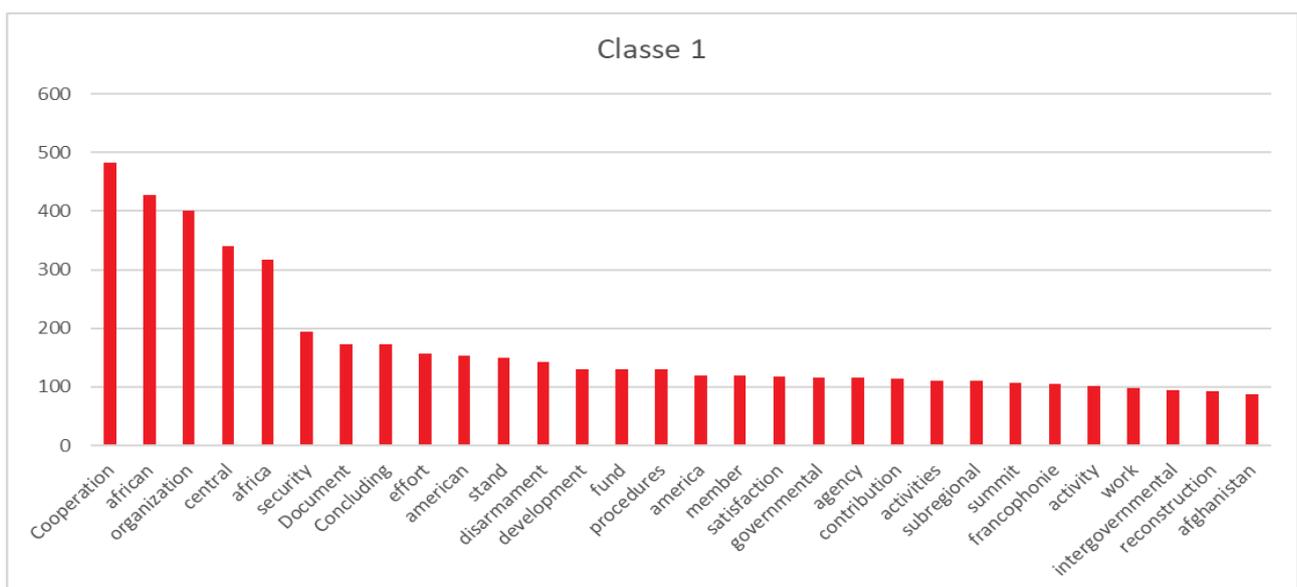
FONTE: O autor (2023)

Inicialmente, tem-se a classe 3 e uma ramificação que exhibe as classes 1 e 2. A classe 3 assume maior distanciamento das demais. A proximidade maior fica entre a classe 1 e 2. A Classe 3, expressa pela cor azul, reserva as formas (palavras) que caracterizam o discurso dos valores fundamentais da ONU e seus desafios presentes na sociedade internacional. A Classe 1

e 2 compartilham alguns elementos de semelhante conjuntural como a palavra “*ethnic*” que descreve os conflitos em Myanmar e em grande parte dos países da África que receberam missões de paz. Entretanto, é perceptível a estratificação temática, tendo em vista que a Classe 2 concentra as formas que dão sentido ao contexto político e social de Myanmar, embora alguns termos estejam interligados a Classe 1. Por último, a Classe 1 possui termos como “*american*” em referência a Organização dos Estados Americanos (OEA) e suas contribuições a crise do Haiti na década de 1990; “*francophonie*” com relação às cooperações entre as agências e outros organismos do sistema ONU com a Organização Internacional da Francofonia para a promoção diálogo cultural, sobre democracia, paz e direitos humanos entre os países francófonos. Assim a Classe 1 ressalta alguns exemplos de cooperação entre a ONU e outros organismos, assim como países e regiões crise securitária.

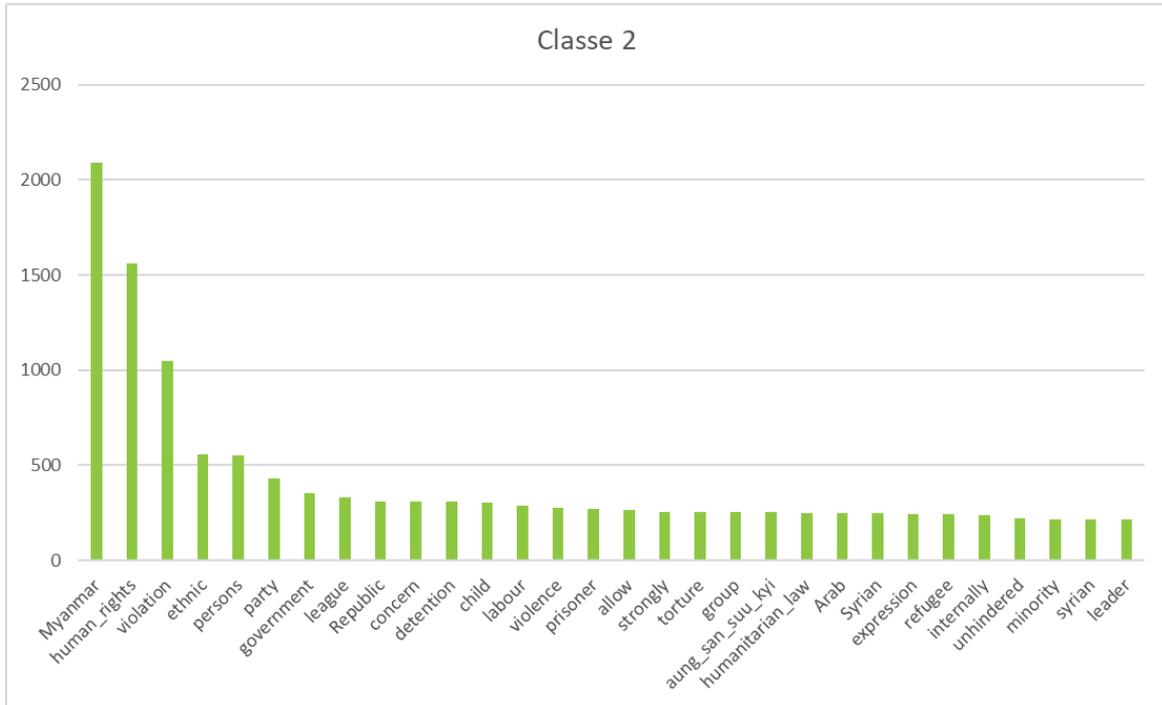
Abaixo estão os gráficos com a representação das principais formas contidas nas classes medidas pelos seus respectivos níveis de escore (qui-quadrado). O objetivo dessa exposição é de analisar a distribuição das formas e seus respectivos níveis de correspondência com a classe respectiva. A Classe 2 possui a distribuição com maior amplitude, ou seja, a diferença entre o maior e menor elemento baseado em seus valores em escore, o que permite afirmar que houve maior variação nesta. A Classe 1 é a de menor amplitude, o que demonstra uma classe mais coesa entre os termos.

GRÁFICO 1 – Distribuição de frequência – principais resultados da Classe 1 (AGNU)



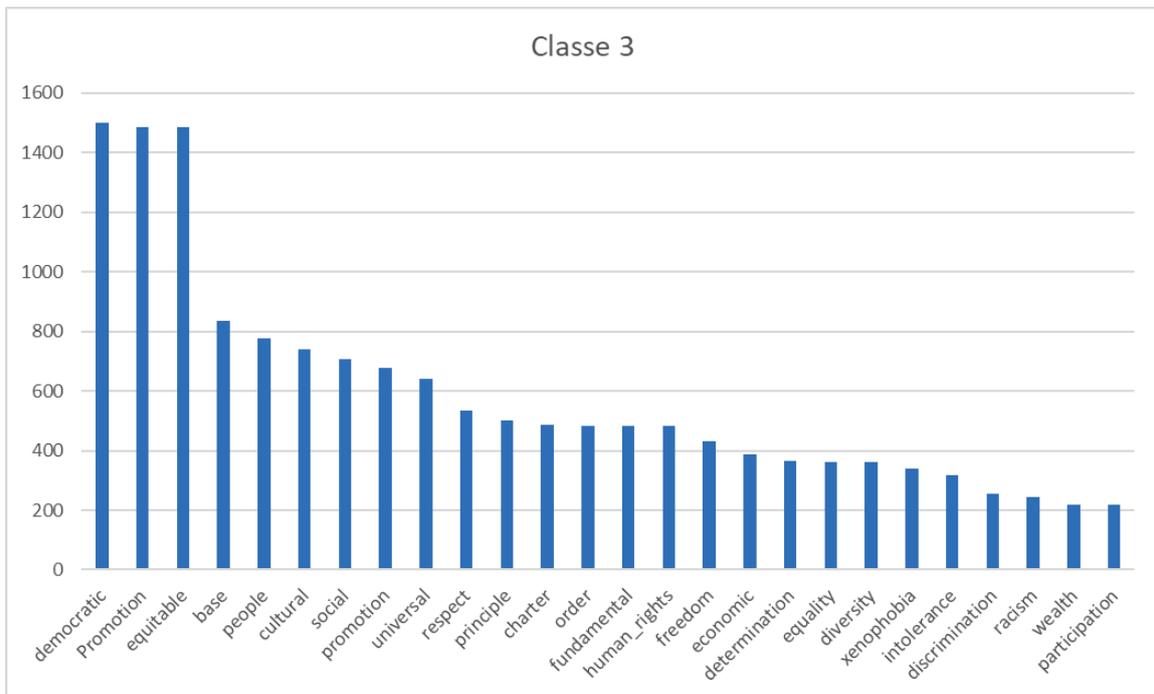
FONTE: O autor (2023)

GRÁFICO 2 – Distribuição de frequência – principais resultados da Classe 2 (AGNU)



FONTE: O autor (2023)

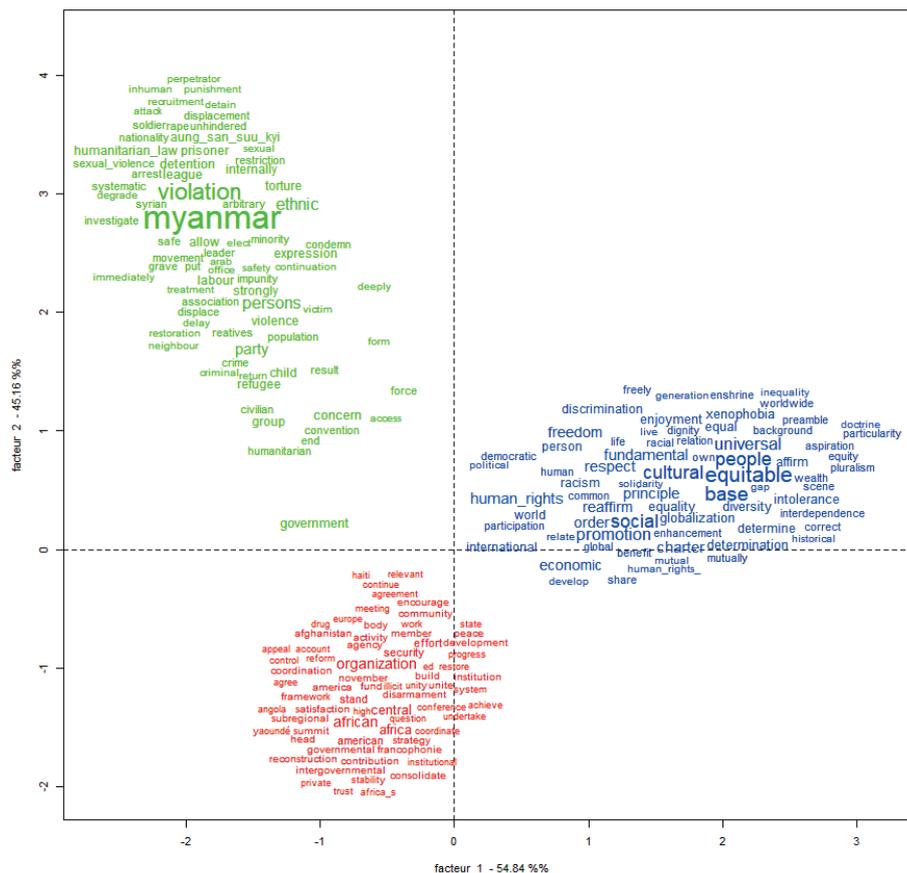
GRÁFICO 3 – Distribuição de frequência – principais resultados da Classe 3 (AGNU)



FONTE: O autor (2023)

Abaixo tem-se a Análise Fatorial de Correspondência (AFC) derivada da CHD, onde foi feito o cruzamento das palavras e das classes em plano cartesiano. O AFC permite a visualização das correspondências das classes e das formas em um plano fatorial segmentado em quadrantes. A Classe 2 apresenta o maior distanciamento com as demais classes.

ILUSTRAÇÃO 8 – Análise Fatorial de Correspondência (AFC) – AGNU

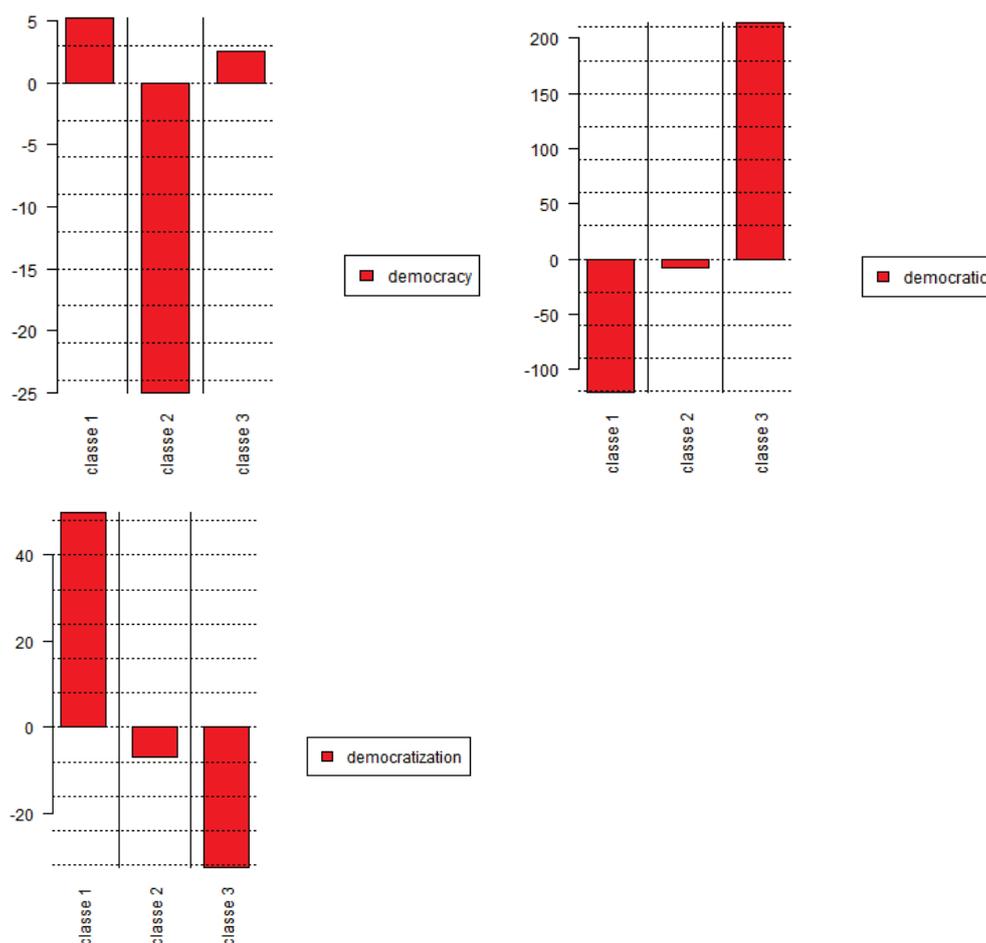


FONTE: O autor (2023)

Os testes de qui-quadrado abaixo foram agrupados em uma única ilustração e apresentam as diferenças de escore para cada classe de acordo os termos *democracy*, *democratization* e *democratic*. As demonstrações que possuem coeficiente negativo são indicativos de que a forma não está presente na classe específica como é o caso da ausência de todos os termos na Classe 2. Outros termos como “*suffrage*” estão presentes na Classe 2 e apresentam correlação. A ausência de correlação dos termos junto a Classe 2 é um possível indicativo de que o discurso da ONU está mais centrado nas violações dos direitos humanos e de abuso do poder político e jurídico que ocorrem em Myanmar do que propriamente na

retomada democrática. Tal interpretação condiz com o discurso da ONU de considerar a primazia dos direitos humanos como elemento condicional para a existência de instituições democráticas. O termo *democratic* é o termo que atinge maior correlação com uma das classes (Classe 3) e também está vinculada com as deliberações a respeito da situação política e humanitária do Camboja e Honduras, para a proteção dos direitos humanos e a consolidação do estado de direito. O termo *democratization* encontra respaldo no processo de redemocratização após a Revolução Sandinista na Nicarágua, da retomada democrática em El Salvador a partir de 1982. A forma *democracy* está presente em menor grau nas Classes 1 e 3 o que contrasta com a alta frequência (1434) com que a palavra é apresentada no corpus referente a AGNU, dessa forma, a análise em CHD criou classes onde o termo não apresenta correlação suficiente.

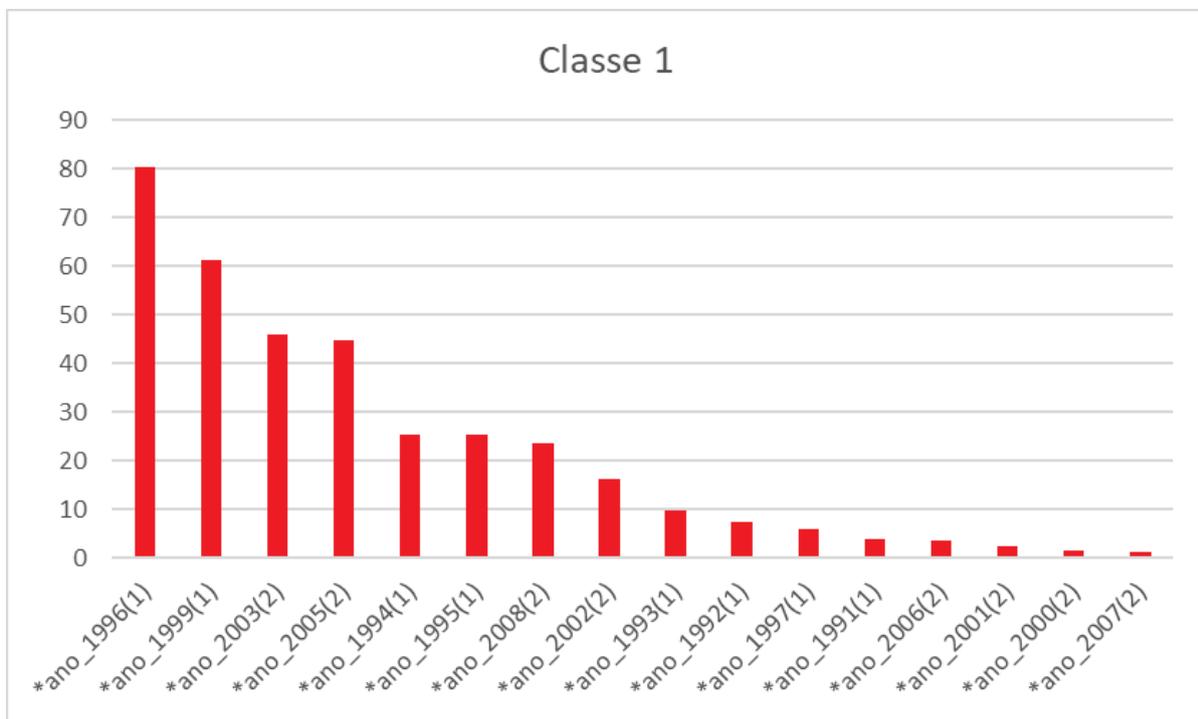
GRÁFICO 4 – Conjunto dos gráficos de escore qui-quadrado (AGNU)



FONTE: O autor (2023)

Abaixo tem-se os gráficos que evidenciam o escore, medido pelo teste qui-quadrado, de cada ano (variável de tempo) referente a cada classe. As variáveis de tempo foram inseridas em cada resolução presente no corpus com o identificador: “*ano_199#(numeral que indicada a ordem das décadas “1” – década de 1990; “2” – década de 2000; “3” – década de 2010)”. A Classe 1 destaca maior correlação com as resoluções da década de 1990, embora a distribuição dos escores se apresente de forma equilibrada entre anos da década de 1990 e 2000. A Classe 2, por sua vez, encontra maior destaque na década de 2000 e início da década de 2010. A Classe 3 demonstra predominância da década de 2010 a 2021.

GRÁFICO 5 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 1 – AGNU



FONTE: O autor (2023)

GRÁFICO 6 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 2 – AGNU



FONTE: O autor (2023)

GRÁFICO 7 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 3 – AGNU



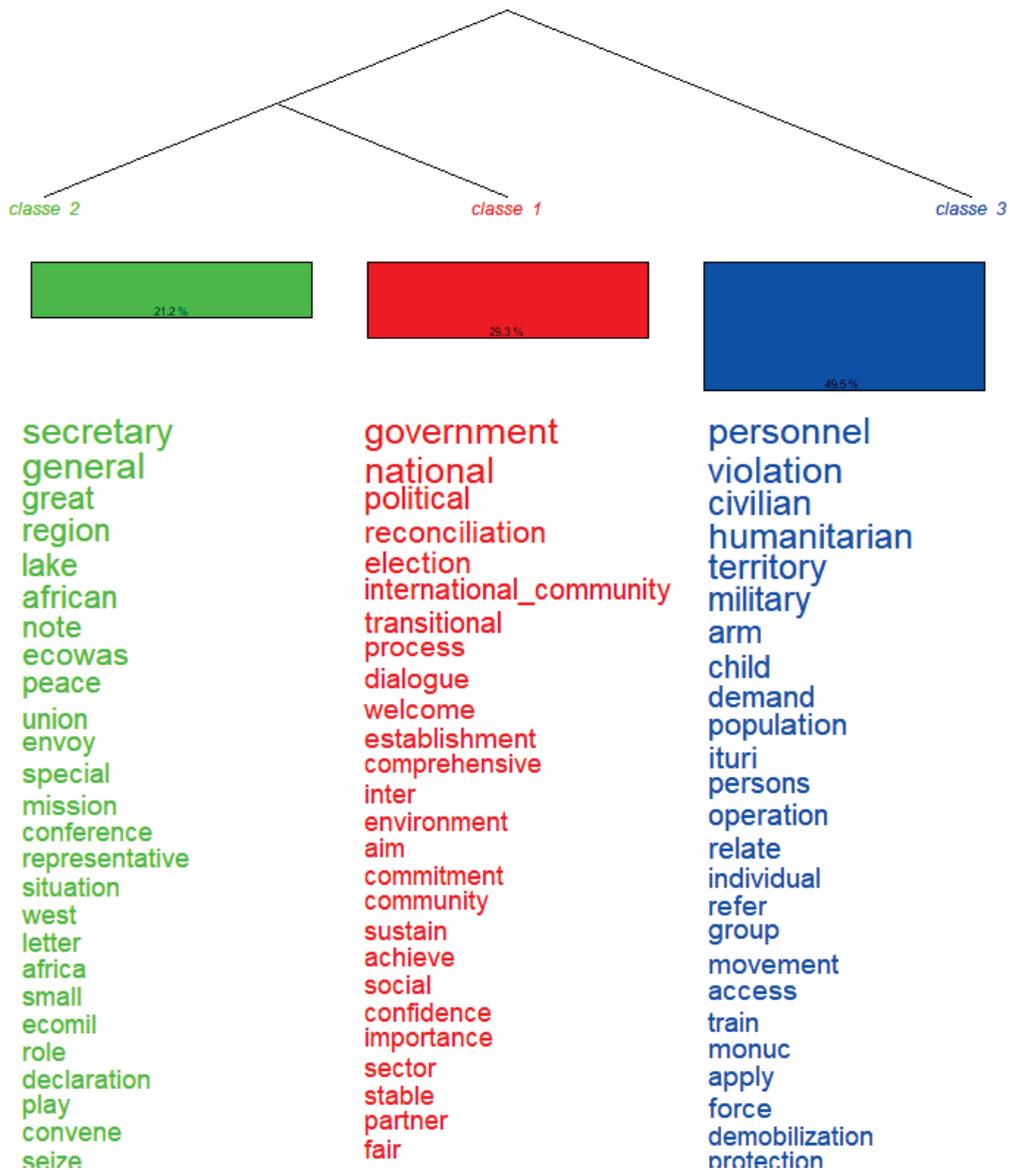
FONTE: O autor (2023)

4.3.2 Conselho de Segurança

Abaixo tem-se o dendrograma com a CHD, referente as resoluções do CSNU. A representação evidencia a partição do corpus representada por três classes ou *clusters*. Dos 1249 segmentos de textos (ST) extraídos, 1131 (90.55%) foram aproveitados para a classificação. Dos STs aproveitados, pertencem a Classe 1, 29.27%, a Classe 2 dispõe de 21.22% e a Classe 3 com 49.51%.

Há duas ramificações que se espraiam até a base: uma constituída pelas Classes 1 e 2 que expressam maior correlação entre si; e a Classe 3.

ILUSTRAÇÃO 9 – Dendrograma da classificação pelo método de Reinert (CSNU)

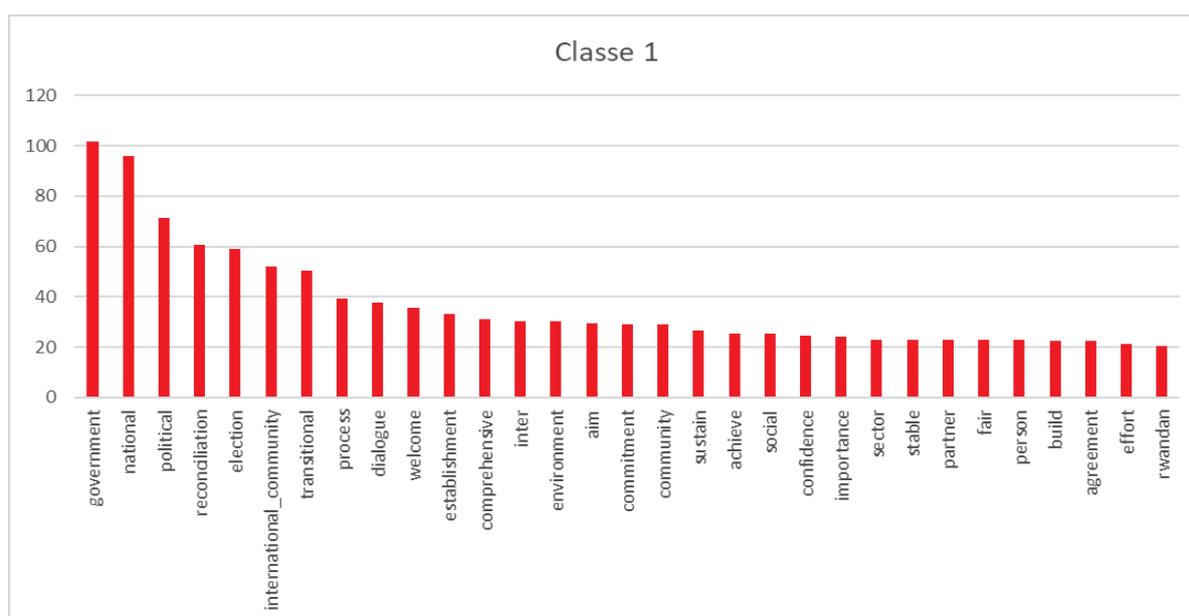


FONTE: O autor (2023)

A Classe 3 destacada em azul detém as formas que descrevem a esfera geopolítica e humanitária dos conflitos, formas como *territory*, “*military*”, *arm*, “*violation*”, “*child*” refletem o discurso a respeito da conjuntura política do Congo durante a vigência da MONUC entre 1999 e 2010 e a defesa dos direitos humanos e o apontamento de violações, tendo como exemplo a perpetração da violência sexual contra mulheres e crianças durante o conflito civil na Libéria e no Congo. A Classe 1 remete ao diálogo com a comunidade internacional pelas vias da paz sustentável, de manutenção das reconciliações e de proteção dos acordos de cessar fogo promovido pelos governos dos Estados do Burundi, Haiti e os países da região dos grandes lagos africanos, como Ruanda e Congo. A Classe 2 remete as declarações do secretário-geral em ressaltar as ações do CSNU junto a organismos sub-regionais como o ECOWAS para a continuidade das missões de paz. Ainda na Classe 2 o termo “*ecomil*” refere-se as forças de missões de paz conduzida pelo ECOWAS para a Libéria em 2003.

Abaixo estão os gráficos com a representação das principais formas contidas nas classes medidas pelos seus respectivos níveis de escore (qui-quadrado). A Classe 2 apresenta a maior variação de níveis de escore, enquanto a Classe 3 dispõe de maior homogeneidade, a Classe 1, por sua vez, detém as formas com o segundo maior nível de correlação. A Classe 2 possui a maior correlação com as palavras que a compõe.

GRÁFICO 8 – Distribuição de frequência – principais resultados da Classe 1 (CSNU)



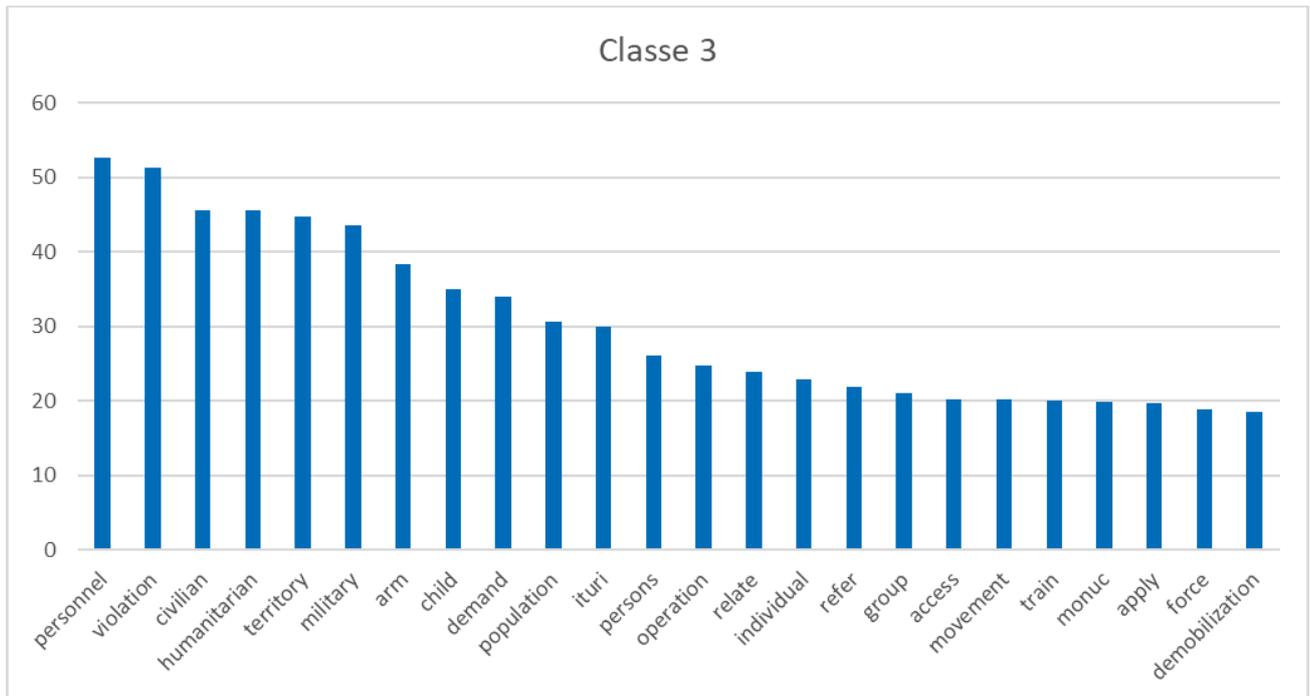
FONTE: O autor (2023)

GRÁFICO 9 – Distribuição de frequência – principais resultados da Classe 2 (CSNU)



FONTE: O autor (2023)

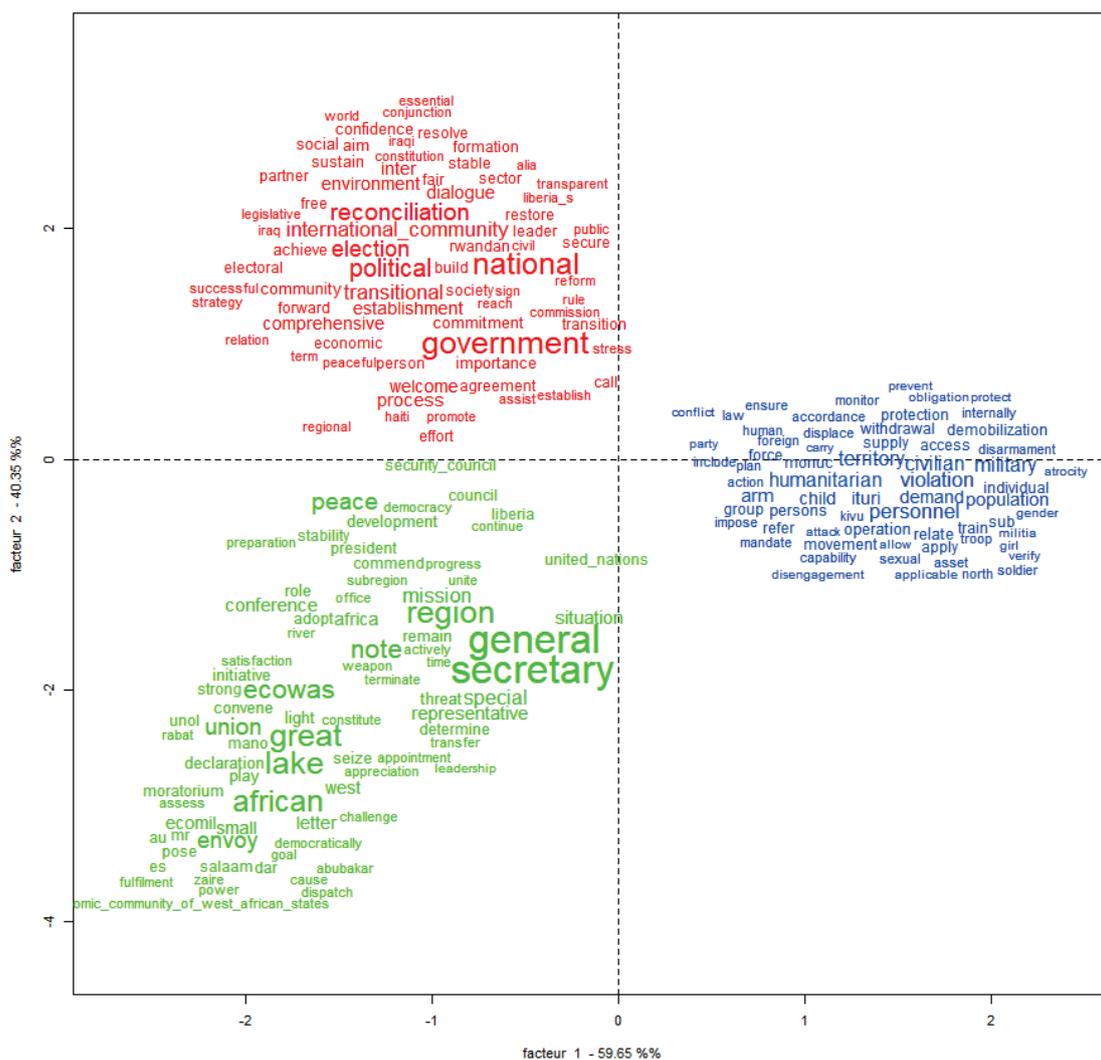
GRÁFICO 10 – Distribuição de frequência – principais resultados da Classe 3 (CSNU)



FONTE: O autor (2023)

Abaixo tem-se a Análise Fatorial de Correspondência (AFC) derivada da CHD, onde foi feito o cruzamento das palavras e das classes em plano cartesiano. A Classe 3 apresenta o maior distanciamento com as demais classes. A presente análise permite a visualização bidimensional da correspondência entre as classes, servindo de complemento à CHD.

ILUSTRAÇÃO 10 – Análise Fatorial de Correspondência (AFC) – CSNU

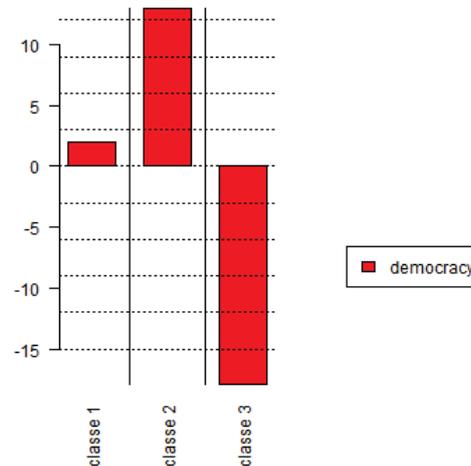


FONTE: O autor (2023)

A ilustração abaixo apresenta o escore de qui-quadrado para o termo “*democracy*”. Comparado com a análise de CHD da AGNU, não foi atribuída correlação suficiente entre as palavras “*democratization*” e “*democratic*” para as classes geradas. No caso das resoluções do CSNU, ainda que haja frequência significativa dessas formas no corpus, a análise de CHD não leva

em consideração a frequência, mas sim o escore da distribuição de qui-quadrado. A Classe 2 apresenta a maior correspondência com o termo.

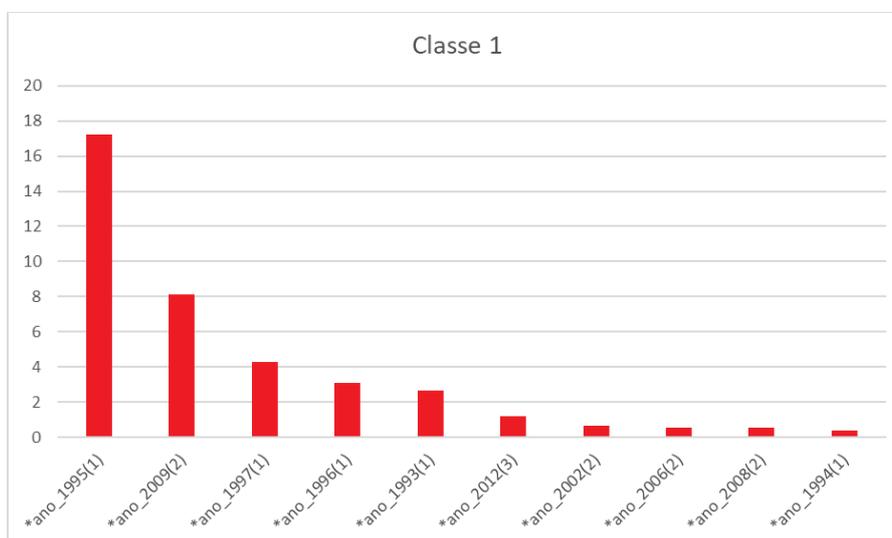
GRÁFICO 11 – Escore qui-quadrado “Democracy” (CSNU)



FONTE: O autor (2023)

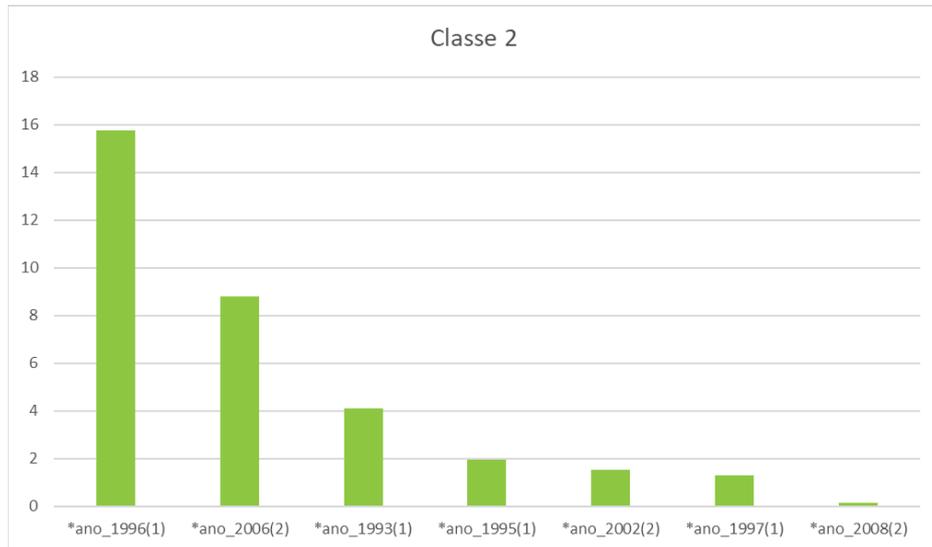
Por fim, tem-se os gráficos que exibem a distribuição do escore de qui-quadrado para a variável de tempo e sua correlação com as classes temáticas. Observa-se que a Classe 1 perdura durante as décadas de 1990 e 2000, os primeiros vinte anos pós-Guerra Fria. A Classe 2 também evidencia distribuição temporal semelhante. A Classe 3, por outro lado está mais presente entre as décadas de 2000 e 2010. Constatou-se que os últimos anos da década de 2010 há um considerável declínio a respeito das considerações sobre as missões de paz nos países anteriormente mencionados ou sobre processos de democratização.

GRÁFICO 12 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 1 – CSNU



FONTE: O autor (2023)

GRÁFICO 13 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 2 – CSNU



FONTE: O autor (2023)

GRÁFICO 14 – Distribuição de escore qui-quadrado com base na série temporal da Classe 3 – CSNU



FONTE: O autor (2023)

4.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Parte das observações a respeito dos dados empíricos estão explicitados nas seções anteriores, mas pretende-se aqui destacar alguns apontamentos. As classes temáticas destacadas pela CHD e suas respectivas correspondências temporais evidenciam as transformações discursivas no fator do tempo. Pesquisas futuras podem elucidar essas correlações temáticas em função do tempo, com o propósito de compreender esses períodos e quais fatores explicam a presença desses elementos no conteúdo das resoluções.

Com base nas exposições anteriores, em especial utilizando a CHD, ressalta-se a pergunta de pesquisa: qual é o tratamento dado pela Assembleia Geral e o Conselho de Segurança a respeito do tema da democracia a partir das resoluções produzidas entre 1991 e 2021? Os dados observados referentes a AGNU indicam que a Classe 3, expressa pela cor azul, reserva as formas (palavras) que caracterizam o discurso dos valores fundamentais da ONU e seus desafios presentes na sociedade internacional. A Classe 1 e 2 compartilham alguns elementos de semelhança conjuntural como a palavra *ethnic* que descreve os conflitos em Myanmar e em grande parte dos países da África que receberam missões de paz. Entretanto, é perceptível a estratificação temática, tendo em vista que a Classe 2 concentra as formas que dão sentido ao contexto político e social de Myanmar, embora alguns termos estejam interligados a Classe 1. Vale destacar que, embora não tenha obtido escore qui-quadrado significativo para ser evidenciado nos gráficos e tabelas, o termo “*local*” adquiriu maior significância nos segmentos de textos vinculados à Classe 1 e apresentou 65 repetições no corpus. Ao avaliar as formas ativas mais associadas ao termo *local*, tem-se outros como “*development*”, “*afghanistan*” e “*education*”. Embora os resultados não tenham sido expressivos, é possível identificar que o tema da educação está vinculado às intenções da ONU para a construção das capacidades locais bem como à democracia, isto é, ao menos em termos discursivos. Sua posição apresenta maiores níveis de significância a partir de 2001, embora o período de maior constância inicie-se a partir de 2008 até resoluções mais recentes do período avaliado. Termos como “*pluralism*”, “*accountable*” e “*civil society*” também estão presentes, mas com baixa frequência, 37, 36 e 131 repetições, respectivamente. Foram identificadas menções sobre os métodos de assistência democrática feitas durante a década de 1990 descritas por Joyner (1999), em especial a assistência eleitoral identificada na forma “*election*” com 177 repetições, sendo seus maiores índices de qui-quadrado nos anos de 1995 e 1998 e, por fim, está inserido na Classe 2.

Por último, a Classe 1 possui termos como *american* em referência a Organização dos Estados Americanos (OEA) e suas contribuições à crise do Haiti na década de 1990; *francophonie* com relação às cooperações entre as agências e outros organismos do sistema ONU com a Organização Internacional da Francofonia para a promoção do diálogo cultural, sobre democracia, paz e direitos humanos entre os países francófonos. Assim a Classe 1 ressalta alguns exemplos de cooperação entre a ONU e outros organismos, assim como países e regiões em crise securitária. Quanto as correlações temporais, a Classe 1 destaca maior correlação com as resoluções da década de 1990, embora a distribuição dos escores se apresente de forma equilibrada entre anos da década de 1990 e 2000. A Classe 2, por sua vez, encontra maior destaque na década de 2000 e início da década de 2010. A Classe 3 demonstra predominância da década de 2010 a 2021. A Classe 3 da AGNU apresenta, excepcionalmente, maior correlação com os anos subsequentes a 2014, porém, não evidencia termos descritivos que identifiquem a realidade política conjuntural de países que ainda são receptores de missões de paz. Uma possível hipótese a ser explorada consiste na transferência de responsabilidades à Comissão de Consolidação da Paz, originada em 2005, e ao Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz, de 2019, na condução das missões, considerando a possível queda de prioridade na agenda da AGNU e do CSNU (KUSTERMANS; SAUER; SEGAERT, 2021). O Secretário-Geral da ONU também é responsável por emitir relatórios a respeito das zonas de estabilização, o que desonera o CSNU e a AGNU em questões de recomendações, em grande medida.

Dos *clusters* apresentados utilizando os dados do CSNU, tem-se que a Classe 3, destacada em azul, que obteve formas que descrevem a esfera geopolítica e humanitária dos conflitos, além disso, o escore qui-quadrado aponta maior correlação com o período inicial dos anos 2000. Neste sentido, a proteção dos direitos humanos assume a intersetorialidade que lhe é devida, com base na multiplicidade de temas que concedem substância aos direitos congênitos, sendo os ODS o marco institucional de maior evidência. Em adição, a defesa dos direitos humanos destaca dois aspectos centrais das discussões sobre a governança global anteriormente discutidos: a eficiência em promover bens públicos globais e a legitimidade necessária para o exercício de tais práticas (ERMAN, 2019). A democracia e os direitos humanos, por sua vez, dependem do processo de legitimação que leva em consideração o aspecto político e coletivo como meios de justificação e endosso multilateral, sendo essa uma das principais funções exercidas pela ONU (CLAUDE, 1966). Temas discutidos como a democracia global (supranacional ou pluralista) e o exercício autoritário do CSNU podem ser estudados empiricamente e por vias teórico-normativas, no caso, os aspectos de segurança e

geopolítica destacados nos dados permitem repensar a condução das atividades dessa natureza, seja por vias democráticas ou mecanismos não-majoritários. Discussões sobre reformas institucionais na ONU não perpassam apenas pelo tema da democracia global e sua exequibilidade, bem como também por propostas defendidas por alguns Estados membros como a iniciativa *Uniting for Consensus*.

A Classe 1 remete ao diálogo com a comunidade internacional pelas vias da paz sustentável, de manutenção das reconciliações e de proteção dos acordos de cessar fogo promovido pelos governos dos Estados do Burundi, Haiti e os países da região dos grandes lagos africanos, como Ruanda e Congo. Devido a gravidade dos confrontos durante a década de 1990, observa-se que a Classe 1 apresenta maior correlação com este período emergencial a fim de refrear os impactos dos conflitos civis. A Classe 2 remete as declarações do secretário-geral em ressaltar as ações do CSNU junto a organismos sub-regionais como o ECOWAS para a continuidade das missões de paz. A distribuição temporal da Classe 2 ocorre entre os anos 1990 e início dos anos 2000, o que indica continuidade. Embora não seja possível afirmar quais condicionantes adicionam maior impacto decisório para a continuidade dessas políticas, é possível afirmar que o dinamismo do CSNU (SENDING, 2017) pode derivar das considerações humanitárias, interesses materiais ou efeitos institucionais (BINDER, 2017). Além disso, assim como no corpus da AGNU, foram identificadas menções sobre os métodos de assistência democrática sob a mesma forma “*election*”. Desta vez, a frequência é de 51, sendo seus maiores índices de qui-quadrado nos anos de 1993, 1995 e 1997 e, por fim, está inserido na Classe 1. Ainda na Classe 2 o termo *ecomil* refere-se às forças de missões de paz conduzidas pelo ECOWAS para a Libéria em 2003.

A mudança discursiva entre a Classe 1 e 2 pode suscitar o debate sobre a possível construção de uma narrativa de legitimidade, tendo em vista que a legitimidade pode ser compreendida como um processo político de contestação e construção de consenso, muito embora a narrativa legitimante de estabelecimento da paz seja historicamente aderente pela comunidade internacional (CLARK, 2005; ORFORD, 2011). Em conformidade, Wilén (2009) e Ejodus (2021) também ressaltam que a utilização das capacidades locais na construção da paz a partir dos anos 2000 também se apresenta como recurso legitimante. Entretanto, vale destacar que o presente estudo não possibilita a análise sistemática das nuances deste processo político, contudo, insta a evidenciar seu resultado e o levantamento de problemas de pesquisa e hipóteses para estudos futuros. De modo semelhante, como foi visto, as instituições internacionais buscam a legitimidade processual e substantiva (BARNETT e FINNEMORE, 2004). Ressalta-se, em referência ao Capítulo 2, que normas e regras que limitam as atuações dos Estados

precisam estar amparadas em justificativas, no que consolida o vínculo legitimidade-autoridade. As formas que evidenciam as transformações do discurso multilateral dos anos 1990, para a maior presença de palavras em respaldo a cooperação com entes regionais a partir do início dos anos 2000, demonstram o principal exemplo de “autoridade reflexiva” (ZÜRN, 2018) e também permite analisar sob a relação de autoridade baseada no reconhecimento entre superior e subordinado, discutida por Sending (2017). Como muitas instituições internacionais inserem restrições aos atores internacionais, em conjunturas políticas que, por vezes, não requerem o consenso decisório, a necessidade por requerimentos de legitimidade se torna cada vez mais evidente.

De modo expressivo, é repetido o desejo de estabelecer uma “ordem internacional equitativa”, sendo a promoção e defesa dos direitos humanos o principal argumento legitimante, considerando a imparcialidade aparente do tema, conforme discutido no Capítulo 2. A democracia, de modo semelhante, atende a critérios humanitários, de desenvolvimento e de manutenção da paz sustentável. A revisão das propostas econômicas encontra nos ODS um meio de legitimação e de perpetuação do modelo de “paz liberal”, de modo que possa atender os países periféricos que não podem ser inseridos no modelo regional europeu, como foram as propostas visionadas para países balcânicos, como o Kosovo. A Análise de Similitude da AGNU também destaca o tema do desenvolvimento a partir do quadrante azul e destaca especialmente a África Central.

Como foi descrito ao longo do Capítulo 3, as missões de paz que envolvem a cooperação institucional entre a ONU e organismos regionais se expressam com o exemplo da Libéria. Considerando que essas missões carecem de vínculo permanente, mas que são de natureza *ad hoc* e frequentemente carecem de uma divisão nítida de competências, a *liberia* torna-se um termo guarda-chuva para expressar o vínculo institucional entre a ONU, UA e o ECOWAS. O termo *cooperation* diz respeito a maior cooperação multilateral entre os países da África Central, como o Burundi e Congo, conjuntamente as agências de financiamento internacional. A participação do Secretariado também é mencionada nos segmentos de texto do CSNU, destacado também na Análise de Similitude e na Classe 2 da CHD do CSNU, o que reforça o vínculo deliberativo entre os órgãos, especialmente no caso do Congo (MONUC). Os países da África Central são os mais citados. Especifica-se assim o que foi exposto por Gilligan e Stedman (2003), embora não tenha sido destacado dados sobre os países balcânicos. Além disso, embora Gilligan e Stedman (2003) tenham observado que há menor predileção para a execução de missões de paz na Ásia, Myanmar se destaca no método da CHD.

5. CONCLUSÃO

As técnicas utilizadas no presente trabalho possibilitaram a análise sistemática e quantificada de um amplo espaço amostral. Neste sentido, o presente estudo estabelece seu objetivo exploratório e propositivo quanto a aplicação de técnicas de Análise de Conteúdo, especialmente as disponibilizadas pelo Iramuteq, no estudo dos *outputs* das instituições internacionais. Dessa forma, foram utilizadas técnicas automatizadas de seleção e classificação temática sem o viés do pesquisador na condução das análises. A aplicação das técnicas permitiu que as análises fossem rigorosas em sua objetividade, concomitante ao que permite a subjetividade do autor a partir de suas investigações e inferências. As técnicas aqui utilizadas também podem ser aplicadas na análise de registros do Secretariado e do PNUD, bem como de instituições regionais ou sub-regionais — ASEAN, ECOWAS, UA — sobre o tratamento do tema da democracia nas dinâmicas multilaterais. Também foi discutido o tema da democracia presente nas narrativas de legitimação na governança global, em seu caráter mais específico e endógeno no caso da ONU, e por fim, analisou-se qual o tratamento dos discursos da ONU quanto a sua projeção internacional de fomento à democracia.

Em retrospecto, no Capítulo 2, foram destacadas as principais transformações referentes as instituições internacionais e os principais conceitos que permeiam a governança global, especialmente: o vínculo entre autoridade e legitimidade e suas transformações; as relações entre a intersectorialidade e o exercício da autoridade internacional; os principais postulados a respeito do debate epistêmico em torno da governança global democrática; bem como os meios de exercício de autoridade do CSNU. As contribuições teóricas sobre a construção de narrativas de legitimação permitiram observar como os discursos da ONU em tratar do tema da democracia, antes de tudo, precisaria ser observado nos níveis da governança global. Nesse sentido, os anos 1990 já exibiam marcos institucionais como a Agenda para a Paz (1992) e, mais recentemente, a construção da agenda de paz sustentável, formulada entre 2016 e 2018, que passou a ser incluída nos ODS. Como foi visto, a transferência de responsabilidades à Comissão de Consolidação da Paz e ao Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz ressalta o maior comprometimento institucional da ONU frente aos processos de construção da paz, em um primeiro momento.

O Capítulo 3, por outro lado, concentrou-se em analisar as nuances do tema da democracia nos diferentes modelos de *peacekeeping* e *peacebuilding* a partir dos anos 1990. Foram identificadas alterações que permitiram abordagens pluralistas, a partir da inserção de

atores locais e regionais na construção de modelos híbridos *ad hoc*, de modo que, tais ações interferem no modelo de “paz liberal” e insta a necessidade de readaptação a partir da cooperação institucional com outros atores da governança global. As missões de paz se tornaram instrumentos de correção das distorções do sistema internacional pós-Guerra Fria, visto que constroem os atores domésticos a exercerem maior protagonismo em disputas políticas internas, seja através da maior permissibilidade gerada pela diluição da bipolaridade e/ou pelas transformações normativas a respeito do tema da soberania e demais variáveis domésticas que anteriormente geravam maiores impeditivos.

O período imediato ao pós-Guerra Fria não foi marcado pela estabilidade internacional ou pelo espraio automático da “paz liberal”, tendo em vista diferentes conjunturas políticas locais e regionais da América Latina, África e Ásia. Nesse sentido, as missões de paz, objetivam não somente a conservação de acordos de cessar fogo, como a reconstrução institucional dos Estados que consentem. Observa-se que o tema da democracia é frequentemente acompanhado do tema da proteção dos direitos humanos e de pautas desenvolvimentistas na região centro-africana. Embora o termo *local* não tenha obtido grande frequência, se comparado aos trinta primeiros termos apresentados nas análises de CHD, a classificação dos dados demonstra que o termo adquiriu significância nas resoluções da AGNU e se apresenta de forma crescente nos últimos 16 anos, em contraste ao observado no corpus do CSNU. Muito embora o tema da “virada local” seja candente no debate epistêmico. Sabe-se que as abordagens híbridas visam explorar as conexões entre as esferas locais e internacionais nas operações de paz, especialmente através da operacionalização de constelações históricas e conhecimentos endógenos acumulados pelas comunidades locais. As missões conduzidas na Bósnia e Kosovo para o restabelecimento do estado de direito, por outro lado, não receberam menções recorrentes mesmo durante a década de 1990. Foi identificada maior correlação da palavra “*election*” relativa aos mecanismos de assistência democrática, especialmente com o período da década de 1990.

Quanto à cooperação institucional e envolvimento de organismos regionais e locais foram observadas menções frequentes ou classes a respeito do tema, termos como o ECOWAS acompanhados das menções aos Secretário Geral da ONU, o que revela as cooperações institucionais *ad hoc*. A presença de termos que atestam a cooperação institucional da ONU com organismos regionais, remete ao conceito de “relações de autoridade reflexiva”. As proposições normativas do campo da democracia global não foram observadas nos dados, o que pode indicar o distanciamento da ONU frente a esse tema, ou do reconhecimento tácito da

inexistência de pré-condições para o desenvolvimento de mecanismos institucionais democráticos a nível global. Além das diferenças temáticas em função do tempo, contactou-se a presença de termos distintos nas resoluções do CSNU e da AGNU. Enquanto o CSNU exerce sua posição deliberativa sobre os temas de segurança e paz, em contato contínuo ao Secretário-Geral, a AGNU, por outro lado, tece recomendações explorando os temas dos direitos humanos e de desenvolvimento. Embora o discurso institucional baseado na legitimação democrática tenha obtido maior relevância a partir da década de 1990, os dados aqui apresentados ainda revelam o caráter racional-legal e imparcial das resoluções em grande proporção. O tema da democracia está amplamente associado às questões de segurança, aos direitos humanos e às formas de assistência eleitoral como mecanismo de reconciliação nacional. Por outro lado, em conformidade ao que foi observado no Capítulo 3 sobre governança híbrida, houveram algumas menções ou termos relacionados às capacidades locais no corpus da AGNU – *pluralism, local, civil society* – com baixa ou média frequência, mas com forte e crescente associação ao termo *democracy*.

Além disso, ressaltou-se a posição do CSNU como *outlier* nos esforços de legitimação democrática, especialmente quanto a tese da autoridade-legitimidade, isto é, visto que adota os meios racionais-legais de modo exclusivo e com baixa capilaridade a normas democráticas. Desse modo, a governança internacional como instrumento do modelo neoliberal de desenvolvimento, atrela questões de segurança ao desenvolvimento. Em adição, consolida ajustes estruturais de nível *top-down* nos meios de coerção e condicionalidade.

Espera-se que novas compreensões sobre as dinâmicas de poder local e o reforço das normas democráticas de boa governança representem o ponto de partida para formas mais robustas de paz sustentável e de cooperação para construção de Estados com baixa capacidade material. O conhecimento local somado às narrativas de legitimidade democrática torna-se vital para a construção de novas arquiteturas de paz internacional. Portanto, é preciso que o tema da democracia se vincule a formas de emancipação popular em países de baixa capacidade material e institucional, a fim de produzir responsabilidades políticas locais em manutenção aos critérios de boa governança e em conformidade a necessidade de colaboração, coerência e mais engajamento estratégico externo. Notadamente, ainda que evidencie transformações discursivas, os dados apresentados não expressam qualquer argumento preditivo sobre a eficácia das operações de paz e a democracia. Entretanto, a subjetividade obtida através das investigações do autor permite analisar os dados à luz das demais contribuições epistêmicas.

Espera-se que pesquisas futuras do campo empírico ou teórico-normativo das Relações Internacionais possam explorar a interconexão discursiva entre desenvolvimento e democracia

nas operações de *peacebuilding* e outros questionamentos, a saber: quais mudanças da governança global possibilitaram as mudanças do tratamento da ONU a respeito da democracia ao longo do tempo? como os modelos híbridos de *peacebuilding* permitem reavaliar o tema da governança e democracia global em termos empíricos e normativos? Por fim, estudos que visem analisar o vínculo autoridade-legitimidade interinstitucional do sistema ONU e que oferecem maior compreensão sobre a governança global.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSEN, Rita. **Disciplining democracy: Development discourse and good governance in Africa**. Zed Books, 2000.

AFROBAROMETER. **Preference for democracy remains high in Nigeria, but dissatisfaction with its quality is growing**. Abuja, Nigeria, 2 dez. 2022. Disponível em: <https://www.afrobarometer.org/articles/preference-for-democracy-remains-high-in-nigeria-but-dissatisfaction-with-its-quality-is-growing/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew. **Hedley bull on international society**. Basingstoke, 2000.

ANDERSSON, Andreas. Democracies and UN peacekeeping operations, 1990–1996. **International Peacekeeping**, v. 7, n. 2, p. 1-22, 2000.

ARCHIBUGI, Daniele. The reform of the UN and cosmopolitan democracy: a critical review. **Journal of peace research**, v. 30, n. 3, p. 301-315, 1993.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 1º. Ed. São Paulo: Edições 70, 2011. 279 p. ISBN 978-85-62938-04-7.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: International organizations in global politics**. Cornell University Press, 2019.

BEETHAM, David. Legitimacy. *In*: CRAIG, Edward. **Routledge Encyclopedia of Philosophy**, 1998.

BJÖRKDAHL, Annika; HÖGLUND, Kristine. Precarious peacebuilding: Friction in global–local encounters. **Peacebuilding**, v. 1, n. 3, p. 289-299, 2013.

BRASSETT, James; TSINGOU, Eleni. The politics of legitimate global governance. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 1, p. 1-16, 2011.

C. JOYNER, Christopher. The United Nations and Democracy. **Global Governance**, São Paulo, ano 1999, v. 5, ed. 3, p. 333-357, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27800236>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas 108apers108.**, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-

518, dez. 2013 . Disponível em
<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2013000200016&lng=pt&nrm=iso>. Acessos
em 30 maio 2023. <http://dx.doi.org/10.9788/TP2013.2-16>.

CARON, David D. The legitimacy of the collective authority of the Security Council. **American Journal of International Law**, v. 87, n. 4, p. 552-588, 1993.

CASCAIS, António. Mali, uma crise que se arrasta há dez anos. *In: Deutsche Welle*. [S. l.], 30 mar. 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/mali-uma-crise-que-se-arrasta-h%C3%A1-dez-anos/a-61310649>. Acesso em: 8 dez. 2022.

CERVI, Emerson. Análise de conteúdo automatizada para conversações em redes sociais online: uma proposta metodológica. **48º Encontro Anual Anpocs**, Caxambu, MG, ed. 48, 2018. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/109apers-40-encontro-3/gt-31/gt17-22/11253-analise-de-conteudo-automatizada-para-conversacoes-em-redes-sociais-online-uma-proposta-metodologica/file>. Acesso em: 9 nov. 2022.

CHRISTIANO, Thomas. Is democratic legitimacy possible for international institutions?. **Global democracy: Normative and empirical perspectives**, p.69-95, 2012.

CLARK, Ian et al. **Legitimacy in international society**. Oxford University Press on Demand, 2005.

CLAUDE, Inis L. Collective legitimization as a political function of the United Nations. **International organization**, v. 20, n. 3, p. 367-379, 1966.

COHEN, Jean L. A global state of emergency or the further constitutionalization of international law: A pluralist approach. **Constellations**, v. 15, n. 4, p. 456-484, 2008.

DAHL, Robert A. A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. **Political science quarterly**, v. 109, n. 1, p. 23-34, 1994.

_____. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. *In: _____*;
SHAPIRO, I.; HACKER-CORDON, C. **Democracy's Edges**, p. 19-36, 1999.

DEITELHOFF, Nicole; ZIMMERMANN, Lisbeth. Things we lost in the fire: how different types of contestation affect the robustness of international norms. **International studies review**, v. 22, n. 1, p. 51-76, 2020.

DINGWERTH, Klaus; SCHMIDTKE, Henning; WEISE, Tobias. The rise of democratic legitimation: why international organizations speak the language of democracy. **European Journal of International Relations**, v. 26, n. 3, p. 714-741, 2019.

DIEHL, Paul F. Peacekeeping operations and the quest for peace. **Political Science Quarterly**, v. 103, n. 3, p. 485-507, 1988.

DÖRFFEL, Christoph; FREYTAG, Andreas. The poverty effect of democratization. **World Development**, v. 165, p. 106186, 2023.

DOYLE, Michael W. Three pillars of the liberal peace. **American political science review**, v. 99, n. 3, p. 463-466, 2005.

DRYZEK, John S. Global democratization: Soup, society, or system?. **Ethics & International Affairs**, v. 25, n. 2, p. 211-234, 2011.

EIZENGA, Daniel. Peacebuilding and Democracy in Africa. In: **Routledge Handbook of African Peacebuilding**. Routledge, 2022. p. 155-168.

EJDUS, Filip. Revisiting the local turn in peacebuilding. **A Requiem for Peacebuilding?**, p. 41-58, 2021.

ERMAN, Eva. Does Global Democracy Require a World State?. **Philosophical Papers**, v. 48, n. 1, p. 123-153, 2019.

GAZELEY, Joe. The Strong 'Weak State': French Statebuilding and Military Rule in Mali. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 16, n. 3, p. 269-286, 2022.

GILLIGAN, Michael; STEDMAN, Stephen John. Where do the peacekeepers go?. **International studies review**, v. 5, n. 4, p. 37-54, 2003.

GOODIN, Robert E. Enfranchising all subjected, worldwide. **International Theory**, v. 8, n. 3, p. 365-389, 2016.

HAACKE, Jürgen. Myanmar and the United Nations. **Adelphi Paper**, v. 46, n. 381, p. 83-96, 2006.

HAFTEL, Yoram Z.; THOMPSON, Alexander. The independence of international organizations: Concept and applications. **Journal of Conflict Resolution**, v. 50, n. 2, p. 253-275, 2006.

HELD, David. **Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance**. Stanford University Press, 1995.

IKENBERRY, G. John. **A world safe for democracy: Liberal internationalism and the crises of global order**. Yale University Press, 2020.

JOSHI, Madhav. United Nations peacekeeping, democratic process, and the durability of peace after civil wars. **International Studies Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 362-382, 2013.

JOYNER, Christopher C. The United Nations and Democracy. **Global Governance**, v. 5, n. 3, p. 333-357, 1999.

KAUFMAN, Cynthia. **Challenging power: Democracy and accountability in a fractured world**. Bloomsbury Publishing, 2020.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 122-143, 2013.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony**. Princeton: Princeton university press, 1984.

KOSKENNIEMI, Martti. The Police in the Temple Order, Justice and the UN: A Dialectical View. *Eur. J. Int'l L.*, v. 6, p. 325, 1995.

KREUDER-SONNEN, Christian; ZANGL, Bernhard. Which post-Westphalia? International organizations between constitutionalism and authoritarianism. **European Journal of International Relations**, v. 21, n. 3, p. 568-594, 2015.

KUSTERMANS, Jorg; SAUER, Tom; SEGAERT, Barbara. Peacebuilding's predicament: A dark mood among the experts. **A Requiem for Peacebuilding?**, p. 1-14, 2021.

LAHLOU, Saadi. L'analyse lexicale. **Variances**, n. 3, p. 13-24, 1994.

LEBOVIC, James H. Uniting for peace? Democracies and United Nations peace operations after the Cold War. **Journal of Conflict Resolution**, v. 48, n. 6, p. 910-936, 2004.

MCGREW, Anthony; HELD, David. **Governing globalization: power, authority and global governance**. Polity Press, 2002.

MORSE, Julia C.; KEOHANE, Robert O. Contested multilateralism. **The Review of international organizations**, v. 9, p. 385-412, 2014.

MORSE, Yonatan L. Electoral authoritarianism and weak states in Africa: the role of parties versus presidents in Tanzania and Cameroon. **International Political Science Review**, v. 39, n. 1, p. 114-129, 2018.

MULLENBACH, Mark J. Deciding to keep peace: An analysis of international influences on the establishment of third-party peacekeeping missions. **International studies quarterly**, v. 49, n. 3, p. 529-555, 2005.

MULLIGAN, Shane P. The uses of legitimacy in international relations. **Millennium**, v. 34, n. 2, p. 349-375, 2006.

MURITHI, Tim. Towards the metamorphosis of the United Nations: A proposal for establishing global democracy. **Global democracy: Normative and empirical perspectives**, p. 132-149, 2012.

NOVOSAD, Paul; WERKER, Eric. Who runs the international system? Nationality and leadership in the United Nations Secretariat. **The Review of International Organizations**, v. 14, p. 1-33, 2019.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **CHAPTER VII Resolutions and Resolutions by Year (1995-2022)**. Disponível em: https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/chapter_vii_resolutions.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

ORFORD, Anne. **International authority and the responsibility to protect**. Cambridge University Press, 2011.

OTTAWAY, Marina. African democratisation and the Leninist option. **The Journal of Modern African Studies**, v. 35, n. 1, p. 1-15, 1997.

OTTAWAY, Marina. Promoting democracy after conflict: The difficult choices. **International studies perspectives**, v. 4, n. 3, p. 314-322, 2003.

PAFFENHOLZ, Thania. Unpacking the local turn in peacebuilding: a critical assessment towards an agenda for future research. **Third world quarterly**, v. 36, n. 5, p. 857-874, 2015.

PUGH, Michael. The political economy of peacebuilding: a critical theory perspective. **International journal of peace studies**, p. 23-42, 2005.

ROSENAU, James N. Governance in the Twenty-First Century. **Global Governance** v.1, no. 1, p.13–43, 1995.

SAKAMOTO, Yoshikazu. The United Nations and World Order in Democratic Transition. **Between Sovereignty and Global Governance: The United Nations, the State and Civil Society**, p. 274-295, 1998.

SALVIATTI, E. Manual do aplicativo Iramuteq (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2. 3). 2017. Available in <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>. Access on, v. 3, 2019.

SANTISO, Carlos. Promoting democratic governance and preventing the recurrence of conflict: The role of the United Nations development programme in post-conflict peacebuilding. **Journal of Latin American Studies**, v. 34, n. 3, p. 555-586, 2002.

SARAIVA, Rui. Micro-evidence from Participatory Conflict Analysis: Toward Context-Specific Adaptive Peacebuilding in Mozambique. In: **Micro-evidence for Peacebuilding Theories and Policies**. Singapore: Springer Nature Singapore, 2022. p. 89-111.

SENDING, Ole Jacob. Recognition and liquid authority. **International Theory**, v. 9, n. 2, p. 311-328, 2017.

STEIN, Arthur; ZAHAR, Marie-Joëlle. The United Nations and the African Union: Partners or Rivals in Peace Operations?. In: **Routledge Handbook of African Peacebuilding**. Routledge, 2022. p. 26-43.

STOKKE, Kristian; AUNG, Soe Myint. Transition to democracy or hybrid regime? The dynamics and outcomes of democratization in Myanmar. **The European Journal of Development Research**, v. 32, n. 2, p. 274-293, 2020.

THÉRIEN, Jean-Philippe; BÉLANGER DUMONTIER, Madeleine. The United Nations and global democracy: From discourse to deeds. **Cooperation and Conflict**, v. 44, n. 4, p. 355-377, 2009.

UNITED NATIONS MISSIONS. **United Nations Peacekeeping Operations, Special Political Missions and other political presences**. Disponível em: <https://www.unmissions.org/>. Acesso em: 29 mar 2023.

VALENTINI, Laura. No global demos, no global democracy? A systematization and critique. **Perspectives on politics**, v. 12, n. 4, p. 789-807, 2014.

VOETEN, Erik. The political origins of the UN Security Council's ability to legitimize the use of force. **International Organization**, v. 59, n. 3, p. 527-557, 2005.

VON BORZYSKOWSKI, Inken; KARTAL, Mert. 6. Democracy assistance by international organizations. **Handbook on Democracy and Security**, p. 84, 2023.

WHINERAY, David. Lessons for Peacekeeping and Peacebuilding from Darfur. **IPI Global Observatory**, v. 5, 2020.

WILÉN, Nina. Capacity-building or capacity-taking? Legitimizing concepts in peace and development operations. **International Peacekeeping**, v. 16, n. 3, p. 337-351, 2009.

WILSON, Zoë. **The United Nations and democracy in Africa: labyrinths of legitimacy**. Routledge, 2007.

WITT, Antonia. Between the Shadow of History and the 'Union of People. **K. Dingwerth, A. Witt, I. Lehmann, E. Reichel, & T. Weise, International Organizations under Pressure: Legitimizing Global Governance in Challenging Times**, p. 98-129, 2019.

ZÜRN, Michael. **A theory of global governance: Authority, legitimacy, and contestation**. Oxford University Press, 2018.

_____; BINDER, Martin; ECKER-EHRHARDT, Matthias. International authority and its politicization. **International theory**, v. 4, n. 1, p. 69-106, 2012.

_____; WALTER-DROP, Gregor. 11 Democracy and representation beyond the nation state. **The future of representative democracy**, p. 258, 2011.