

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUSTAVO HENRIQUE DE SOUZA BODENMÜLLER

**A TRÍADE CONSTRUÇÃO DO ESTADO x PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS x
ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA PERSPECTIVA DA DECOLONIALIDADE:
Um Estudo do Programa Conjunto das Nações Unidas para Governança Local e Prestação
Decentralizada de Serviços na Somália**

FLORIANÓPOLIS, 2015

GUSTAVO HENRIQUE DE SOUZA BODENMÜLLER

**A TRÍADE CONSTRUÇÃO DO ESTADO x PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS x
ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA PERSPECTIVA DA DECOLONIALIDADE:
Um Estudo do Programa Conjunto das Nações Unidas para Governança Local e Prestação
Decentralizada de Serviços na Somália**

Monografia submetida ao curso de
Relações Internacionais da Universidade
Federal de Santa Catarina, como
requisito obrigatório para a obtenção do
grau de Bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Karine de Souza
Silva

Florianópolis, 2015

ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA

A Comissão Examinadora, nomeada pelo Coordenador de Monografia, resolve atribuir ao acadêmico **Gustavo Henrique de Souza Bodenmüller**, após a apresentação do trabalho intitulado, “A TRÍADE CONSTRUÇÃO DO ESTADO x PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS x ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA PERSPECTIVA DA DECOLONIALIDADE: Um Estudo do Programa Conjunto das Nações Unidas para Governança Local e Prestação Decentralizada de Serviços na Somália”, a nota 9,5, referente a disciplina CNM 7280 – Monografia.

Florianópolis, 01 de Setembro de 2015.

*Karine de Souza
Silva Orientadora*

*Armando de Melo
Lisboa Membro*

*Ricardo Bruno Boff
Membro*

RESUMO

BODENMÜLLER, Gustavo H. S. **A Tríade Construção do Estado x Prestação De Serviços x Organizações Internacionais na Perspectiva da Decolonialidade:** Um Estudo do Programa Conjunto das Nações Unidas para Governança Local e Prestação Decentralizada de Serviços na Somália. 2015. 86f. Monografia – Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

Este estudo objetiva discutir se as organizações internacionais (OIs), ao prestarem serviços, são capazes de promover ações descolonizantes de construção do Estado. Dessa forma, a presente monografia situa-se no campo da formação estatal, diferenciando-se de seus estudos tradicionais por analisar o papel da prestação de serviços na construção do Estado utilizando a teoria da Decolonialidade. Para cumprir seu propósito, o trabalho divide-se em três capítulos. Primeiramente, explanam-se os estudos decoloniais e pós-coloniais e se apresentam os processos de construção do Estado em África. Em seguida, busca-se compreender a interferência das OIs, ao prestarem serviços, na formação estatal. No terceiro momento, a fim de verificar as reflexões realizadas, o caso do JPGL (do inglês *United Nations Joint Programme on Local Governance and Decentralised Service Delivery*) na Somália é apreendido. Ao fim, algumas considerações são traçadas, apontando a habilidade das OIs em criarem práticas decolonializantes - que não são fortemente promovidas devido ao quadro colonial no qual as Organizações foram criadas e mantidas.

Palavras-chave: Construção do Estado; Prestação de Serviços; Organizações Internacionais; Decolonialidade; JPLG.

ABSTRACT

BODENMÜLLER, Gustavo H. S. A Tríade Construção do Estado x Prestação De Serviços x Organizações Internacionais na Perspectiva da Decolonialidade: Um Estudo do Programa Conjunto das Nações Unidas para Governança Local e Prestação Decentralizada de Serviços na Somália. 2015. 86f. Monografia – Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

This study aims to discuss whether international organizations (IOs) are able to promote *decolonial* statebuilding actions while delivering services. Therefore, this thesis lies in the field of statebuilding and offers a different perspective than the traditional approach by examining the role of service delivery through the *decolonial* theoretical lenses. To accomplish this purpose, the work is divided into three chapters. Firstly, the *decolonial* and post-colonial studies are explained and the processes of statebuilding in Africa are presented. Then, the interference of IOs, while providing services, in the State formation is investigated. Thirdly, to validate the previous discussion the case of *United Nations Joint Programme on Local Governance and Decentralised Service Delivery* in Somalia is examined. At the end, some considerations are drawn, pointing the ability of IOs in producing *decolonial* practices – which are not strongly promoted due to the colonial framework in which the Organizations were created and maintained.

Keywords: Statebuilding; Service Delivery; International Organizations; Decolonialidad; JPLG.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 REPENSANDO A CONSTRUÇÃO DO ESTADO EM ÁFRICA	11
1.1 Descolonizar e decolonializar as (r)Relações (i)Internacionais	11
1.2 Construção do Estado: um diálogo com o Ocidente	20
2 UMA TRÍADE DE RISCO: ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E CONSTRUÇÃO DO ESTADO	33
2.1 Contradições do internacional afirmando o local	34
2.2 Prestação de serviços x fortalecimento do Estado.....	41
2.3 A proposta da descentralização administrativa do Estado.....	47
3 O SOMALI x O INTERNACIONAL: O PROGRAMA CONJUNTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA GOVERNANÇA LOCAL E PRESTAÇÃO DECENTRALIZADA DE SERVIÇOS	55
3.1 A Somália de 2008 para as Nações Unidas	55
3.2 Entregando serviços.....	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	83

INTRODUÇÃO

O mito de que a humanidade vive num mundo descolonizado e pós-colonial é descortinado pelo grupo da Decolonialidade, lançando novas matrizes de análise das relações internacionais. A evidenciação de interações colonizadas, não só de poder e de meios físicos, mas também do saber e formas epistemológicas, põe em mesa a necessidade de identificar as raízes coloniais para que determinados temas possam ser relidos e passar por uma ressignificação que promova um espaço global ausente de dominação. Neste espírito, ancorado pelo método dedutivo, o presente estudo objetiva discutir se as organizações internacionais (OIs), ao prestarem serviços, são capazes de promover ações decolonializantes de construção do Estado. No intuito de executar tal indagação com maior precisão – recortando espaço e sujeitos - a pesquisa é guiada pela pergunta: O Programa Conjunto das Nações Unidas para Entrega Descentralizada de Serviços e Governança Local (JPGL, do inglês *United Nations Joint Programme on Local Governance and Decentralised Service Delivery*), iniciado na Somália em 2008, ao entregar serviços, demonstrou capacidade de promover práticas de construção do Estado decolonializantes?

Antes de justificar e apresentar os grandes temas deste trabalho - construção do Estado em África, prestação de serviços e OIs, introduzem-se os estudos que formularam a perspectiva que dá sentido a esta monografia: a Decolonialidade. O grupo da *colonidad/modernidad* se figura como uma rede multidisciplinar de origem latino-americana – trabalhando da sociologia, antropologia, semiologia, filosofia à pedagogia e literatura - de diversas gerações de estudiosos, entre eles Anibal Quijano, Walter D Mignolo, Zulma Palermo, Catherine Walsh, Arturo Escobar, Fernando Coronil, Javier Sanjinés, Enrique Dussel, Santiago Castro-Gómez, Maria Lugones, Nelson Maldonado-Torre, Edgardo Lander, Ramón Grosfoguel e Augustin Lao-Montes.

Em 2003, Arturo Escobar publica na primeira edição da revista *Tabula Rasa* o artigo que apresenta o *programa de investigación da colonialidade/modernidade*, esclarecendo que este está ancorado em uma série de operações que, sucintamente incluem: i) a ênfase sobre como localizar as origens da modernidade na Conquista da América e o controle do Atlântico depois de 1492; ii) a atenção ao colonialismo e ao desenvolvimento do sistema capitalista mundial como parte constitutiva da modernidade, sem ignorar a

economia e as suas formas de exploração; iii) a adoção de uma perspectiva global para explicar a modernidade, ao invés de uma visão de modernidade como fenômeno intra-europeu; iv) a identificação da dominação de outros fora do núcleo europeu como uma dimensão necessária da modernidade, com a concomitante subalternização do conhecimento e das culturas de tais outros grupos; v) a concepção do eurocentrismo como forma de conhecimento da modernidade/colonialidade vista como uma representação hegemônica e noção de que o modo de saber que defende a sua própria universalidade se baseia numa confusão entre universalidade abstrata e mundo concreto derivado da posição europeia como centro.

A presente monografia não abarca a gama completa de assuntos tratados pela Decolonialidade, buscando, apenas, trabalhar as relações coloniais aproximadas das operações (iv) e (v) de Escobar, e utiliza majoritariamente os trabalhos dos autores Santiago Castro-Gómez, Ramón Grosfoguel e Walter D. Mignolo.

O debate sobre formação estatal é crescente nas agendas internacionais e nos discursos das potências, e carrega consigo uma via propícia à solidificação de conceitos que reproduzem a colonialidade nas relações internacionais, sendo que, teve sua origem na literatura sobre os ditos Estados fracos, na qual até a volta do colonialismo foi proposta em pleno beirar do século XXI. Assim, reler esta doutrina com as lentes da Decolonialidade é uma tentativa de contribuir para a quebra da subjugação de diversas cosmovisões que ocorreram ao longo do processo de construção histórica e teórica ocidental. Realizar este movimento com os olhos em África é especialmente pungente, haja visto a profunda força das administrações colônias e a relativamente recente independência dos países africanos, sobretudo os subsaarianos.

A escolha das OIs é oriunda do fato de serem proeminentes agentes das relações internacionais com recursos e presumida habilidade de promover políticas decolonializantes, isto porque pretender que o próprio Estado colonizador descolonize seria pouco crível para esta monografia. A análise também é útil para se pensar a capacidade das OIs de agirem com algum grau de autonomia em relação a que seus Estados membros emanam. Neste sentido, a hipótese aventada é a de que o JPLG não promoveu a habilidade de gerar ações decolonializantes justamente pela ONU ter sido concebida e ainda operada pelo quadro

colonial dos Estados com maior poder na tomada de decisão - muito embora tenha ampliado seu campo de atuação para além dos interesses do Norte ao longo das últimas sete décadas.

Estudos que correlacionam OIs e construção do Estado concentram-se em investigar missões, operações e atividades relativas a questões de segurança, como guerras civis, golpes de Estado ou violência generalizada, mesmo que as atividades sejam mais constantes e abrangentes do que apenas tal escopo. Claro exemplo é a prestação de serviços realizada pelas OIs, que dispõe de escassa literatura, sendo que, considerando-se a ONU, é praticada por inúmeras agências em dezenas de países, abarcando temas extremamente cotidianos, como água e saúde. Ou seja, é necessário lançar luzes sobre essa configuração de ação internacional e como ela afeta a formação estatal, podendo transmitir elementos colonializantes. Assim, distanciando-se dos estudos tradicionais sobre construção do Estado, este trabalho intenta colaborar com este campo de estudo ainda incipiente.

A Somália, por sua vez, é o recorte selecionado para verificar as reflexões levantadas por estar há mais de uma década no topo das avaliações sobre Estados ditos fracos – cristalizadas nos relatórios anuais do *The Fund For Peace* que desde 2005 apontam tal status. Por ser um programa conjunto tratando da entrega de serviços, o JPLG se figura como uma materialização de temas desta monografia - OIs e prestação de serviços - e possibilita o estudo da capacidade das OIs em interferirem no processo de construção estatal ao prestarem serviços. Destarte, observar como JPLG desenhou sua atuação no país é uma união dos elementos abordados neste trabalho. É válido ressaltar que a observação acerca do JPLG não visa verificar o sucesso ou fracasso de seu desempenho, mas sim a relação entre o escopo do programa e medidas decolonializantes.

Portanto, seguindo a lógica dos três grandes temas em questão - construção do Estado em África, OIs e prestação de serviços – e para que tal tríade possa ser abordada, o objetivo geral de pesquisa alcançado e a pergunta de pesquisa respondida, a presente monografia apresenta três objetivos específicos: i) entender os processos de construção do Estado em África pelas lentes decoloniais; ii) compreender a interferência das OIs, ao prestarem serviços, na construção estatal; e iii) verificar as reflexões realizadas por via da análise do JPLG na Somália.

Deste modo, a pesquisa se organiza em três capítulos para abarcar o escopo proposto. O primeiro capítulo, inicialmente, apresenta as bases dos estudos que buscam

ceifar relações coloniais – o Pós-colonialismo e a Decolonialidade, e, por conseguinte o próprio caráter decolonializante é esclarecido – aplicando-os em África. Explica-se que os estudos pós-coloniais são abordados sucintamente por introduzirem o debate acerca da dominação cognitiva que a decolonialidade conceitua com maior precisão. Em seguida, a doutrina da formação estatal é abordada. No segundo capítulo, parte-se, então, para a explanação da interferência das OIs em dinâmicas domésticas, e suas inerentes contradições, seguindo-se para a apresentação de noções sobre a prestação de serviços *per se*, e por fim, a proposta da descentralização administrativa é trazida como uma tentativa de responder à adversidades nos processos de entrega internacional de serviços. Tais movimentos baseiam-se em revisão de literatura sobre o tema estudado. Incorporando o estudo de caso do JPLG, e, metodologicamente, analisando seu conteúdo e conseguintes documentos oficiais, o terceiro capítulo discute o local x global, o somali x o internacional, e busca consubstanciar uma resposta para a pergunta de pesquisa desta monografia. No presente estudo, foram utilizadas obras de origem estrangeira, cuja tradução, em caráter não-oficial, é de responsabilidade do autor.

Algumas ressalvas fazem-se importantes a fim de evitar maus entendidos sobre os intentos deste trabalho: a proposta não é explicar o modo de organização social na Somália, mas sim verificar se existem especificidades que se diferenciam do dito Estado moderno e tratar como a ONU se relaciona com este cenário não ocidental. Ou seja, o cerne não é a construção do Estado somali e sua história, mas sim como as OIs com vocação universal são capazes de arquitetar formulações que não sufocam vozes locais ao prestarem serviços. Também se esclarece que, em momento algum, o ato de tencionar uma atuação decolonializante da ONU está relacionado a uma negação da validade das agências e programas da organização, tampouco é o de renegar a cooperação internacional. Este estudo acredita nas OIs como promotoras de um espaço internacional, que além de pacífico, seja genuinamente emancipado.

Por fim, esta monografia está abrigada no escopo dos estudos realizados pelo Núcleo de Pesquisas e Extensão sobre as Organizações Internacionais e a promoção da Paz, dos Direitos Humanos e da Integração Regional - Eirene, vinculado ao curso de Relações Internacionais e aos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais e em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

1 REPENSANDO A CONSTRUÇÃO DO ESTADO EM ÁFRICA

O primeiro capítulo da presente monografia tem o propósito de fornecer as bases conceituais para se pensar a construção do Estado em África. Para tal, são traçados dois principais eixos. O primeiro visa descortinar a noção de que a humanidade não se configura de maneira completamente descolonizada e tampouco as Relações Internacionais tradicionais se apresentam como um espaço que abarca a multiplicidade de vozes e visões de mundo. Por esta razão, elegeu-se analisar a formação estatal sob o ponto de vista das correntes pós-coloniais e da Decolonialidade, que se cruzam e se complementam na tarefa de decolonizar as relações do saber. Perspectivas fundamentais ao se abordar a África que sofreu – e como todo o globo, ainda sofre – forte interferência das potências ocidentais.

Utilizando deste esforço de aclarar as lentes que observam as relações internacionais, o segundo eixo fará uma releitura dos conceitos e ideias sobre a construção do Estado que têm origem na concepção dos Estados ditos fracos. Assim, se cumpre o objetivo específico deste estudo e se caminha para o objetivo geral, exercitando-se novas formas de reflexão sobre a construção do Estado.

De imediato, entretanto, será tecida uma breve contextualização das marcas coloniais no continente africano.

1.1 Descolonizar e decolonializar as (r)Relações (i)Internacionais

As relações internacionais são permeadas por dilemas baseados na construção das formas e da substância das estruturas de conhecimento, característica especialmente pungente após o emergir de ideias e perspectivas que se diferenciam da secular produção intelectual europeia. Em 1981, o malinês Amadou Hampâté Bâ, intérprete da tradição oral africana, forneceu elementos para se pensar os presentes obstáculos das relações globais de saber \times poder. Ao ser perguntado pelo *Le Monde* se a colonização pela Europa causou traumatismos culturais em África, Bâ responde diretamente: “É claro! Nenhum colonizador

é filantropo. Todos que colonizam têm um complexo de superioridade” (BÂ, 1989, p. 138)¹. O escritor assevera que o propósito colonial se manifestou para muito além da cor da pele, uma vez que os próprios negros colonizados passaram a dominar outros povos negros. Isto é, formou-se uma arquitetura de colonização composta densamente por, além de componentes físicos, meios imateriais.

Para Bâ, o ímpeto de domar o pensamento era evidente, a exemplo da criação colonial do *Kafyes* – a “escola dos reféns” para onde eram enviados os filhos das autoridades locais – que proibia rigorosamente o uso de línguas africanas, permitindo-se apenas o francês. Caso as crianças falassem seu idioma nativo, o almoço lhes era retirado e uma cabeça de burro lhes era posta. A ruptura progressiva da transmissão de conhecimentos tradicionais aconteceu e não foi mais restaurada, simbolizando um dos mais graves saldos da dominação intelectual e cultural. A passagem de saberes era realizada oralmente, de uma geração para outra, por meio das iniciações africanas regulares e artesanais, com a dinâmica de mestre *x* aprendiz, que após a colonização passou a se dar em escolas com práticas europeias. Depois de 1914, principalmente em 1917, o envio de jovens africanos, voluntários ou recrutados, para a guerra na Europa aguçou a quebra na transmissão do conhecimento originário. Assim, os velhos mestres não tinham mais a quem difundir e salvaguardar seu patrimônio cultural (BÂ, 1989).

O fenômeno de *aculturação*² teve sequência com a ida de jovens às universidades ocidentais, aprofundando a distância entre os “intelectuais” e as massas africanas. Bâ utiliza um provérbio africano para elucidar a força da instrução intelectual na definição da sociedade: “*o criador sofre pelo educador*, pois, afinal, somos sempre filhos de nossa escola” (BÂ, 1989, p.138). O escritor manifesta que o traumatismo cultural se deu lentamente pelo processo de despersonalização dos povos em África, a tal nível que a

¹ Cultura é um conceito com arestas nebulosas, a tal ponto que Michael Minkov ironiza: ‘Cultura pode ser aquilo que um acadêmico quer que seja’ (MINKOV e HOFSTEDE, 2013). Para os fins deste trabalho, cultura ‘consiste em maneiras padronizadas de pensar, sentir e reagir, adquiridas e transmitidas principalmente por símbolos, que constituem as realizações distintivas dos grupos humanos, incluindo as suas materializações em artefatos; o núcleo essencial da cultura consiste em ideias tradicionais (ou seja, historicamente derivadas e selecionadas) e, especialmente, seus valores conectados’ (KLUCKHOHN, 1951, p.86, *apud* MINKOV e HOFSTEDE, 2013, p. 10-11). Para mais profundidade sobre o significado de cultura ver Williams, Raymond. **The sociology of culture**. New York, Schocken Books, 1982.

² “Fenômeno que se dá quando grupos de indivíduos de culturas diferentes estabelecem contato contínuo, com uma subsequente mudança nos padrões da cultura original de um ou ambos os grupos [...] nesta definição, aculturação precisa ser distinguida de mudança cultural, que é apenas um aspecto, e da assimilação, que é uma fase da aculturação” (REDFIELD *et al* 1936, p. 149-152).

concepção de progresso e evolução era válida somente nos moldes dos antigos colonizadores, fazendo com que os africanos duvidassem de seus próprios valores (BÂ, 1989).

As transformações na sociedade também são explicadas por Eduardo Costa Dias (2010), ao aclarar que o Estado colonial, ao mesmo tempo em que desempenhava o papel de “homogeneizador do povo” que vivia dentro de seu território, não considerava todos os indivíduos como portadores dos mesmos direitos e deveres. Contradição que é oriunda da natureza do *empreendimento* colonial, formulador de uma hierarquia pautada no “grau de civilização”, gerando, em última análise, três grupos. O primeiro, ultraminoritário, dos denominados *cidadãos*, inicialmente composto pela população de origem metropolitana. O segundo, o dos sujeitos, dos “nativos” ou “indígenas”, englobando a larguíssima maioria da população africana. E o terceiro, dos *assimilados*, originários de África que agiam com subalternidade intencional em relação aos metropolitanos, sendo que, durante as últimas décadas do colonialismo muitos assimilados ocuparam cargos elevados na administração estatal – inclusive como líderes de movimentos independentistas e dirigentes políticos (COSTA DIAS, 2010).

Com isso, o autor supracitado busca explicar uma das marcas mais profundas do Estado colonial em África subsaariana: a política de segregação entre populações. As potências coloniais instalaram sociedades dualistas dotadas de uma porção urbana, composta e usufruída por brancos e assimilados, onde, a par das praxes sociais, culturais e econômicas, as regras políticas imitavam as da metrópole, e uma segunda parte do “mato”, habitada por “não civilizados”, onde não intendiam aplicar as regras políticas urbanas. Como efeito, mesmo passadas décadas das independências, o Estado pós-colonial não conseguiu desfazer-se totalmente do dualismo herdado (COSTA DIAS, 2010).

A incapacidade em quebrar a dinâmica dual talvez possa ser vista mais como desinteresse do que como uma real ausência de competência. Isto, porque muitas das elites que passaram a governar os países configuravam um cenário de *nordomania*, termo inicialmente concebido por José Enrique Rodó (1900) e evocado por Santiago Castro-Gómez e Ramón Grosfoguel (2007) como os esforços das elites indígenas locais em imitar os modelos de desenvolvimento a partir do Norte, reproduzindo as velhas formas de colonialismo (CASTRO-GÓMEZ e GROSFOGUEL, 2007). Ou seja, mesmo que

independente juridicamente, a realidade dos povos não se tornou verdadeiramente autônoma, dado que as autoridades continuavam a reproduzir os hábitos europeus.

Ao se aproximar do pensador guineense da libertação dos povos africanos Almicar Cabral (1979), o angolano Carlos Serrano (1991) elucida este distanciamento entre as elites locais nordomânicas e a totalidade da população, esclarecendo que, apesar dos esforços coloniais de aculturar para colonizar, não houve uma assimilação completa dos diversos grupos étnicos. Isto devido à influência colonial da cultura ter se concentrado nos limites das capitais e centros urbanos, tendo maior efeito na pequena burguesia nativa – os evidentemente, assimilados - fazendo que as identidades étnicas das amplas populações fossem conservadas (SERRANO, 1991). Por tal motivo Cabral questiona o nível de representatividade das elites pós-colonização, afirmando que esta forma de elite "não pode orientar livremente o desenvolvimento das forças produtivas e, em suma não pode ser uma burguesia nacional" (CABRAL, 1979, p.129).

A perpetuação longa de traços ocidentais está intrinsicamente ligada ao relatado por Hampâté Bâ - a colonização do conhecimento dos governantes – pois, após o fim da dominação física, o controle em esferas cognitivas continuou. É essa concepção que os estudos *decoloniais* deslindam, buscando transcender o discurso acadêmico e político de que com término das administrações coloniais e a formação de Estados na periferia, a humanidade vive num espaço descolonizado e pós-colonial. Ramón Grosfoguel (2007) articula que o mundo não foi completamente descolonizado, pois a primeira onda de descolonização, sucedida no século XIX pelas colônias espanholas e no XX pelas britânicas e francesas, foi inconclusa, logo que se limitou à independência política e jurídica das periferias. Assim, é necessário um segundo momento de descolonização, que se aproxime à decolonialidade: com uma abordagem heterárquica das multiplicidades raciais, étnicas, sexuais, epistêmicas, econômicas e de gênero que foram intocadas pela primeira onda. O autor manifesta que o mundo no século XXI necessita de um movimento decolonial que complemente a descolonização dos séculos passados, posto que a decolonialidade é “um processo de ressignificação a longo prazo e não pode ser reduzido a um acontecimento jurídico-político” (GROSFOGUEL, 2007, p. 17).

Boaventura de Sousa Santos (2010) corrobora tal noção e evidencia que o próprio pressuposto do processo histórico que levou à independência é a prova de que o

colonialismo interno não só permaneceu após a independência, mas também foi intensificado em muitos casos (SANTOS, 2010). Isto é, decolonializar vai além de descolonizar e significa a emancipação também nos campos não materiais, que são igualmente capazes de produzir e manter relações de dominação. Anibal Quijano (2007) elucida a distinção entre os dois processos:

A colonialidade é um conceito diferente, ainda que vinculado ao conceito de colonialismo. Este último se refere estritamente a uma estrutura de dominação e exploração, onde o controle da autoridade política, dos recursos de produção e trabalho de uma determinada população é realizado por sujeitos com identidade diferente, e cuja sede também estão em outra jurisdição territorial. Mas, nem sempre, nem necessariamente, implica relações racistas de poder. O *colonialismo* é, obviamente, mais antigo, embora nos últimos 500 anos a *colonialidade* provou ser mais profunda e duradoura. Todavia, a colonialidade foi certamente engendrada dentro do colonialismo, e, além disso, sem ele não teria sido imposta na intersubjetividade do mundo de modo tão enraizado e prolongado (QUIJANO, 2007, p. 93, n.r 1).

Destarte, Walter D. Mignolo (2007) enfatiza que caso não aconteça esta descolonização adicional a nível imaterial, as relações internacionais continuarão regidas por este cenário configurado como colonialidade do poder. É preciso uma decolonialização epistemológica que possibilite o estabelecimento de uma nova comunicação intercultural, baseando-se numa racionalidade que possa legitimamente posicionar-se como pluriversal. Logo que, não há “nada menos racional” do que imputar uma visão específica de mundo de um determinado grupo étnico como a *racionalidade universal*, tal qual feito pela Europa ocidental. O autor retrata este cenário como o disfarce de *universalismo* para o que é, na verdade, um *provincianismo*³ (MIGNOLO, 2007).

Neste ponto, a Decolonialidade vem a reforçar e se entrelaçar com os estudos Pós-coloniais. Por caminhos e roupagens diferentes, ambas as correntes buscam aclarar o mesmo fenômeno, a universalização de um conjunto específico de saberes. O pós-colonialismo ao analisar as descolonizações do século XX, sustenta que os europeus são postos como atores principais no processo de formação dos Estados ex-colônias, sobretudo em África, enquanto os povos colonizados são periferizados na história de seus próprios países. Centralidade que,

³ O autor entende a universalidade impressa na filosofia ocidental a partir de Descartes com “ o universalismo abstrato. Resumido de duas maneiras: primeiro, no sentido do enunciado de conhecimento que se abstrai de qualquer determinação de espaço temporário e finge ser eterno; e segundo, no sentido epistêmico em um sujeito da enunciação que é captado, esvaziado de corpo e conteúdo, e de sua localização na cartografia do poder mundial, a partir da qual produz conhecimento, a fim de propor um tema que produz conhecimento com pretensões de verdade como um projeto global, universal para todos no mundo” (MIGNOLO, 2007, p. 65).

em parte, é razoável visto o fato de que nas dinâmicas de descolonização há o colonizador – historicamente mais forte⁴ - e o colonizado – mais fraco - logo, as metrópoles foram óbvias partes do processo. E, assumindo o traço auto interessado dos Estados, a Europa posicionou-se de maneira extremamente privilegiada na construção histórica. Porém, esse posicionamento foi realizado de maneira tão extrema que se vislumbra um *historicídio* dos povos africanos.

Ou seja, a História virou sinônimo da “História dos vencedores”. E é este fenômeno que os esforços pós-coloniais buscam dissipar, pois entendem que há uma ilusão acerca do processo ativo de construção da História, no qual atores imperialistas e colonizadores conseguiram impor sua supremacia, não só a nível material de organização social, mas também no plano intelectual, ao esvaziarem o poder de representação dos povos colonizados e dominados. Portanto, é preciso descolonizar as próprias Relações Internacionais⁵, sendo este um campo de estudo com origens e desenvolvimento imperialistas - que ainda não superou a dominação - seja nas dinâmicas entre seus atores ou na produção de conhecimento de seus autores (CASTRO; SEIXAS, 2013).

Reforçando a perspectiva não-hegemônica e não-ocidental de povos dominados e de culturas excluídas pelas principais potências, Thales Castro (2012) ressalta que a escola pós-colonial trata criticamente de partes não abarcadas pelos holofotes acadêmicos do eixo americano-europeu das Relações Internacionais.

A história como é escrita e difundida é produto direto das macro e das micronarrativas dos vitoriosos. Assim, são os vitoriosos que exprimem suas vozes autoimputadas de correção e justiça; são os vitoriosos que estipulam suas lógicas de conquista e de glorificação de seus legados. São os vitoriosos que exprimem juízos de valor e lógicas normativas concernentes aos seus eventos pontuais. Ou seja, há brados legítimos dos povos, das culturas, dos dialetos e das línguas “não universais” que precisam ser escutados até mesmo como forma de consolidar o contraditório, ampliando o conceito de democratização analítica das Relações Internacionais (CASTRO, 2012, p. 390).

Grande atenção é dada para a construção de campos e mecanismos acadêmicos, pois, conforme Assis da Costa Oliveira (2013) defende, o modo em que espaços de interação internacionais são construídos e operacionalizados é tão ou mais importante que o próprio

⁴ Força entendida como recursos materiais.

⁵ Entende-se descolonizar como a “produção ativa de uma ordem internacional diferente, a emergência de novos imaginários e de novas alternativas teóricas que por sua vez, tornar-se-ão respostas políticas e metodológicas para o descaso e o silenciamento de outros povos na construção da História” (CASTRO; SEIXAS, 2013, p. 16).

conteúdo advindo da interação, uma vez que funciona com um forte elemento predeterminante das potencialidades de reestruturação das relações de saber-poder (COSTA OLIVEIRA, 2013). Fortalecendo esta afirmação, Siba Grovogui (1998) explica que o eixo Europa-EUA, o Ocidente⁶, formulou instrumentos teóricos que restringem o pensar das dinâmicas internacionais a seus moldes, de maneira que fornecem suportes analíticos a todos os discursos ditos válidos nas relações internacionais. Para o autor, o imaginário político adota a teoria internacional ocidental como o paradigma epistemológico legítimo de conhecimento social, sendo ela o *idioma* da política moderna⁷ (GROVOGUI, 1998, p. 500).

Houve, então, um processo – ainda em curso- de universalização de formulações pautadas no humanismo ocidental, uma vez que estas foram construídas com base no “dever ser humano” a partir dos valores europeus. Costa Oliveira (2013) articula que esta é a principal crítica ao *mainstream* das Relações Internacionais e explica que o universalismo de valores é compreendido pelo olhar pós-colonial no contexto da historicidade dos jogos de poder que instituíram a naturalização de determinados valores com status de dogmas universais inquestionáveis – legitimadores de desconhecimentos e/ou atrocidades. Assim, o autor defende o reposicionamento discursivo da universalidade sob a égide pós-colonial, que se daria como decorrência de um verdadeiro consenso, “da negociação e da participação democrática da diversidade de povos, sobretudo dos historicamente excluídos, para a correção do eurocentrismo do humanismo” (COSTA OLIVEIRA, 2013).

As reformas propostas vão ao encontro da supracitada abordagem heterárquica da Decolonialidade. Castro-Gómez e Grosfoguel (2007) defendem que é necessário viabilizar diálogos com moldes não ocidentais de conhecimento, conceituando as estruturas sociais com um novo linguajar que vão além do paradigma das ciências sociais eurocêntricas praticado desde o século XIX. As heterarquias são estruturas em que não existe um nível determinado que governa os demais, pois todas as esferas exercem algum grau de influência mútua em diferentes aspectos. Concepção essa que se choca com o eurocentrismo, visto

⁶ À luz da formulação de Edward Said do Oriente como uma invenção do Ocidente (SAID, 2007), alguns autores (CASTRO e SEIXAS, 2013) percebem como saldo desta produção ocidental a criação de um “buraco” para a África subsaariana, que teve com o objetivo posicioná-la como um subproduto do orientalismo.

⁷ O autor utiliza o termo *idioma* para ilustrar os mecanismos de exclusão, pensando-se a teoria como uma língua. Pois, para ele, a maioria dos teórico sociais, tenderam a ver “ Teoria” como a única forma apropriada de conhecimento social, como também consideraram sua própria forma como um modo válido de significação exclusiva. Assim, teóricos modernos excluíram inúmeras formas de conhecimento de análise, selecionando apenas a teoria como única linguagem de trabalho (GROVOGUI, 1998, p. 500).

pelos autores como uma atitude colonial frente ao conhecimento, formando-se, simultaneamente, as relações centro *x* periferia e as hierarquias étnicas. A dita superioridade do conhecimento europeu foi um importante fator para o estabelecimento da colonialidade de poder no sistema-mundo, silenciando e excluindo diversas formas de manifestar o saber (CASTRO-GOMEZ e GROSFOGUEL, 2007).

Conhecimentos utilizados historicamente pela humanidade durante milênios passaram a ser vistos como superficiais, folclóricos e mitológicos, se tornaram sinônimo de “pré-científicos” e derivados unicamente de um passado ocidental. Isto porque, apenas os conhecimentos que cumprem as características metodológicas e epistêmicas definidas a partir do *ponto zero* são tomados como legítimos. Castro-Gómez (2007) caracteriza o *ponto zero* como “o modelo em que o observador do mundo tem que se desligar sistematicamente dos diferentes lugares empíricos de observação [...] para se situar numa plataforma inobservada que lhe permite obter certeza do conhecimento” (CASTRO-GÓMEZ, 2007, p. 88). Assim, qualquer tipo de tradição cultural que liga o observador a determinado espaço é visto como um obstáculo epistemológico que deve ser superado, aniquilando a utilização de conhecimentos advindos de práticas ancestrais, ou de tradições culturais distantes e exóticas (CASTRO-GÓMEZ, 2007).

A marginalização de diferentes conformações cognitivas e de cosmovisões também se manifesta na negação da natureza de democracias indígenas, islâmicas ou africanas. Para Grosfoguel, as formas de alteridade democráticas são rechaçadas *a priori*, sendo a democracia ocidental a única legítima e aceita sempre que os interesses do Ocidente possam ser feridos. Se os povos não-europeus recusam a configuração democrática liberal, ela lhes é imposta. Por tal motivo, o autor advoga por uma reconceituação da democracia, para que possa ser decolonializada de sua forma capitalista liberal ocidental. No último meio milênio a imposição de valores foi berrante: no século XVI com o “cristianiza-te ou te mato”, o “civiliza-te ou te mato” dos séculos XVIII e XIX, “desenvolve-te ou te mato” do XX, e no nascer do século XXI “democratiza-te ou te mato” advindos do sistema-mundo “europeu/euro-americano moderno/colonial capitalista/patriarcal” (GROSFOGUEL, 2007, p. 73).

A caracterização do sistema-mundo pelo supracitado autor é realizada com o propósito de não utilizar apenas o “sistema-mundo capitalista”, pois assim o mito de que a

pós-modernidade conduz a humanidade para um mundo desvinculado da colonialidade seria reproduzido. Boaventura Santos (2010) detalha esta perspectiva mítica, deslindando que ela adota a independência como fim do colonialismo, por isso o anticapitalismo se torna o único objetivo legítimo de políticas progressistas, centrando-se na luta de classes, sem reconhecer a validade da luta étnica. O que acaba por posicionar a democracia étnica como uma realidade – que não é verdadeiramente real – ao invés de tê-la como um ideal a ser alcançado (SANTOS, 2010).

Entender o sistema internacional unicamente sob a característica capitalista induz ao pensamento de que as estruturas de domínio são de caráter exclusivamente econômico. Castro-Gómez e Grosfoguel compreendem o capitalismo não só como um sistema econômico e cultural, mas sim como uma rede global de poder, formada por ordens políticas, econômicas e culturais que se manifestam em todo o sistema. A divisão internacional do trabalho entre centro e periferias, bem como a hierarquização étnica, são cristalizações da transformação do colonialismo para a colonialidade global. Segundo os autores, as instituições financeiras internacionais tais quais o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, organizações militares como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), agências de inteligência e o Pentágono, todas nascidas pós segunda Guerra Mundial, e supostamente pós fim do colonialismo, mantêm a periferia em sua posição subordinada (CASTRO-GÓMEZ e GROSFOGUEL, 2007). Subordinação que é exacerbada com a nordomania das elites governantes periféricas que internalizam o caráter de subdesenvolvidas como via justificatória da auto interessada sujeição ao capital internacional.

É necessário findar que o propósito das correntes decoloniais e pós-coloniais não é o de armar uma cruzada antiocidental, elegendo como bandeira culturalismos e nacionalismos etnocêntricos, sequer é o de ir contra a ciência moderna. É, apenas, o de ir mais além de que categorias de análise e disciplinas modernas, não porque tenham que ser negadas ou rebaixadas, mas sim para encetar a ampliação do campo de visibilidade estabelecido pela ciência ocidental, que universalizou olhares específicos ao passo que nulificou os não-ocidentais e difundiu o falso discurso de um mundo descolonizado.

Trazer os holofotes das Relações Internacionais para a existência e manutenção da colonialidade nas dinâmicas globais é uma ação essencial para se pensar o funcionamento

do sistema internacional. É preciso, também, evidenciar tal cenário ao se tratar do papel e das funções esperados que um Estado desenvolva, uma vez que as dinâmicas de construção estatal são determinantes de como as relações internacionais irão se reproduzir, sendo este tema central na presente monografia.

1.2 Construção do Estado: um diálogo com o Ocidente

A necessidade de aceitar e incluir a multiplicidade de visões de mundo numa produção de conhecimento que intente decolonializar as Relações Internacionais é uma via de mão dupla. Ao mesmo tempo que os formuladores tradicionais de normas e políticas – o eixo Europa-Estados Unidos – precisam estar abertos às vozes que silenciaram ao longo da história, os Estados da periferia necessitam estar dispostos a emanar práticas e experiências características para que possam participar da construção de verdadeiros conceitos universais. É primordial que se posicionem, e sejam posicionados, com agentes ativos e não apenas como receptores passivos, pois só assim um universal que seja repositório de todos os particulares tem chances de alcançado. O resultado pode ser uma ideia de universal muito mais adaptável e flexível, que funcione com patamares negativos e não imperativos positivos, mas que ainda assim seja para todos, pois é necessária alguma base mínima que harmonize e fundamente o tratamento igualitário entre os Estados no palco internacional.

A análise sobre o papel do Estado, de como é percebido seu funcionamento e sob quais pilares conceituais o modelo estatal universalizado pelo Ocidente foi concebido, é válida para localizar as raízes da colonialidade de poder no globo. E fazer esta leitura com base na Decolonialidade é um caminho para promover a heterarquia de relações. Assim, parte-se para uma revisão do que a literatura ocidental tradicional vem vinculando à, nas palavras de Francis Fukuyama (2004), “fonte de muitos dos problemas mais graves do mundo” (FUKUYAMA, 2004, p.9): os Estados ditos *fracos*.

Segundo Roland Paris (2011), poucas vezes um conceito passou tão rapidamente da periferia para o centro das Relações Internacionais e da formulação de políticas como a literatura sobre Estados fracos (PARIS, 2011). Frágeis, em falência, disfuncionais, falidos, colapsados, ineficientes, em risco e vulneráveis são exemplos da gama de termos – por vezes com distinções entre si pouco nítidas - elaborados para descrever países que não

cumprem as ditas funções estatais elementares. É preciso, então, delinear alguns entendimentos sobre como são conceituados Estados fracos e qual é tal conjunto de funções devem executar.

Antes, ressalta-se que sustentar dinâmicas decolonializantes entre agentes supostamente iguais, ao passo que alguns deles são descritos como “totalmente incapazes de se sustentarem como membros da comunidade internacional” (HELMAN e RATNER, 1992, s.p.), parece uma espinhenta tarefa. Paralelamente, se convizinha um desafio fomentar um diálogo heterárquico quando proeminentes autores da doutrina, como Fukuyama, estão cobertos pela ideia de que a democracia liberal estadunidense é o padrão máximo de organização social e só resta ao mundo se adequar a ele (FUKUYAMA, 1993). Porém, o diálogo precisa ser feito, uma vez que seria contra factual negar toda formulação ocidental, que é real e praticada pelas jurisdições, discursos e políticas dos Estados – e reproduzida nas Relações Internacionais. Até porque, como o pensamento pós-colonial assevera, o próprio Estado e as Relações Internacionais são criações do Ocidente. Ou seja, não é produtor o omitir ou minimizar a força destes conceitos ao invés de manuseá-los visando uma abertura de significados. Trabalhemo-los, então.

Ao tratar da fraqueza estatal, Fukuyama (2004) procura desfazer a “confusão conceitual” formada acerca das características que permitem uma unidade política designar-se Estado - a *estabilidade*⁸. O autor expõe que a estatidade divide-se em duas dimensões: a do escopo das atividades do Estado e a da força do poder do Estado. A primeira se refere às diferentes funções e metas assumidas pelos governos, enquanto a segunda simboliza a capacidade dos Estados de planejar e executar políticas e fazer respeitar as leis de forma limpa e transparente, o que é entendido como capacidade institucional ou, simplesmente, capacidade do Estado⁹. Este desdobramento de conceito busca esclarecer o entendimento da estatidade, uma vez que o vocábulo *força* tem sido usado para se referir tanto ao *escopo* quanto à *capacidade estatal* (FUKUYAMA, 2004).

⁸ Em inglês o termo é tratado como *stateness*.

⁹ Fukuyama ilustra a diferenciação entre escopo e capacidade com o caso dos Estados Unidos. O país tem um sistema governamental que tem restringido historicamente o escopo das atividades do Estado - estado de bem-estar social americano foi estabelecido mais tarde e é mais restrito que em outras democracias (a exemplo da inexistência de um sistema abrangente de saúde pública). Porém, dentro deste escopo, sua capacidade de criar e fazer cumprir leis e políticas é muito forte (FUKUYAMA, 2004, p. 21).

Pautado neste modelo, um Estado será tão mais forte quanto maior for sua complexidade na formulação de políticas e a capacidade de seu aparato em realizá-las (CARVALHO, 2007). Assim, a combinação entre um escopo de atividades eficaz e uma capacidade estatal eficiente para lhe operacionalizar pode fornecer um quadro analítico para se pensar o desempenho do Estado¹⁰. E ao se apontar sintomas de falha estatal, subentende-se também, pela lógica inversa, o que é sinônimo de funções que fortalecem a estatidade.

Para Robert Rotenberg (2003), o enfraquecimento de um Estado define-se como a incapacidade das instituições públicas em oferecer bens políticos aos cidadãos, em uma escala suscetível a danificar a legitimidade e a existência do próprio Estado. Tal falha estatal pode ocorrer em relação a uma ampla gama de elementos, dos quais se destacam a garantia da segurança, o fornecimento de infraestruturas econômicas e comunicacionais, a oferta de alguma forma de políticas de bem-estar, e oportunidades de participação no processo político (ROTENBERG, 2003). Já Armin von Bongdandy (2005) aponta como indicadores para a fragilidade do Estado, potencialmente levando à falência, a desarmonia entre as comunidades, a incapacidade de controlar as fronteiras e a totalidade do território, um crescimento da violência criminal e instituições corruptas (VON BONGDANDY *et al*, 2005).

No nível das OIs, a OCDE (2007) identifica fraqueza estatal quando as estruturas do Estado não têm vontade e/ou capacidade política para fornecer as funções básicas necessárias para a redução da pobreza, promoção do desenvolvimento e para salvaguardar os direitos humanos e a segurança de suas populações (OCDE, 2007). Para o Conselho da União Europeia, a fragilidade reside nas situações em que o contrato social é rompido devido à incapacidade ou falta de vontade do Estado para lidar com suas funções básicas, cumprir suas obrigações e responsabilidades em relação ao Estado de Direito, à proteção dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da segurança de sua população, à redução

¹⁰ Fukuyama oferece um espectro de funções mínimas, intermediárias e ativistas que compõem determinados modelos de escopo estatal. As funções mínimas seriam de prover bens públicos puros (defesa, lei e ordem, direitos de propriedade, gerenciamento macroeconômico, saúde pública) e melhorar a equidade. As intermediárias são relacionadas a cuidar de fatores externos (educação, meio ambiente), regulamentar monopólios, superar formações imperfeitas (seguros, regulamentação financeira) e proteção ao consumidor. Já as funções ativistas são as de coordenar atividades privadas (promover mercados, agrupar iniciativas) e formular política industrial (FUKUYAMA, 2004, p. 25).

da pobreza e prestação de serviços, à gestão transparente e equitativa dos recursos e ao acesso ao poder (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2007).

O Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) esclarece que as circunstâncias da fragilidade de um Estado podem assumir diferentes formas em diferentes países, ou num mesmo país em momentos distintos. Os principais problemas residem nas áreas de segurança e políticas públicas, capacidade institucional, de prestação de contas do governo e no compromisso com o progresso ao longo de um caminho de reformas críveis (FAD, 2008). É notável que muitos dos elementos e noções que designam um Estado fraco estão intimamente coadunados à visão ocidental de observar o mundo, e, inclusive, parecem reviver as ideias de “civiliza-te ou te mato”, “desenvolve-te ou te mato”, “democratiza-te ou te mato”, nas quais o “te mato” pode ser facilmente substituído por “és fraco”.

Deste modo, as práticas decoloniais podem vir a abrir espaço para as vozes locais que foram silenciadas pelos ditames universais, já que seus modelos de democracia e de organização social foram vistos como inválidos. A análise é inerentemente problemática, dado que todo o debate sobre fraqueza estatal já nasceu tendencioso à interferência ocidental na periferia global. É preciso, então, entender como tal literatura germinou e ganhou sustentáculos.

Em 1992, Gerald Helman e Steven Ratner¹¹ publicaram na *Foreign Policy*, o polêmico artigo que inaugura a maior aderência da academia aos estudos sobre Estados fracos. Ao tratarem dos processos de independência de ex-colônias, os autores apontam que houve uma supervalorização do princípio da autodeterminação em detrimento da capacidade de sobrevivência autônoma a longo prazo dos novos Estados. A noção fundamental da descolonização era a ideia de que os povos poderiam melhor governar a si mesmos quando livres das amarras e influências de estrangeiros. Logo, para os autores, a percepção de que os Estados poderiam falhar - que poderiam ser simplesmente incapazes de funcionar como entidades independentes - era um anátema para a *raison d'être* da descolonização e ofensivo ao próprio conceito de autodeterminação (HELMAN; RATNER, 1992)

Esta visão aguçou-se apenas na década de 1990, pois, no imediato período pós-independências de 1960 e 1970, a Guerra Fria funcionou como um mecanismo retardador da

¹¹ Gerald Helman, trabalhou no Foreign Service dos EUA, foi embaixador estadunidense nas Nações Unidas, em Genebra, e deputado do subsecretário de Estado para assuntos políticos. Steven Ratner é um *fellow* do Council on Foreign Relations dos EUA.

deflagração de tensões e conflitos derivados da autogovernança dos novos Estados. A dinâmica da bipolaridade mundial deu uma sobrevida para os países recém-independentes, que, por vezes, tinham economias subdesenvolvidas, mas recebiam auxílio constante de seus antigos colonizadores, além dos Estados Unidos da América (EUA) e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Helman e Ratner (1992) assinalam que Somália, Filipinas, Vietnã do Sul e Zaire¹² receberam recursos dos EUA, enquanto a Etiópia, Afeganistão, e Cuba tiveram uma aproximação soviética. Entretanto, com o abrandamento das tensões Leste x Oeste, a necessidade das duas superpotências em garantir suas fronteiras ideológicas também foi amenizada, secando, assim, a fonte de recursos da periferia global. Tal conjunção de fatores desenhou o palco da eclosão de conflitos internos na periferia mundial a partir da década de 1980, como na Somália e na Bósnia (HELMAN; RATNER, 1992)¹³. Tal contexto que propulsionou o questionamento da relação entre a instabilidade e a ausência de uma autoridade estatal efetiva.

O traço de intervencionismo ocidental da questão se manifesta em como a academia responde aos acontecimentos. A sugestão dada por Helman e Ratner (1992) é que os Estados recém-formados precisariam de uma ‘tutela’ do Ocidente, elencando a Organização das Nações Unidas (ONU) como o a “guardião representante”. Momento que é pungente por simbolizar o início da vinculação entre OIs, construção do Estado e interesses ocidentais. Uma corrente mais extremista, simbolizada por Paul Johnson (1993), chega a propor que a solução para os Estados denominados fracos seria a volta do próprio colonialismo (JOHNSON, 1993). Todavia, os conflitos e vicissitudes dos novos países se figuravam como empecilhos no funcionamento da gestão estatal que carregavam chagas coloniais. Logo, a proposição de um retorno de ações escoradas em preceitos colonialistas é improcedente e alógica.

Tais estigmas coloniais remanescentes no continente africano são levantados pela Aliança para Refundar a Governança em África (ARGA), que desde 2012 realiza conferências intituladas de Dias Anuais da Governança em África (JAGA, do francês

¹² Nome adotado pela República Democrática do Congo entre Outubro de 1971 e Maio de 1977.

¹³ Embora os autores não esclareçam, por vezes a ‘ajuda’ não era direcionada a práticas de construção do Estado, mas sim para atingir outros interesses, como armar alguma facção interna contrária ao bloco rival, por exemplo. Os casos do Irã e Afeganistão podem servir como reflexão de que a ajuda municiou um conflito que só iria estourar quando as potências parassem de ajudar.

Journées Annuelles sur la Gouvernance en Afrique). Em 2012, ao tratar papel do Estado, diversas constatações da JAGA convergem com a decolonialidade acerca da herança colonial:

i) O Estado pós-colonial é um modelo importado cuja implementação em África muitas vezes ignorou a necessidade de se adaptar à personalidade sociocultural das sociedades e a participação das populações na sua construção [universalismo de visões de mundo]; ii) O Estado pós-colonial foi monopolizado e pervertido pelas elites políticas que esvaziaram o modelo importado da sua substância, desviando o seu espírito e sentido, transformando a sua vocação e seus poderes através da gestão patrimonial dos assuntos públicos iii) O Estado pós-colonial está emaranhado numa crise económica que persiste e tem vindo a aumentar desde os anos 70, e que limitou severamente sua capacidade de intervenção a favor das exigências sociais e do desenvolvimento; iv) O Estado pós-colonial instalou-se numa dependência ideológica e financeira resistente e perniciosamente aos países estrangeiros. Face às suas dificuldades internas, favoreceu o encontro com o exterior (instituições financeiras internacionais, antigas potências coloniais, a doutrina liberal) em detrimento da mobilização das populações e da pesquisa de soluções endógenas (JAGA, 2012, p.1)

Interligadas a estas quatro estruturas do Estado pós-colonial, as maiores dificuldades enfrentadas para fortalecer o Estado em África são, conforme a JAGA, relativas à baixa coesão sócio-política das sociedades, manifestando um défice de legitimidade estatal por entraves na garantia do atendimento das necessidades das populações. Isto é, há um distanciamento entre as realidades institucionais do Estado e as dinâmicas dos povos (JAGA, 2012).

Tal análise do cenário africano está inserida dentro da literatura que surgiu como uma resposta para tratar da fraqueza estatal: *a construção do Estado*. Esta relação de remédio x doença é desenhada devido à própria substância conceitual da doutrina. A construção do Estado, conforme OCDE (2008), é um processo endógeno dirigido por relações Estado-sociedade com objetivo de fortalecer a capacidade, a legitimidade e as instituições estatais, sendo este o modo em que os Estados passam a funcionar de maneira mais eficaz (OCDE, 2008). Ou seja, um processo para auxiliar determinadas patologias de funcionamento.

A OCDE sublinha que uma atividade de construção estatal positiva envolve relações recíprocas entre um Estado que fornece serviços para seus povos, grupos sociais e políticos. Para tal, é necessária a existência de processos políticos inclusivos que negociem o funcionamento de tais relações sociedade-Estado, uma vez que os indivíduos esperam determinados benefícios a serem fornecidos em uma base inclusiva, como a segurança e o

exercício dos direitos sociais, políticos e econômicos. Em troca, eles têm obrigações como os impostos, a aceitação do monopólio da força coercitiva estatal e outras restrições a suas liberdades de acordo com a lei. É no contexto específico e histórico de uma determinada sociedade e da experiência de seu povo com o Estado que irão moldar os níveis e a natureza das expectativas em relação ao Estado e ao modo como os grupos sociais e políticos se envolvem com ele (OCDE, 2008).

Assim, para a entidade, um Estado resiliente deve ser capaz de cumprir efetivamente as funções que correspondem às expectativas dos grupos sociais. Igualmente importante, ele deve estar apto a gerir o processo de mudança nestas aspirações e a suportar e/ou administrar choques internos e externos associados à transformação sem recurso à violência. Mudanças nas expectativas podem gerar fragilidade, pois se as pessoas esperam uma relação diferente com o Estado da qual possuem, tensões políticas podem surgir, exigindo uma renegociação das regras do jogo (OCDE, 2008).

Ao se abordar a construção estatal, a relação entre a população, suas expectativas e as instituições do Estado é automaticamente posta em evidência. A supracitada análise da JAGA sobre o cenário africano clareia esta ideia. Assim, é preciso entender do que se trata este distanciamento entre os povos e as instituições, que tem suas raízes tanto no antigo Estado colonial quanto na colonialidade de poder vigente nas elites governantes e nas estruturas do conhecimento, e como esta configuração culmina no apontado *déficit de legitimidade*¹⁴. Nicolas Lemay-Hébert (2009) corrobora a ideia de que há um afastamento das realidades institucionais e sociais. O autor destaca que os países, principalmente em África e Oriente-Médio, vêm enfrentando um paradoxo definindo como a tentativa de construir instituições do Estado sem considerar a coesão sócio-política das sociedades (LEMAY-HÉBERT, 2009).

¹⁴ O termo legitimidade nos estudos de construção do Estado é utilizada por vezes como um conceito dado *a priori*. O próprio Lemay-Hébert não chega a explicitar precisamente o que concebe como legítimo. Este trabalho entende a legitimidade para além da ideia weberiana de ser uma expressão da lei, imposta por coerção, sendo legítimo o que for legal, a teor do que o legislador estabelecer como direito. Interpreta a legitimidade do Estado aproximando-se de um “acordo social a respeito da sua adequação a valores éticos e princípios de direito em permanente interação” (TORRES, 2007, p.475), sendo a legitimidade “ uma disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância”(LUHMANN, 1980, p. 30). Ou seja, converge com a ideia habermasiana de que “só vale como legítimo o [...] que conseguiu a aceitação racional por parte de todos os membros, numa formação discursiva da opinião e da vontade” (HABERMAS,1997, p.172).

A coesão sócio-política, entendida como o compartilhamento de um senso comum sobre a identidade social e o destino político propício, pode vir a tomar dois rumos com significados opostos: um que venha a suprimir as diferenças étnicas, culturais ou tradicionais para atingir uma sociedade uniformemente coesa, e outro que acomode múltiplas realidades na definição de uma população plural com uma base funcional mínima de entendimentos mútuos. Isto é, o primeiro se assemelha à definição de uma única nação¹⁵, enquanto o segundo se aproxima da noção de que diferentes comunidades podem ser coesas em suas perspectivas de futuro político. Para estudar cada uma destas ideias, inicialmente será apresentada a primeira proposta, que é derivada de universalismo ocidental, para, ao fim, se pensar a segunda dinâmica, tentando formulá-la com uma lente decolonial.

Lemay-Hébert (2009) aborda que para se entender a relação entre a força estatal e coesão sócio-política é preciso adotar um entendimento sociológico do Estado, pois, para ele, é inconcebível a construção do Estado como um processo separado de seu eixo social: a construção da nação. Para entender o elo entre Estado x nação, deve-se considerar as abordagens sobre formação estatal: a *institucional* e a da *legitimidade*. A primeira está intimamente ligada com a concepção weberiana do Estado - uma entidade autoritária com monopólio e uso legítimo da força em seu território, população e atividades dentro de uma jurisdição definida (WEBER, 1978) – e enfoca na eficiência institucional, postulando que as atividades de construção do Estado não requerem necessariamente um esforço concomitante de construção da nação. Já a abordagem da legitimidade, influenciada pela sociologia de Durkheim¹⁶, reconhece a necessidade de consolidar as instituições centrais do Estado, mas coloca ênfase na importância da coesão sócio-política neste processo e na legitimidade das instituições que as autoridades são capazes de criar (LEMAY-HÉBERT, 2009).

Lemay-Hébert defende a perspectiva da legitimidade, pois articula que um Estado representa mais do que a mera expressão de suas instituições, logo a fraqueza estatal abrange mais do que o fracasso de instituições governamentais. Assim, para o autor, a ideia da nação, de pertencimento, é entendida como uma das colunas principais para sustentação

¹⁵ Uma “organização social (frouxa ou definida) que demanda um caráter duradouro, e é tratada pela maioria de seus membros como uma comunidade (imaginada) e se refere a um aparato estatal compartilhado” (KOHL, 2013, p. 42).

¹⁶ Ideia de que o Estado “é o próprio órgão do pensamento social”, compreendendo “os sentimentos, os ideais, as crenças que a sociedade tem trabalhado em conjuntamente com o tempo” (DURKHEIM, 1957, p. 78).

do edifício chamado Estado. Outros autores também enfatizam concepções sobre o Estado que convergem à abordagem da legitimidade. Barry Buzan (1991) destaca que, “em alguns sentidos, o Estado é mais uma ideia concebida de forma comum por um grupo de pessoas, que é um organismo físico”¹⁷ (BUZAN, 2011, p.63). Holsti (1996) sublinha que ao passo que “a institucionalização e as capacidades instrumentais de um Estado são importantes é no campo das ideias e sentimentos que o destino dos Estados é determinado principalmente” (HOLSTI,1996, p. 84). Ressalta-se que a intenção da abordagem que valoriza a coesão-social não é ignorar os aspectos institucionais da construção do Estado, tais como fornecimento de bens públicos ou segurança e policiamento. Os termos “em alguns sentidos” e “ a institucionalização e as capacidades instrumentais de um Estado são importantes ” de Buzan e Holsti findam esta afirmação. O escopo e a capacidade estatal continuam como bases da estatidade, porém, acompanhados de mais um elemento fortalecedor: a nação.

Por tal concepção de que um Estado só é completamente forte se estiver acompanhado de uma única nação, tem-se a ideia do Estado-Nação: idealmente formado pela combinação dos dois componentes, resultando numa unidade política na qual as fronteiras do Estado e da nação são contíguas. Em outras palavras, o Estado-Nação existe quando um grupo de indivíduos compartilha uma identidade nacional comum e vive ordenadamente em uma única unidade política. Ou seja, para superar a escassa coesão sócio-política, a sugestão de Lemay-Hébert (2009) é de que se construa uma nação que preencha todo o espaço estatal. Esta ideia possui três principais problemas: o primeiro relativo ao próprio projeto de *construção da nação*, o segundo é que ela se baseia em experiências europeias de formação estatal na tentativa reproduzi-la em todo o globo e em terceiro lugar, não há unidade de identidades em nenhum Estado do mundo, nem mesmo na Europa.

¹⁷ Buzan sugere três partes componentes do Estado: a base física, a expressão institucional e a *ideia do Estado*
i) A base física do Estado é sua característica mais concreta e facilmente determinada, sendo composta pela população, território, recursos naturais, infraestrutura e base industrial. ii) A expressão institucional do Estado, conforma todas as estruturas e organismos da administração central, bem como as leis e regulamentos relacionados à função do governo. Este componente do Estado é mais próximo do ideal weberiano, enfatizando os poderes fiscais, administrativos e coercitivos. iii) A *ideia do o Estado* significa um princípio de organização que representa a sociedade e atua como a ligação entre as duas metades do público e privado. O consenso relacionado aos princípios e propósitos do Estado é essencial para sua legitimidade, pois funciona como um mecanismo de persuasão dos cidadãos a se subordinarem a autoridade do Estado (BUZAN, 1991, p. 83)

A construção da nação, conforme a OCDE, se refere às “estratégias deliberadas geralmente por elites internas, para *forjar* uma identidade nacional comum, contra identidades plurais, em torno da ideia de nação, seja definida em um sentido étnico, cultural, histórico ou político” (OCDE, 2008, p. 13, grifo nosso). Ou seja, além de ser intolerante, atingir coesão por esta via pode acabar por se tornar uma realidade artificial. O que leva a questionamentos sobre a verdadeira existência do Estado-Nação, uma vez que Canadá, Bélgica, Suíça e Nova Zelândia, por exemplo, são países que possuem agudas diversidades étnicas e não são considerados Estados fracos, ao mesmo tempo que dificilmente se enquadram plenamente na ideia de um Estado uni nacional¹⁸.

A segunda adversidade, relativa ao universalismo, se cristaliza no exemplo de Lemay-Hébert de um modelo exitoso de construção da nação aliada à construção do Estado, que aponta a conjuntura da Europa do século XIX: na Itália, quando unificada, apenas cerca de 3% da população falava italiano, tanto que, em 1861, Massimo d'Azeglio, pioneiro da unificação, declarou "nós fizemos Itália, agora precisamos fazer os italianos" (LEMAY-HÉBERT, 2009, p. 21). Isto é, apesar de considerar a especificidade dos casos de formação estatal e de valorizar a importância do local¹⁹, a ideia de que os Estados ditos fracos devem formar coesão sócio-política como feito em toda a Europa ainda é sugerida pelo autor. Contudo, os italianos – a nação italiana- nasceram num contexto particular, não encontrado universalmente, logo a formação induzida de uma identidade nacional à *la italiana* não pode se aplicar globalmente de maneira genérica.

Em suma, pode-se considerar a abordagem da legitimidade para entender o distanciamento entre as instituições e os povos em África, porém, não exatamente para pensar as causas e as formas de resolver esses problemas. A concepção e prática da coesão foram construídas na Europa, bem como um modelo de Estado, e a história mostra que a

¹⁸ Reconhece-se que debate acerca todo o conceito de nação – que é muito mais antigo que o Estado – merece muito mais espaço e profundidade do que o ofertado neste estudo. A relação entre *nação*, *identidades* e *pertencimento*, bem como seus conceitos, pretende ser estendida e aprimorada em pesquisa futura que disponha de maior espaço para abarcar esta complexa e importante questão. Sobre identidade ver Hall, Stuart; Du Gay, Paul. **Questions of cultural identity**. London ; Thousand Oaks, Calif., Sage, 1996.

¹⁹ O autor declara que se deve ter na concepção do Estado um conjunto de valores compartilhados com base em relações sociais locais, logo que cada operação de construção do Estado é em si um ser único e não deve ser determinado por modelos genéricos, mas sim, pelas aspirações e deliberações das mulheres e homens que vão viver com os resultados. (LEMAY-HÉBERT, 2009, p. 28). Mas, todo este senso de evitar generalizações é quebrado quando se sugere que toda uma pluralidade de povos seja generalizada a um único formato de ser e pensar.

simples tentativa de reproduzir padrões europeus não vem obtendo resultados esperados. Justamente neste sentido, a autora moçambicana Iraê Baptista Lundin (2013) elucida que modelo estatal europeu não se demonstra como um espelho propício para África, uma vez que foi construído durante séculos de forma extremamente sangrenta, intolerante e excludente, além de ter dominado territórios e povos não europeus. Mesmo que se aceitassem os males necessários para o estabelecimento desse modelo de Estado, o continente africano não pode esperar cinco séculos para atingir esse fim e o mundo não oferece as mesmas condições organizacionais, sociais e relacionais para tal (LUNDIN, 2013). O que é condizente com a observação de como o modelo clássico de Charles Tilly sobre a formação do Estado europeu – baseado na guerra²⁰ - não são aplicou em África, mesmo que também tenha enfrentado guerras durante os conflitos dos anos 1980.

Da mesma forma que recusar toda a teoria ocidental é improdente, negar todo modelo de construção do Estado não é viável. Assim, não é um escanteio completo dos valores europeus que este trabalho busca difundir, mas sim que esta estrutura estatal universalizada possa verdadeiramente executar o que ela propõe no discurso: a participação ativa da população na construção de seu próprio Estado de acordo com traços local. Mas que seja uma ação genuína, não uma implantada artificialmente pelas elites governantes, pois, o patrimônio social do mundo será ínfimo caso a tendência em forjar identidades se propague, e as relações internacionais, aclimatadas à diferença, serão reformuladas. Indivíduos com uma única visão podem tomar decisões mais rapidamente e menos conflituosamente, o que fortaleceria o Estado-nação coeso, mas um mundo homogêneo, além de não ter cor alguma, é, sobretudo, artificial. Se faz preciso, então, a promoção de projetos híbridos.

Neste sentido de harmonizar o local e o global, o africano e o universal, Costa Dias (2010) sublinha, que a própria formação dos Estados contemporâneos em África não deve ser entendida como um simples transplante do Estado colonial para uma nova época, mas sim como o saldo de um extenso processo de hibridação e reinvenção, no qual se articulam e

²⁰ Tilly argumenta que no contexto europeu, as guerras fizeram os Estados, no sentido de que as exigências bélicas foram essenciais para dotar o Estado com a legitimidade para agir. De acordo com o autor a lógica era a de que: i) as guerras desencadearam uma competição para centralizar o controle, levando à construção de estruturas administrativas centralizadas - um Estado - para ser capaz de travar a guerra com sucesso e de forma organizada ii) Essas estruturas estatais foram sustentadas através de barganha com as populações: o Estado poderia cobrar impostos e requerer contingente e em troca forneceria segurança à população das agressões externas (TILLY, 1975).

confrontam lógicas e práticas de Estado com origens e tempos de eclosão diferente. Enquanto umas são realmente vindas do tempo colonial, outras são oriundas da necessidade de dar respostas às transformações de toda a natureza que foram ocorrendo desde as independências (COSTA DIAS, 2010).

A “densidade ideal” da coesão de uma população é uma medida que não pode ser genérica, tampouco ser facilmente determinada, mas pode assumir dois grandes faróis. O primeiro é a identidade estatal, uma vez que a noção de pertencimento a um Estado não deve ser sinônimo de exclusão de valores étnicos plurais. Estados existem e são os motores para a viabilização de uma sociedade internacional funcional, é preciso que os povos e governantes consigam viver a pluralidade dentro da casa estatal, e não que queiram converter cada parte deste plural em uma nova casa. A segunda luz é a de que posicione os povos africanos como atores de seus próprios destinos tanto nacional quanto internacionalmente, tal qual o embaixador angolano Alcides Sakala (2010) aventa que os rumos da construção do Estado precisam estar

[...] com os olhos postos em África, e por métodos que lhe sejam próprios, tem de se estruturar para que os Estados africanos ocupem um importante lugar no concerto das nações, particularmente no contexto da globalização. Só Estados dotados de instituições fortes podem enfrentar os desafios da globalização, que traz consigo, enquanto nova ordem mundial, não só oportunidades, como também o risco dos países continuarem sempre na periferia da globalização. Independentemente dos desafios da globalização, as elites das comunidades étnico-linguísticas das sociedades africanas, os intelectuais e a classe dirigente dos respectivos Estados, têm de construir os elementos de identidade nacional [a fim de] serem inclusivos. A exclusão social é fonte de conflitos (SAKALA, 2010, s.p).

Sakala finda a noção de que é preciso considerar os Estados em África como agentes que buscam se inserir de maneira ativa no sistema internacional e para tanto executar uma sólida construção estatal. Neste ponto que a necessidade de decolonizar as Relações Internacionais é tão pulsante, pois se tornou extremamente abstrusa a capacidade de se pensar dinâmicas que funcionem em padrões diferentes do estabelecidos pelo eixo estadunidense-europeu²¹. Tal dilema é enfrentado no cenário pós-colonial: ao passo que

²¹ Antecedente desta “escassez do pensar” pode ser visualizado com a criação da Organização da Unidade Africana em 1963, que além de promover a união e solidariedade dos Estados africanos, tinha como objetivo de formalizar- gerando possíveis alterações - as fronteiras coloniais. Contudo, encabeçada por duas forças, a decisão final foi a de manter as fronteiras desenhadas pelas metrópoles. A primeira força era os líderes pós-coloniais, que vieram ao poder num contexto de que manter o Estado intacto era o requisito central para suas próprias manutenções no poder. E a segunda, mais pragmática – e bastante simbólica – é a condição de que

buscam desenvolver conceitos e formulações endógenas, os países africanos sofrem intensa participação de atores internacionais em seus processos de formação do Estado.

Desta maneira, o capítulo abarcou o objetivo de estudar a formação estatal por via das lentes decoloniais, necessário para responder o questionamento principal deste trabalho acerca da habilidade das OIs em promoverem práticas de construção do Estado decolonializantes através da prestação de serviços. Dando consequência para atingir tal indagação, a parte seguinte desta monografia estudará a própria prestação de serviços pelas OIs e sua capacidade de interferirem em práticas de formação estatal.

mesmo que existisse um acordo geral acerca da necessidade de redesenhar as fronteiras, não estava claro em quais bases as novas definições deveriam ser definidas (ZERBE, 2013).

2 UMA TRIÁDE DE RISCO: ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E CONSTRUÇÃO DO ESTADO

Além de uma tríade de risco, o título deste capítulo poderia ser uma “esquecida tríade de risco”, não por seus componentes não serem evidentes ou atuantes, pois Organizações Internacionais (OIs)²² prestam serviços rotineiramente e a construção do estado é um processo contínuo e interrupto, mas sim pois ser uma relação que parece ser despercebida pelas Relações Internacionais. Portanto, o objetivo do capítulo é apontar os elementos necessários para se analisar a prestação de serviços por OIs em Estados ditos fracos, passo fundamental para a finalidade desta pesquisa: discutir se as OIs, ao prestarem serviços, são capazes de promover uma construção do Estado decolonializante. O questionamento é o de como esta ação internacional interfere nos processos de construção do Estado, especialmente na formação da legitimidade estatal que está intimamente ligada com as expectativas das populações sobre os serviços públicos entregues. Para tal, inicia-se introduzindo o contexto do *internacional* agindo em assuntos nacionais, examinando o papel das OIs como atores neste cenário.

É abordada também a relação entre os Estados e OIs, relevante para articular a hipótese de que o JPLG não promoveu práticas de construção do Estado decolonializantes justamente pela ONU ter sido concebida e ainda operada pelo quadro colonial dos Estados com maior poder na tomada de decisão. Busca-se fornecer elementos para o debate de se há espaço para práticas decolonializantes no âmbito das OIs. Em seguida, a conexão entre interferência internacional \times construção do Estado é tratada como maior especificidade, buscando pensar o distanciamento/aproximação das realidades institucionais e sociais em África. Por fim, com o intento de oferecer um ponto de análise às adversidades das dinâmicas que envolvem o global e o local, é delineada a proposta da descentralização, útil para alinhar o Estado e as OIs na tarefa de compreender as demandas dos povos num

²² 2 As organizações internacionais podem ser definidas como “associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregadas de gerir interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros” (DIEZ DE VELASCO, 2007, p. 43). No mesmo sentido, podem ser entendida como uma “associação voluntária de sujeitos de Direito Internacional constituída por atos internacionais e disciplinada nas relações entre as partes por normas de Direito Internacional, que se concretiza em um ente de caráter estável, munido de um ordenamento jurídico interno próprio e dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos”(SERENI, 1943, p. 150).

contexto pós-colonial. Deste modo, o objetivo específico (ii) da presente monografia de entender a interferência das OIs, ao prestarem serviços, na construção estatal pretende ser alcançado.

2.1 Contradições do internacional afirmando o local

A prestação de serviços figura-se como um dos termos que aparentam ser autoexplicativos e por tal motivo não passam pelo processo de conceituação e definição por muitos autores que escrevem sobre o tema (BAIRD, 2010; OCDE, 2008; VAN DE WALLE e SCOTT, 2011; ZIVETZ, 2006). Todavia, a prestação de serviços pode ser entendida como a distribuição de recursos essenciais para a vida dos cidadãos como água, saneamento e habitação, e na análise deste estudo, tal oferta é realizada por entes interestatais, o que evidentemente configura a prestação de serviços não estatal. Susy Ndaruhuste (2011) ressalva que esta natureza da prestação de serviços se refere habitualmente à saúde, educação, água e saneamento, e que os serviços de segurança não se incluem nesta categoria (NDARUHUSTE, 2011). Tal consideração da exclusão de atividades de segurança é de suma importância para diferenciar a entrega de serviços que pode ser muito mais localizada e pontual - como a construção de um reservatório hídrico - do que uma operação internacional para cessar fogo, por exemplo. Serviços estes que são tradicionalmente encargos do Estado e ao momento que uma OI se envolve nesta dinâmica é preciso analisar-se a própria natureza do internacional participando de funções domésticas – especialmente quando se considera a colonialidade das relações internacionais.

Enquanto para os governos nacionais o foco na prestação de serviços está ligado à construção de Estados²³ mais fortes, a sociedade internacional pode estar atenta a uma série de outras razões que vão muito além de motivações pautadas no princípio de ajudar. A relação de como o Estado é visto internacionalmente – “amigo ou inimigo” - é permeada por tais preocupações que, segundo Ndaruhutse (2011), são relativas a ameaças à segurança, como aberturas para o crime organizado, tráfico de drogas, terrorismo internacional e

²³ Retomando o capítulo I, a construção do Estado é um processo endógeno dirigido por relações Estado-sociedade com objetivo de fortalecer a capacidade, a legitimidade e as instituições estatais, sendo este o modo em que os Estados passam a funcionar de maneira mais eficaz (OCDE, 2008).

potencial de incitar movimentos migratórios. Assim, muitas vezes, os objetivos e estratégias de ajuda internacional tornam-se mais vinculados a essas apreensões do que realmente às necessidades oriundas unicamente do país receptor (NDARUHUSTE *et al*, 2011); deixando de ser o mais condizente com a condição de *ajudar* e se assimila a uma atividade estratégica de política externa.

Além de tal problemática de interesses, a interferência internacional nos processos de construção do Estado já é contraditória se analisada em sua forma não declarada, seja na colonialidade das relações de saber *x* poder ou como reflexo das instituições ocidentais, caso pensada no sentido direto de uma atividade planejada com propósito explícito, as contradições ficam muito mais aparentes. Seth Kaplan (2009) reforça a incongruência de que uma receita padrão universal é utilizada promoção de valores locais. Conforme o autor, a maior parte dos formuladores ocidentais de programas e políticas exaltam a noção de que os Estados não prosperarão a menos que sejam construídos por agentes locais, utilizando recursos internos, ao mesmo tempo que a grande maioria dos projetos de desenvolvimento continua a ser desenhada em torno de um modelo genérico de formação estatal, acabando por ser implementada sem a devida atenção ao contexto social, cultural e institucional (KAPLAN, 2009).

O caráter contraditório da atuação internacional na construção do Estado pode ir além dos programas e resultados gerados, e estar inerentemente vinculado à própria natureza desta dinâmica. Roland Paris e Timothy D. Sisk (2007) levantam que os contrassensos da questão circundam e se originam de um dilema primordial: a ação externa é usada para promover a autogovernança de países, isto é, o esforço de solidificar a *autonomia nacional* se dá por via da *intervenção internacional*. Mesmo que as operações sejam destinadas a auxiliar autoridades nacionais, a força que elas exercem é inevitavelmente intrusiva, não importando o quão bem-vindas possam ser (PARIS e SISK, 2007).

A partir desse conflito entre externo e interno os autores supracitados levantam incoerências decorrentes. Primeiramente, a própria participação de estrangeiros vem a desvirtuar a real substância da condução local de medidas, pois, ao se envolverem na identificação de condutores locais elencados como apropriados, passam a introduzir suas próprias percepções e valores nas lentes que definirão o futuro local. Ao passo que essa participação é justificada pelo argumento de que caso uma condução local sólida fosse

alcançada sem estrangeiros exercendo um papel significativo, não haveria necessidade de uma participação internacional. Paris e Sisk igualmente enfatizam que valores universais são promovidos como um remédio para problemas locais. Característica claramente visualizada nas atividades internacionais de tradição liberal dos direitos humanos, governança democrática e economia pautada no mercado abraçadas pelas OIs, que são muitas vezes incompatíveis com as práticas sociais, tradições políticas e expectativas culturais particulares das populações receptoras (PARIS e SISK, 2007).

Os autores ainda sublinham que organismos internacionais recorrentemente subestimam a persistência e resiliência dos padrões profundamente enraizados da vida política e econômica dos países. Tal hábito que pode estar ligado à tendência em não enxergar povos periféricos como agentes ativos das relações internacionais, que são capazes de executar e não apenas de receber medidas. Mesmo que a construção do Estado possa introduzir novas abordagens para a gestão e resolução de problemas que desafiem práticas locais tradicionais, o *antigo* e o *novo* devem coexistir, misturando-se em formas híbridas de organização política e social. Neste sentido, Pedro Borges Graça (2005) argumenta que esta hibridação entre o local e o global em África

[...] resulta da interação entre a herança africana e o legado colonial, entre os valores africanos e os valores europeus ou ocidentais, entre a tradição e a modernidade. E dessa interação está a resultar a formação de um terceiro elemento, que não é o somatório dos outros dois mas sim algo de novo que comporta ambivalência cultural e cuja identidade se define mais facilmente pela alteridade no contexto internacional (GRAÇA, 2005, p.132).

Incongruências no funcionamento das atividades internacionais são apontadas por Paris e Sisk, como a colisão entre imperativos a curto prazo e objetivos a longo prazo. O exemplo dado é de que pode ser necessário barganhar com elites dominantes para assegurar a manutenção de um cessar-fogo, ou para a aceitação de determinado programa. Este tipo de negociação pode dificultar o estabelecimento de instituições estatais *despersonalizadas*, no sentido da separação entre público e privado e da ampliação de representações políticas diferentes das existentes antes da ação internacional (PARIS e SISK, 2007). O distanciamento entre a massa da população e as elites governantes em África, bem como o hiato entre as realidades institucionais e sócias, agravam este fator.

Apresentadas as características procedentes da ação das OIs ao se envolverem com práticas de formação estatal, é preciso, então, contextualizá-las como agentes do sistema

internacional participantes destas atividades, bem como pensar suas dinâmicas com os entes que as dão vida: os Estados. É pacífica a constatação de Michael Barnett e Martha Finnemore (2004) de que “um mundo sem organizações internacionais seria um mundo muito diferente daquele em que vivemos” (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 156). A substância dessa diferença que pode causar divergências. Para os autores, as OIs se tornaram agentes ativos na mudança global, que desenvolveram novos programas e ideias políticas, geriram crises e definiram prioridades para atividades compartilhadas que não existiriam de outra forma. Assim, por via da capacidade de determinar os termos para debate, gerar esquemas de classificação e definir normas e padrões – baseando-se na autoridade legitimada e domínio da expertise de seus trabalhos de suas burocracias- as OIs são capazes de criar realidade social (BARNETT e FINNEMORE, 2004).

Porém, tal habilidade não é interpretada consensualmente. Barnett e Finnemore apontam que muitos dos teóricos de Organizações Internacionais argumentam que os fatores externos às organizações, como as demandas dos Estados e mudanças no ambiente, são, de maneira majoritariamente exclusiva, os motores da ação organizacional. A noção de que OIs podem ser agentes de suas próprias evoluções é dificilmente abraçada²⁴. Os realistas presumem que devido ao controle das grandes potências, qualquer mudança na organização será igualmente advinda das demandas dos Estados. Neoliberais-institucionalistas também sugerem que transformações nas OIs vão ser reflexos das mudanças nas preferências estatais e de uma necessidade de tornar o funcionamento organizacional mais eficiente e efetivo (BARNETT e FINNEMORE, 2004).

Ao considerarem o papel essencial do Estado numa OI, os supracitados autores não buscam sustentar que as atividades da organização estejam divorciadas das preferências dos Estados. A ideia é destacar que possivelmente o instrumento mais forte de uma OI seja sua influência sobre os Estados, no sentido de que pode haver concordância entre as preferências estatais e organizacionais, tendo sido tais preferências ‘plantadas’ pela própria organização – deflagrando-se a realidade social. Esse cenário aproxima-se da relação supracitada de Costa Oliveira (2013) entre a forma de construção e operacionalização dos espaços de interação

²⁴ O fato das OIs deterem algum grau de autonomia não faz delas onipotentes. As suas tentativas de persuadir, barganhar e, até mesmo, moldar as ações das partes pode oferecer diversos graus de resistência. Mas sem o entendimento da contribuição das OIs para as práticas e *outcomes* políticos, não se pode entender o caráter, a evolução e a regulação da política internacional moderna (BARNETT e FINNEMORE, 2004).

internacional e o próprio conteúdo advindo da interação: na qual a formação é primordial, pois funciona com um forte elemento pré-determinante das potencialidades de reestruturação das relações de saber-poder-ação. Isto é, se indaga a possibilidade de as OIs praticarem com os Estados as dinâmicas realizadas por eles mesmos ao colonializarem esferas de poder cognitivas.

Um exemplo da atuação das OIs na definição de normas, padrões e do próprio debate é o caso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) como estabelecadora de uma série de conceitos acerca da construção do Estado que passaram a ser adotados amplamente, não só pela academia, mas também pelos Estados em seus discurso e práticas²⁵. Barnett e Finnemore trazem outro levantamento convergente com atividades de formação estatal. Os autores apontam que a premissa de que os Estados sempre preferem limitar a autonomia das OIs é frequentemente confundida. Pois, há momentos nos quais a preferencia estatal é de que as organizações trabalhem com maior autonomia, habitualmente em casos com grande complexidade técnica ou apenas pelo fato dos Estados preferirem não se relacionar com determinadas questões (BARNETT e FINNEMORE, 2004).

O fato de OIs estarem profundamente envolvidas em atividades de construção estatal não é sinônimo automático de que elas tenham autonomia para definir o escopo dos programas²⁶. O debate acerca do caráter político da interferência internacional sob a égide

²⁵ Clara demonstração é o próprio conceito de construção do Estado da OCDE (2008), guias de ação para o desenvolvimento e especialmente os que tratam de Estados ditos fracos, cristalizados nos Princípios para Bom Envolvimento Internacional em Estados e Situações Frágeis, que de forma sumária são: i) Tomar o contexto como ponto de partida. ii) Não causar danos. iii) Concentrar-se na construção do Estado como o objetivo central. iv) Priorizar a prevenção. v) Reconhecer as ligações entre os objetivos políticos, de segurança e de desenvolvimento. vi) Promover a não discriminação como base para sociedades inclusivas e estáveis vii) Alinhar com as prioridades locais de diferentes maneiras em diferentes contextos. viii) Acordar mecanismos de coordenação prática entre os atores internacionais. ix) agir rápido, mas permanecer envolvido o tempo suficiente para possibilitar uma chance de sucesso. x) Evitar bolsas de exclusão (OCDE, 2007).

²⁶ Conforme Robert Egnell (2010) a construção do Estado está no topo da agenda organizações internacionais e o número de operações internacionais de construção do Estado desde o fim da Guerra Fria, com o objetivo de reforçar a capacidade do Estado é um indicador desse desenvolvimento (EGNELL, 2010). A primeira missão de paz iniciada em 1948 foi a *United Nations Truce Supervision Organization*, seguida de outras 12 até os anos 1990 (UNMOGIP, UNEF I, UNOGIL, ONUC, UNSF, UNYOM, UNFICYP, DOMREP, UNIPOM, UNEF II, UNDOF e UNIFIL). A década de 1990 demonstra um crescimento expressivo e tem 41 missões autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNGOMAP, UNIIMOG, UNAVEM I, UNTAG, ONUCA, UNIKOM, MINURSO, UNAVEM II, ONUSAL, UNAMIC, UNPROFOR, UNTAC, UNOSOM I, ONUMOZ, UNOSOM II, UNOMUR, UNOMIG, UNOMIL, UNMIH, UNAMIR, UNASOG, UNMOT, UNAVEM III, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, UNSMIH, MINUGUA, MONUA, UNTMIH, MIPONUH, UNCPSG, MINURCA, UNOMSIL, UNMIK, UNAMSIL, UNTAET e MONUC). O século XXI apresenta até o momento 17 missões (UNMEE, UNMISSET, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, ONUB, UNMIS, UNMIT, UNAMID, MINURCAT, MONUSCO, UNISFA, UNMISS, UNSMIS, MINUSMA e MINUSCA).

de OIs auxilia no entendimento da relação Estado x autonomia x organização. Parte do grau de autonomia da Organização em determinada questão está conectada ao quão político o tema pode ser, no sentido de que temas mais técnicos são conduzidos mais livremente pelas OIs, enquanto assuntos com amarras políticas recebem maior participação estatal. Steven Van de Walle e Zoe Scott (2011) esclarecem que a prestação de serviços, sobretudo a entrega de bens, se configura como um processo inerentemente político, principalmente em contextos de fragilidade ou de construção estatal. Isto porque pode ser usada como uma ferramenta de penetração (consolidação territorial), homogeneização da população, ‘compra de lealdade’ e cobrança de comissões (VAN DE WALLE e SCOTT, 2011). Assim, sendo uma atividade política, é entendido que os Estados estão ativamente presentes nas definições de decisões sobre os programas de prestação de serviços.

Uma série de agentes está envolvida nas práticas de prestação de serviços e se relacionam com os países receptores. Identificá-las é útil para entender o contexto e cenário em que as OIs desenvolvem seus trabalhos. Richard Batley e Claire McLoughlin (2010) apontam que muitos dos provedores são empreendedores individuais agindo na área da saúde, educação, saneamento e água e que, apesar de coletivamente representarem um número expressivo, são pouco reconhecidos particularmente como atores participantes dos processos. Já instituições baseadas na fé e Organizações não governamentais (ONGs) aparecem como provedores diretos na saúde e na educação, porém pouco constantemente em temas mais infraestruturais, como no abastecimento de água – exceto quando desempenham o papel de facilitadores. Em contrapartida, suprimentos familiares ou comunitários estão mais prevalentemente conectados a sistemas hídricos, uma vez que o impacto dos serviços é bastante local e os resultados tendem a ser usufruídos por aqueles que os realizaram. Os autores destacam que uma categorização de ação pode ser imprecisa, logo que as próprias categorias não são completamente distintas entre si, no sentido de que

Para ver uma definição aprofundada sobre a classificação da natureza destas missões ver UZIEL, 2010. É necessário lembrar grande parte das missões de paz da ONU é relativa a tarefas de segurança, logo não se figuram como a “categoria” prestação de serviços, tema desta monografia, muito embora diversas missões estejam estritamente ligadas a construção do Estado, como é o caso da *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAED) na qual a ONU passou a administrar completamente o Timor Leste. Sobre esta configuração de construção estatal ver **Sérgio Vieira de Mello – pensamento e memória** / organizador Jacques Marcovitch – São Paulo, Saraiva, 2004.

os praticantes acabam operando tanto no setor público quanto privado, ou em diversas organizações simultaneamente (BATLEY e MCLOUGHLIN, 2010).

Este conjunto de atores e circunstâncias, quando encontrado sob o guarda-chuva do distanciamento entre Estado e população, intensifica a sensibilidade em que os países receptores da ação internacional estão sujeitos. O quão verdadeiramente universais as OIs com vocação universal, especialmente a ONU, podem ser, ou, pondo em prova os questionamentos de Barnett e Finnemore sobre a autonomia das OIs em relação aos Estados, se são capazes de formular políticas decoloniais e decolonizantes, apesar de seus líderes ocidentais, são indagações que compõem a análise da entrega de serviços – sobretudo o significado e consequências dos serviços - e que dão sentido a este estudo.

A observação da tríade OIs x prestação de serviços x construção estatal pode se fundar em grandes princípios determinantes. Caso não se credite às OIs a capacidade de gerar *outcomes* diferentes do intencionado pelos Estados com mais poder nas tomadas de decisão, não há por que esperar que a ONU desempenhe programas que busquem promover resultados genuinamente locais ao invés do pacote ocidental. Ou, pode-se entender que, mesmo que não executados plenamente, visto as relações de poder, o propósito e princípios fundadores e mantenedores da ONU são a busca pela paz mundial e igualdade dos povos. Todavia, mesmo que os princípios basilares da ONU sejam discursivamente promotores da igualdade, o fato das próprias OIs terem nascido segundo uma base colonial implica em empecilhos ao alcance pleno de relações igualitárias, uma vez que em movimentos coloniais prevalecem elementos hierárquicos. Ou seja, é necessária uma reconfiguração, desconstrução e superação de tradicionais práticas e hábitos da organização e suas partes. A segunda onda da descolonização apontada por Grosfoguel (2007) precisa igualmente atingir as OIs.

A demanda por tais transformações no funcionamento onusiano, que vão muito além, mas são lembradas pelo recorrente debate acerca da reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas, tem ganhado força com a verificação dos resultados não tão positivos de trabalhos encabeçados por quadros ocidentais. Kaplan (2009) esclarece esta ideia levantando que, embora a comunidade internacional tenha se concentrado em como corrigir os Estados ditos fracos, nenhum de seus “remédios-padrões” abarcou muitos problemas fundamentais, pois é preciso uma abordagem renovada, que seja profundamente

ligada às capacidades e instituições nativas. É necessário, então, verificar como a atuação das OIs, ao prestarem serviços, pode vir a aproximar ou distanciar os povos das instituições estatais.

2.2 Prestação de serviços x fortalecimento do Estado

A grande questão da interferência das OIs reside no questionamento de que se o fornecimento interestatal de serviços em Estados ditos fracos pode deslegitimar as instituições estatais aos olhos dos cidadãos. Isto porque, como visto, o atendimento das expectativas dos indivíduos por parte do Estado é elemento basilar na consolidação da legitimidade estatal. Neste sentido se insere a constatação levantada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) acerca da alta visibilidade de agentes internacionais, de que cada doador “quer pendurar sua bandeira sobre o que fazem. Se a percepção das pessoas é que os doadores fazem tudo, então os eleitores não se importarão em quem votam, porque a comunidade internacional atende às suas necessidades” (PNUD, 2010, p.21). Também é simbólico o relato do PNUD sobre a visibilidade da ONU, como exemplo a Libéria, onde mesmo após a retirada das equipes internacionais, os escritórios governamentais nos distritos continuavam a ser pintados de azul e branco. O sublinhado é a atenção que deve ser dada para evitar a proliferação de sistemas paralelos de governo (PNUD, 2010). Deste modo, é preciso explorar a relação entre o status de fraco de um Estado, sua capacidade de entregar serviços e a participação de agentes externos nesse processo²⁷.

A OCDE (2008b) aponta que com o efeito da fragilidade estatal, o fornecimento de serviços por parte do governo tende a ser deficitário, abrindo espaço para outros atores preencherem lacunas e é aí que se funda um problema. Como Richard Batley e Claire Mcloughlin (2010) levantam, diante de sistemas estatais ditos fracos e de baixa capacidade, as agências internacionais podem crer que é necessário “contornar” o Estado, financiando internacionalmente serviços urgentes para gerar respostas rápidas e visíveis nas condições

²⁷ Como visto no primeiro capítulo, a ideia fraqueza estatal tem uma gama de significados e pode vir carregada de ideais universalizadas. Este trabalho ao utilizar fraqueza se refere à incapacidade do Estado em identificar as demandas da população a tal ponto que se crie uma considerável lacuna entre instituições e sociedade, na qual há possibilidade dos povos não se conceberem como pertencentes a tal Estado.

de vida. Essa situação pode ser vantajosa por um lado, porém “o que é bom para a prestação de serviços pode não ser bom para a construção do Estado” (BATLEY e MCLOUGHLINM, 2010, p. 132). Ou seja, acabam por existir tensões entre o imperativo de fornecer serviços básicos à população por qualquer meio e o imperativo de priorizar o fortalecimento estatal.

Batley e McLoughlinm destacam que a questão latente é qual tipo de compromisso por parte do governo será estabelecido com os prestadores não-estatais. Se a capacidade necessária não existe, tampouco pode ser rapidamente construída, há o risco de que a interferência internacional possa prejudicar ainda mais a legitimidade do Estado. Os autores sublinham a importância de o governo fazer-se presente nos arranjos, sendo juridicamente necessário haver a concordância entre os poderes internos. Mesmo que ele não seja o prestador direto de serviços, pode assumir a função indireta de orientador: responsabilizando-se pela elaboração das políticas, contratação de outros provedores, regulamentação e fiscalização de serviços, por exemplo (BATLEY e MCLOUGHLINM, 2010).

Neste mesmo sentido a OCDE (2008b) também fornece argumentos dos proveitos que Estados têm ao participarem indiretamente dos processos. Primeiramente, o ganho de legitimidade aparente por terem sua imagem vinculada à prestação de serviços. Em segundo lugar, a prática *de facto* da responsabilidade da prestação por via de ‘tarefas de bastidores’: definição de quadros políticos, cumprimento das normas, estabelecimento currículo escolar comum, treinamento de pessoal, construção de tubulações, e garantia do controle de medicamentos, entre outros (OCDE, 2008b)²⁸.

Batley e McLoughlinm fazem algumas especificações acerca das categorias de serviços entregues. Para determinados tipos, existem razões particulares para que os governos tenham que assumir inicialmente as funções indiretas – dos bastidores -

²⁸ Para exemplificar, no Afeganistão, em 2002, após a queda do regime talibã, a prestação de serviços básicos de foi extremamente baixa. Em resposta, o Ministério da Saúde Pública (MPS) definiu um pacote de serviços de saúde prioritários, elencando ONGs para entregá-lo, ficando para si com a tarefa de monitorar e avaliar o desempenho do setor da saúde – ou seja, tarefas indiretas. As ONGs foram selecionadas competitivamente, com sanções críveis para casos de mau desempenho. De 2002 a 2007, houve um aumento de 136% no número serviços básicos de saúde ativos e, de 2004 a 2007, um aumento de quase quatro vezes no número de consultas ambulatoriais, de 2004 a 2007 (LOEVINSOHN e SAYED, 2008, *apud* BAIRD, 2011). Para Mark Baird o sucesso do modelo de contratação tem também dependido da atuação dos funcionários do MPS em não micro-gerenciar o processo (BAIRD, 2011), isto é, neste caso o envolvimento do governo com o prestador de serviços não estatal ocorreu por forma indireta.

possivelmente avançando em prestação direta. Os serviços de saúde estão associados a problemas de assimetria de informação, no qual os consumidores possuem menor capacidade de julgar a qualidade do serviço, podendo ser enganados por profissionais ou podendo escolher espontaneamente por serviços menos eficazes. Já a educação, caso oferecida apenas focada nos benefícios individuais, não consegue abarcar os benefícios mais amplos associados a uma população universalmente educada, incluindo participação na reconstrução nacional que pode resultar no fomento à coesão-social (BATLEY e MCLOUGHLIN, 2010). É neste sentido que a orientação do Estado é necessária para não ruir a construção da legitimidade estatal.

Posicionado a prestação de serviços como elemento fortalecedor do envolvimento civil da sociedade, além de construir a confiança pública nas instituições governamentais e reduzir as chances de conflito futuro, Mark Baird (2011) reforça o papel da saúde e educação. O acesso à assistência médica, água potável e saneamento é geralmente considerado uma prioridade, tanto por controlar surtos de doenças quanto por reduzir taxas de mortalidade. Além de ser uma fonte de esperança, a educação tem o potencial de fornecer um senso de identidade e valores comuns para a população mais jovem, interferindo profundamente nas futuras relações sociedade-Estado. Todavia, o autor destaca os riscos entrega de serviços, como a propensão de ocorrer de maneira polarizada em determinadas regiões, podendo incitar ou aguçar tensões e rivalidades já existentes caso o tratamento seja entendido como desigual (BAIRD, 2011)²⁹.

Questão preocupante também é o que Ndaruhutse (2011) define como o *Estado indesejável*: em certos casos, o auxílio na prestação de serviços pode aumentar a resiliência e legitimidade de um Estado profundamente ilegítimo. O imperativo para garantir as necessidades básicas das populações se torna um desafio ético (NDARUHUSTE *et al*, 2011). Do mesmo modo que pode ser visto positivamente o Estado ganhar legitimidade pelos trabalhos nos bastidores, no sentido desta assimilação ser feita intencionalmente, a

²⁹ Outro aspecto problemático é apontado pelo autor, relatando quando a subcontratação de serviços básicos de saúde não funciona harmonicamente, a exemplo da República Democrática do Congo (RDC). Uma das razões é que na RDC, após a guerra civil, ainda havia uma infra-estrutura de saúde sobrevivente – mesmo que fraca - e um excedente de trabalhadores de saúde. Consequentemente, houve relutância em delegar a responsabilidade de implementar serviços de saúde a uma organização não estatal. Funcionários do governo enfatizaram o controle central e focado em questões de processo, incluindo a aprovação dos planos de trabalho e aquisição centralizada de mercadorias. Houve também falta de coordenação entre o Ministério das Finanças, que conseguiu os fundos, e do Ministério da Saúde, que supervisionou o trabalho (BAIRD, 2011)

vinculação entre autoridades e a prestação de serviços pode ocorrer casualmente, simplesmente pelo fato de que bens estão sendo entregues enquanto um governo está no poder, mesmo que ele não tenha vínculo algum com o trabalho excetuado.

A oferta de serviços pode ser realizada numa maneira que fortaleça a autoridade de figuras políticas, por via de discursos e ênfase constante na imagem participativa, ou na autoridade em geral, fomentando mecanismos disciplinadores, especialmente na educação. Estes instrumentos para aumentar o poder e influência podem servir como incentivos para líderes políticos, contudo também podem funcionar como um modelo *top-down* de construção do Estado ao invés de uma abordagem *bottom-up*, que solidificaria mais profundamente a legitimidade estatal, por introduzir maior número de vozes locais na formulação de políticas; cenário que oferece bases para manifestação de outro risco: a entrega de serviços pode tornar-se uma recompensa para manutenção ou atingimento da paz, no sentido de que ela funcione como um retardador das pressões necessárias para mudanças políticas. A pausa ou negligência na prestação de serviços pode ser usada por líderes políticos como punição por falta de apoio de uma determinada região e/ou grupo, que pode reagir com violência em busca de obterem os serviços vetados, possibilitando terem como resposta os próprios serviços como moeda de troca pelo abrandamento dos conflitos, configurando-se um ciclo que repele uma mudança nas autoridades no poder (NDARUHUSTE *et al*, 2011).

Ndaruhutse chama atenção para duas questões operacionais que interferem nos processos de prestação de serviço. A primeira se refere às delimitações do espaço humanitário, pois, a partir dos anos 2000, um conjunto de atividades descritas como humanitárias, e, portanto, protegidas pelos imperativos deste espaço, demonstrou expansão. Contudo, o desenvolvimento de orientações claras quanto ao momento na formação do Estado e ações de longo prazo – como construção de escolas ou atividades de saneamento – que recebem interferência de trabalhos humanitários ainda não consolidou. A segunda consideração destaca o papel do discurso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)³⁰, que passou a fornecer bases definidoras dos quadros de trabalhos e escopo de

³⁰ As Metas do Milênio foram estabelecidas pela ONU em 2000, com o apoio de 191 Estados-membros e ficaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). São eles: 1) Acabar com a fome e a miséria 2) Oferecer educação básica de qualidade para todos 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres 4) Reduzir a mortalidade infantil 5) Melhorar a saúde das gestantes 6) Combater a

programas de prestação de serviços. Enquanto os ODM foram aceitos como princípio basilar de organização para a assistência internacional, a sua verdadeira relevância é incerta em Estados “fracos”. Isto porque ao se determinar como prestar serviços, pode-se criar tensões entre o método para se atingir o maior número de pessoas – contribuído para alcançar os ODM – e a maneira que mais fortaleceria o Estado. A escolha entre as formas é advinda de uma decisão política (NDARUHUSTE *et al*, 2011). Tal constatação reforça a ideia de que prestação de serviços e atividades de construção do Estado não são ações apolíticas e puramente técnicas.

A inserção dos ODM no debate acerca da prestação de serviços e construção do Estado é bastante relevante, uma vez que são símbolos da idealização de fórmula e padrões desenvolvimentistas, que geram expectativas sobre o desempenho dos Estados em cumprirem o traçado. Formulação esta que fora feita na casa da promoção da igualdade entre os povos, a ONU, e contou com aprovação de 191 Estados membros. E é justamente neste cenário que os Estados denominados fracos são percebidos como menos capazes de alcançar tais metas, configuração pela qual lhes foi conferida a conotação de *retardatários dos ODM* (LEO e BARMIER, 2010).

Ao se pensar a conexão entre baixo desenvolvimento e fraqueza estatal, surge o questionamento de que intitular Estados de fracos é apenas uma expressão mais receptiva a interferência internacional para se tratar dos países chamados subdesenvolvidos. O conceito de retardatários dos ODM indica que Estados fracos estão mais distantes de cumprir as metas do que os próprios países com baixa renda e desenvolvimento, logo as características da fraqueza estatal funcionam como um catalizador do subdesenvolvimento, e não como um sinônimo.

Acertadamente, Mignollo (2007) assevera que os ODM visam erradicar a pobreza sem terem questionado a ideologia de vida da modernidade ou as fossas que sua retórica oculta, como as consequências da economia capitalista nas suas mais variadas facetas, que

Aids, a malária e outras doenças 7) Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente 8) Estabelecer parcerias para o desenvolvimento (ONU, 2015). “Houve um comprometimento, por parte dos dirigentes [dos Estados-Membros], de que, até 2015, o mundo faria avanços mensuráveis nas áreas mais críticas do desenvolvimento humano. Esses objetivos estabelecem parâmetros para medir os resultados, e não somente para os países em desenvolvimento, mas também para aqueles que aportam recursos para programas de desenvolvimento e para instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que ajudam os países a implementarem tais programas” (ONU, UNICEF, 2015).

desde o mercantilismo do século XIX vem alimentando a desigualdade global, não só entre os países, mas também dentro dos próprios Estados (MIGNOLLO, 2007). Neste sentido, ressalta-se que é preciso adotar uma perspectiva mais consciente acerca do tema, que obviamente não ilustra problema algum em objetivar minimizar o sofrimento humano, como acabar com a fome, por exemplo. Todavia, conforme Kaplan (2009), não se pode entender o desenvolvimento como um exercício tecnocrático em que países pobres simplesmente importam uma fórmula inflexível concebida em distantes capitais, mas sim como um processo biológico, que lentamente transforma como os membros de uma sociedade trabalham em conjunto. Tanto que, para o autor, apesar de melhorias em áreas como educação e saúde que preparam os indivíduos para se envolver no desenvolvimento, a capacidade de um país para progredir está crucialmente amarrada à capacidade dos seus cidadãos em cooperarem de forma cada vez mais sofisticada, tanto entre pares quanto com o Estado. Para tal, o “desenvolvimento precisa ser firmemente enraizado nas comunidades que possuem fortes redes sociais, lealdades compartilhadas duradouras, instituições amplamente aceitas e profundos reservatórios de capital social” (KAPLAN, 2009, p.2).

Ainda se aponta que o desenvolvimento não pode ser entendido como objetivos completamente distintos vinculados a programas estritamente setoriais, como ligar a meta mortalidade infantil unicamente à saúde, por exemplo. Bons cuidados na saúde permitem melhor desempenho escolar, mães e pais educados podem ter maior habilidade em cuidar de sua própria saúde e de seus filhos. Portanto é importante que os governos adotem uma abordagem integrada e intersetorial para a prestação de serviços como parte de um país de suas estratégias de desenvolvimento (BAIRD, 2010).

Baird discute que o maior desafio ao se tratar de prestação de serviços talvez seja garantir que os recursos orçamentários sejam usados para os fins previstos. A corrupção é um dos principais obstáculos para o desenvolvimento, e pode sugar rapidamente recursos destinados aos serviços. Além disso, a percepção da distância entre as promessas feitas em conferências internacionais e os resultados obtidos no campo também contribui para minar a confiança no governo e nos próprios doadores. Para amenizar estes problemas, o autor sugere que devem ser priorizadas a construção de mecanismos de gestão das finanças públicas, contratos, auditorias e avaliações, tanto nas searas centrais quanto setoriais. Uma vez que o controle efetivo da corrupção também depende das ações de outros órgãos

estaduais, da polícia aos tribunais. Deficiências em qualquer parte dessa cadeia pode anular o progresso em outras áreas (BAIRD, 2010).

Tal relação entre a gestão dos recursos recebidos e a corrupção está profundamente vinculada à supracitada análise da JAGA de que o Estado em África foi monopolizado e pervertido pelas elites políticas. Serrano (1991) descreve este padrão de grupo dominante como “a pequena burguesia indígena, culturalmente desenraizada e alienada, que surge da dominação estrangeira e é indispensável ao sistema de exploração colonial” (SERRANO, 1991, s.p). O autor ainda destaca que no período pós-independências houve o intenso debate sobre a promoção de um forte Estado centralizado ou uma fraca confederação, era o tradicionalismo x o modernismo, a autoridade regional x a lealdade nacional. Tais questões ressurgem quando se pensa mecanismos para aproximar a sociedade da construção do Estado.

Destarte, é necessário delinear uma possível saída a esta demanda que engloba a pungente retórica internacional sobre a necessidade de uma condução local da formação estatal e que venha a abraçar uma prestação de serviços frutífera para o fortalecimento do Estado pelas OIs.

2.3 A proposta da descentralização administrativa do Estado

Um movimento necessário a ser feito para se pensar a construção do Estado em África é vestir novas lentes de observação das dinâmicas sociais, e de como os indivíduos se relacionam com questões de autoridade. Pois,

[...] o mundo africano é um todo integrado onde se relacionam não só os aspectos sociais mas também o tempo e espaço em que vive. Para o africano a vida social em toda a sua totalidade insere-se numa constante busca de um equilíbrio de um sistema de forças que se expressam desde os tempos primordiais (deuses, ancestrais e mortos das linhagens) até à sociedade presente segmentada nos diversos espaços: étnico, clânico, linhagem e da aldeia. Este sistema estabelece uma hierarquia de estruturas baseadas em critérios de ancianidade, qualidade social fundamentada nesta visão ontológica. Assim a comunidade africana é constituída de vivos e antepassados entre os quais há uma constante relação recíproca explícita no culto aos antepassados. Um dos aspectos mais relevantes reside na importância do chefe da comunidade nesta relação. Ele é o intermediário obrigatório entre o mundo visível e o invisível, intercedendo junto aos ancestrais e é através dele que os vivos recebem o fluxo vital. O chefe é por conseguinte considerado um gerador de vida e fecundidade que transmite a toda a comunidade. A transmissão do fluxo vital pelo chefe constitui, tal como os laços de parentesco, um dos alicerces na construção da solidariedade clânica. Ela cria uma união vital, uma rede de relações unindo os

homens e seus antepassados num plano tanto vertical quanto horizontal, totalizando numa unidade única: tempo e espaço. A vida do indivíduo é deste modo percebida como participativa (coletiva) estabelecendo a consciência de pertencer a um grupo social, a identidade étnica (SERRANO, 1991, s.p).

Serrano deslinda a ideia do que a noção de local em África pode simbolizar³¹, assim, é preciso somar esforços para aproximar as instituições estatais e as OIs destas formas de organização social, que podem diminuir o vácuo entre as realidades institucionais e sociais. A ideia de descentralizar parece muito mais próxima de um senso de diversas comunidades como expectativas diversas, do que uma única voz surda centralizada na capital, especialmente no cenário que ainda enfrenta estigmas coloniais. Hampate Bâ (1989) reforça características da tradição africana que convergem com o pensamento descentralizador. Segundo Bâ, a vida individual era transcendida pela vida familiar e, por extensão, pela vida comunitária, constituindo assim o tecido da sociedade e garantia da sua própria salvaguarda. Assim, a noção de família se configura extremamente ampla, estendendo-se a todo o clã. Como, por exemplo,

[...] não era apenas o pai, mas todos os homens da geração mais velha da aldeia que respondiam pela educação das crianças. Todos eram responsáveis por elas. Da mesma forma, quando vários jovens de uma aldeia casavam-se com moças de outra aldeia, eram todas as populações dessas duas aldeias que se tornavam parentes, com todos os deveres recíprocos de ajuda mútua, de hospitalidade e de paz que daí decorriam (BÂ, 1989, p. 141).

Os quadros fornecidos por Serrano e Bâ, proporcionam pontos de reflexão sobre como a construção do Estado fundamentalmente precisa um processo endógeno que solidifique e se constitua mutuamente com as vozes locais. O traço da coletividade permite pensar que a coesão possa surgir neste sentido, e que não venha a suprimir todas as diversas especificidades e faces dos povos africanos³². Portanto, é preciso incluir as comunidades na

³¹ A proposta não é apontar que todos os indivíduos em África se relacionem desta maneira, pois existem diversas realidades e evidentemente os seres-humanos não são homogêneos. O ponto é trazer elementos que existem e não podem ser desconsiderados e esquecidos quando nossos olhos ocidentais observam práticas diferentes das que estamos habituados.

³² De maneira breve, é possível sublinhar uma pequeníssima parte desta riqueza cultural. Pedro Borges Graça relata que “uma perspectiva global da realidade actual, [...] a matriz socio-cultural africana possui um fundo comum mas é marcadamente diversa. Se observarmos por exemplo a área circundante de Moçambique, vemos que a Zâmbia, o Malawi, o Zimbawe e a Tanzania pertencem ao mesmo grupo da classificação geral das línguas de Joseph Greenberg. Mas se "apertarmos" a abordagem, e ainda de um ponto de vista meramente aritmético, vemos que, por exemplo, o Malawi tem 5 línguas principais, da qual a mais falada é o nyanja por 46% da população; a Zâmbia tem 69 línguas das quais a mais falada é o bemba por 15% da população; o Zimbabwe tem 2 grandes línguas das quais a mais falada é o shona por 60 % da população; e a Tanzania tem

formação estatal, logo que, conforme Baird (2010), quanto mais os indivíduos de uma população nacional diferem em seus desejos pela composição ideal de serviços, mais a sua entrega devem ser delegada a governos locais³³.

Assim, a descentralização pode melhorar a prestação de serviços, ao passo que aproxima os beneficiários das decisões de quem as toma. Configuração que pode vir de uma variedade de fontes: governos locais, conselhos de aldeias, grupos comunitários, chefes clânicos ou outros desenhos de organização social. A formação dessa representação pode ser mais forte em alguns setores do que outros e fluir e refluir ao longo do tempo, mas o essencial é que ela seja alimentada a fim de fornecer uma base sólida para auferir e responder às necessidades das pessoas. Para o autor, a construção de lideranças é possivelmente o ingrediente mais importante para prestação de serviços exitosa e profunda transformação dos Estados vistos como fracos (BAIRD, 2010).

Portanto, é preciso que governos e organismos internacionais mantenham uma perspectiva aberta sobre como as instituições podem e irão se desenvolver, estando aptos a agir de maneira flexível às oportunidades de reforma que podem emergir. A JAGA entende a própria descentralização como um elemento central no processo de construção do Estado africano. Contrapondo-se à formação estatal tradicional - dos Estados serem concebidos como fruto da centralização e posteriormente serem descentralizados – aponta-se que em África a concentração de poder mais acentuou dificuldades do que as solucionou, portanto o Estado africano deve tentar construir-se a partir do local (JAGA, 2012). Novamente o local

56 das quais a mais falada é o nyamwezi por 17 % da população. Moçambique, por seu turno, tem 23 línguas principais das quais a mais falada é o makwa por cerca de 30% da população”(GRAÇA, 2005, p. 145)

³³ Exemplo de hibridação, que tanto mantém recursos tradicionais quanto os coloca em contato com o fluxo de elementos entendidos como a modernidade ocidental, é o caso dos tribunais de Gacaca em Ruanda. Cristina Fusinato (2014) apresenta este mecanismo de justiça de transição, deslindando que foram “baseados em uma tradição existente há séculos no país, [e] a principal motivação para a utilização deste recurso foi o congestionamento do sistema judicial e prisional no período pós-genocídio, pois este não seria capaz de julgar e encarcerar em tempo hábil todos os acusados de cometer de crimes durante o conflito. As cortes Gacaca ressurgiram, então, com o propósito de auxiliar neste processo e, ao mesmo tempo, obter a reconciliação nacional no seio da sociedade ruandesa. [...] Os tribunais Gacaca possuem a principal vantagem de serem completamente compostos por membros da sociedade ruandesa, estando localizados nas mais intrínsecas comunidades do país africano. Visam promover a reconciliação nacional das mais diversas formas, integrando os cidadãos ruandeses no processo, possibilitando a comutação de determinadas penas em serviços comunitários e permitindo pedidos públicos de perdão e confissões como fatores atenuantes das sentenças. Sendo assim, a principal intenção da utilização das cortes Gacaca foi promover a paz e a reconciliação nacional utilizando-se de processos conhecidos pelos próprios ruandeses para atingir tais objetivos ” (FUSINATO, 2014, p. 122-123). Isto é, as cortes de Gacaca simbolizam uma resposta verdadeiramente local para uma demanda - também - internacional de justiça pós-genocídio

aparece como caminho adequado, contudo, desta vez, ele é ainda mais local do que quando utilizado como sinônimo de nacional para fazer frente a medidas internacionais. Este local abarca as mais diversas formas de organização social subnacionais, que juntas solidificarão uma unidade política agente do sistema internacional.

Certamente a ideia não é repartir os Estados em inúmeros novos países de acordo com suas formas específicas de coordenação política/ compartilhamento cultural, pois se uma comunidade internacional com duzentos agentes já é pouco inclusiva, uma com mais de mil representantes estatais, além de altamente exclusiva, seria pouco funcional. O propósito é posicionar a descentralização como um importante auxílio na condição um projeto eminentemente coletivo, inclusivo e que almeje o futuro de uma sociedade com uma visão compartilhada e um entendimento comum de questões.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) frisa que o termo descentralização compreende uma ampla varredura de arranjos institucionais, sendo necessária uma classificação mais precisa das características componentes deste projeto. A descentralização pode vir a simbolizar a simples *delegação* da tomada de decisão administrativa central para escritórios mais próximos de determinadas regiões, ou seja, desempenhando uma *desconcentração*. Alternadamente, pode envolver a transferência de funções e autoridades do nível central às instituições subnacionais regidas por representantes eleitos localmente, o que seria uma *devolução*. O PNUD ainda chama atenção para atividades descentralizadoras especificamente em África, apontando que a criação de fortes governos locais com controle sobre a receita tem servido também para descentralizar a corrupção, ao invés de erradicá-la (PNUD, 2010). Este posicionamento do PNUD é especialmente importante para a verificação de como as Nações Unidas encaram a participação das vozes locais na construção do Estado. Lembra-se que o terceiro capítulo desta monografia realizará uma análise dos trabalhos da ONU no Somália.

Clareando a composição de tal esforço descentralizador e respondendo a algumas aflições sobre o tema, a JAGA (do francês *Journées Annuelles sur la Gouvernance en Afrique*) elenca valores simbólicos de um cenário entendido como favorável à fortificação do Estado. Conforme a JAGA, uma descentralização positiva deve incluir todos os componentes da sociedade, durante sua formulação até sua implementação, a fim de superar a concepção administrativa e tecnicista de descentralização que vem sendo praticada. As

mudanças precisam atingir campos além da simples transferência de recursos entre Estado e autoridades locais, visando profundas transformações na vida social, política, ambiental e econômica – alavancadas por medidas que executem a convergência entre o Estado, as autoridades locais e o setor privado, culminando em sólidos investimentos e mecanismos estruturantes. Para tal, é necessário que a descentralização seja multinível, enlaçando autoridades locais de base com as intermediárias e estas com o Estado. Reforçando o caráter singular das ações tratadas nos processos de formação estatal, não haverá um modelo a ser replicado em todos os países, pois é preciso que cada Estado faça a sua própria descentralização de acordo com a sua própria realidade e interesses (JAGA, 2012).

Atenção deve ser tomada na execução dos projetos de descentralização, buscando orientar-se pelos cuidados apontados para não provocar a ruína todo o esforço já depositado. A preocupação circunda o momento especialmente latente em África, pois para a JAGA o processo de descentralização na maioria dos países africanos encontra-se num impasse, uma vez que foram incapazes de alterar as dinâmicas entre o governo, as autoridades locais e as sociedades, de modificar as relações entre o centro e a periferia e de estimular o desenvolvimento socioeconômico dos territórios e da governação em geral. Logo, caso a descentralização tarde em contribuir para a melhoria do bem-estar e das relações entre as diferentes categorias de atores, ela será considerada uma política inútil.

No esforço de tornar valores deste projeto operacionalizáveis e críveis, a JAGA faz dois movimentos: o primeiro de elencar as bases viabilizadoras da mudança e o segundo de traçar objetivos que compõem o quadro da descentralização. São destacados quatro principais ativos capacitores de uma reconstrução política descentralizada: i) a África possui uma densa variedade de experiências históricas de descentralização com diversas inspirações em diferentes ritmos de execução. A proposta é que essas experiências sejam capitalizadas, compartilhadas e difundidas, permitindo a cada país aprender e ganhar com os sucessos e fracassos; ii) há um despertar da consciência das populações no que se refere à gestão dos assuntos públicos; iii) o crescimento de proclamações formais, inclusive no nível constitucional, de compromissos firmados pelos Estados com propósitos de uma organização descentralizada; iv) intensificou-se a consciência das instituições de integração acerca a função do local e das políticas de descentralização, resultando em instrumentos

como a Carta da Governação Local da União Africana e a Convenção Africana para a Cooperação Transfronteiriça (JAGA, 2012).

Assim, com estas potencialidades destacadas, três grandes objetivos são traçados pela Aliança:

1. Construir políticas de descentralização, inclusivas, consensuais, capazes de suportar os objectivos de mudança das sociedades africanas, incluindo:
 - O surgimento de resistência e mal-entendidos em redor da descentralização (construir uma visão política colectiva e um entendimento partilhado da descentralização; uma direcção independente dos processos);
 - A integração das línguas nacionais nas conciliações institucionais e no processo de concepção e implementação da descentralização;
 - O aprofundamento da democracia participativa nas áreas locais (espaços e mecanismos de intercâmbio estabelecidos entre as comunidades locais e as diferentes categorias de atores; modos de regulação e de gestão que criem confiança entre todos os atores locais);
2. Melhoria da engenharia institucional e controle do processo de descentralização, especialmente através de:
 - Fortalecimento dos recursos estratégicos e da capacidade de acção do Estado para iniciar e conduzir o processo descentralização (vontade política, estratégia, agenda, financiamento);
 - Fortalecimento dos recursos estratégicos e da capacidade de acção das colectividades locais (autonomia política, jurídica, financeira (reforma fiscal, perequação), administrativa das colectividades locais);
 - Participação efectiva das colectividades locais no desenvolvimento de políticas nacionais de desenvolvimento socioeconómico através da sua representação eficaz no seio das instituições do Estado (instituição específica ou parlamento).
3. Levar a cabo uma descentralização que promove e impulsiona o desenvolvimento económico e social dos territórios, nomeadamente pelo:
 - Envolvimento do sector privado na definição e execução das questões de desenvolvimento local. (JAGA, 2012, p. 4)

O debate sobre a descentralização serve como um possível meio de se pensar o próprio funcionamento e modelo de Estado. A descentralização pode parecer simplesmente uma adequação ao modelo das democracias liberais, no sentido de ‘habitar institucionalmente’ vácuos não preenchidos do território nacional. Mas descentralizar engloba mais do que instaurar sistemas administrativos da formula ocidental – que se provam altamente proveitosos em diversas regiões do mundo - significa um real aceite da recorrente condução local, simboliza uma busca pela quebra do dualismo nas sociedades onde a capital, numa espécie de cidadela Estado, toma decisões distantes das expectativas de toda população rural.

Apesar de certos apontamentos e recomendações de carácter mais amplo, a análise da prestação de serviços acaba por não se diferir do compreendido em relação à construção do Estado: deve ser determinada dependendo das prioridades locais, do legado particular, do

risco de cair em conflitos e das fontes de capacidades disponíveis – nacionais ou internacionais. O que, na verdade, ilustra uma indicação geral que propaga abordagens não gerais. Caminhando em direção à importância da descentralização, dentro do próprio país existem significativas mudanças de cenários, assim o lugar lógico adequado para se começar a traçar programas de entrega de serviços é a compreensão do contexto local.

Todavia, a noção de local da descentralização se ampara em utilizar recursos verdadeiramente locais na definição do atendimento das expectativas sociais sobre os serviços a serem prestados que interferirão na construção da legitimidade estatal. Independentemente de qual seja fonte de oferta de serviços, o fornecimento de serviços públicos às populações é uma função inerente do Estado e é amplamente reconhecida como tal, uma responsabilidade pública. Mesmo que a atuação do governo seja a de definir quadros políticos e de financiamento ou a de regulamentar e fiscalizar a provisão dos serviços básicos.

Este capítulo apresentou que a prestação de serviço pelas OIs pode tanto minar quanto fortalecer a legitimidade estatal, variando conforme se dá o envolvimento do Estado com os prestadores de serviço ou quais imperativos são utilizados ao se estabelecer os programas de ajuda. A ausência de participação do governo, seja não englobando a entrega de serviços em suas instituições ou não agindo indiretamente nos bastidores – além de, obviamente não prestar serviços – pode deslegitimar as instituições perante os olhos dos cidadãos, uma vez que o contrato social não demonstra estar sendo cumprido. Caso o governo se envolva em “doses” adequadas, mas tome medidas impopulares que possam vir a prejudicar a entrega dos bens pelas agências internacionais, também há a chance dos indivíduos não perceberem sua relação com o Estado de maneira positiva. Este cenário é potencialmente factível, logo que as medidas vistas como “ruins”, a exemplo da taxaço de impostos, são encargo estatal, enquanto a forças internacionais ficam apenas com atividades “boas”, ofertando direitos sem exigir deveres. Ainda há a possibilidade do Estado se envolver tão densamente no controle da prestação de serviços internacionais – realizando um micro gerenciamento - que possa limitar demasiadamente a ajuda externa, podendo ser visto com um desserviço à população. A ausência de capacidade e transparência das ações governamentais agrava esta conjectura.

Os riscos para o enfraquecimento da legitimidade existem e são bastante prováveis no contexto dos Estados que tem suas instituições distantes da realidade social, todavia a prestação de serviços internacional se bem articulada pode nutrir a resiliência estatal. Esta habilidade precisa ser aprimorada, uma vez que a entrega de serviços continuará a ser feita e não pode ser tida como um antônimo de força estatal. Para tal é necessário um esforço tanto da comunidade internacional quanto dos países e populações receptores, que não são apenas agentes passivos de uma dinâmica externa, mas sim atores principais na definição de seu futuro. Os projetos de descentralização buscam solidificar esta ideia, que precisa ser abraçada pelas OIs para que possam construir realidade social propícia ao florescimento de um verdadeiro local que não tenha seu significado esvaziado e que consigam minimizar as contradições inerentes dos programas internacionais de construção do Estado. A utilidade desta consideração para o intento de decolonializar é a de que a prestação de serviços também deve ser tratada como um meio capaz de gerar interferência internacional no futuro dos Estados, e, portanto, precisa ser tratada com uma ação política e não apenas uma atividade técnica desprovida de interesses.

Tendo abordado a relação das OIs com a prestação de serviços, tema central deste trabalho, e concluindo que a prestação internacional de serviços tem a capacidade de interferir nos processos de formação estatal, parte-se para cruzar tal configuração com a construção do Estado sob a ótica decolonial. O próximo capítulo realiza este movimento ao analisar mais especificamente o significado de parte dos trabalhos da ONU na Somália.

3 O SOMALI x O INTERNACIONAL: O PROGRAMA CONJUNTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA GOVERNANÇA LOCAL E PRESTAÇÃO DECENTRALIZADA DE SERVIÇOS

O terceiro capítulo desta monografia tem como objetivo alavancar argumentos para responder a pergunta norteadora da pesquisa, que é diretamente relacionada ao espaço e sujeitos do capítulo, questionando como o Programa Conjunto das Nações Unidas para Governança Local e Prestação Decentralizada de Serviços (JPGL, do inglês *The United Nations Joint Programme on Local Governance and Decentralised Service Delivery*) lançado em 2008, ao entregar serviços na Somália, se relacionou com práticas de construção do Estado decolonizantes, buscando verificar a capacidade de promoção de práticas decoloniais pelas OIs. Para tal fim, inicia-se apresentando brevemente o JPLG e, especialmente, como a ONU demonstrou perceber a Somália, tendo sempre em mente o abordado anteriormente acerca da construção do Estado e colonialidade das relações de poder x saber. Consequentemente, é observado com maior precisão a entrega de serviços pelo JPLG e atribuído seus significados, verificando, então, a habilidade em promoção de uma formação estatal decolonial pela ONU.

Relembra-se que o JPLG na Somália foi escolhido como meio de verificação justamente por se tratar de uma ação para prestação de serviços por um conjunto de OIs num Estado apontado como fraco. Isto é, após verificada a capacidade de interferência na formação estatal pelas OIs ao prestarem serviços, faz-se necessário elucidar as relações coloniais neste meio de atuação internacional.

3.1 A Somália de 2008 para as Nações Unidas

O Programa Conjunto das Nações Unidas para Governança Local e Entrega Decentralizada de Serviços (JPGL) foi um programa integrando a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas (UNCDF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), tendo sido planejado para durar de 2008 a 2012 na Somália. O propósito era que funcionasse alinhado aos quadros do Programa de Reconstrução e

Desenvolvimento da Somália de 2008- 2012, e ao Plano de Transição das Nações Unidas de 2008-2009. Estava prevista a ampla cobertura do território somali, buscando uma abordagem “compreensiva” que transformasse os governos locais em prestadores de serviços credíveis, aumentando o investimento público em serviços públicos básicos e fortalecendo a consciência cívica nas tomadas de decisão. Previu-se forte ênfase nas questões de gênero no governo local, direitos e nos princípios de boa governança, transparência, responsabilização e participação (ONU, 2008).

No plano inicial foram traçadas quatro eixos principais para a estratégia de ação: i) estabelecimento de políticas e marcos legais para a descentralização, governo local, prestação de serviços e propriedade da terra; ii) a institucionalização de sistemas de governo local, ligações inter-governamentais verticais e horizontais e iniciativas de educação cívica; iii) investimentos em bens e serviços públicos por meio de testes do modelo Fundo de Desenvolvimento Local (FDL), prestação direta de serviços e promoção de parcerias público-privadas; e iv) processos e sistemas para resolução de disputas relativas a moradia e terra (ONU, 2008). Contudo, o JPLG, em seus relatórios anuais conseguintes, passou a considerar um objetivo geral como norte: de que a governança local contribua para a paz e prestação equitativa de serviços essenciais nos locais selecionados (ONU, 2008b, 2009, 2010).

Os parceiros nacionais foram, nomeadamente, o Governo Federal de Transição da Somália (TFG, do inglês *Transitional Federal Government*), Governo do Estado de Puntlândia, Governo da Somalilândia, Conselhos Regionais, Conselhos Distritais, Assembleias Legislativas, Associações de Municípios, Organizações não-governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil e o setor privado. Já os parceiros e doadores internacionais foram a Comissão Europeia da União Europeia (UE), o UKAid do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, a Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (SIDA), a Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Internacional (DANIDA), o governo da Itália e o governo da Noruega.

Para poder correlacionar o conteúdo do JPLG com esforços decolonizantes, é preciso, anteriormente, explanar dois cenários. O primeiro é a visão do contexto somali da ONU quando lançou o programa conjunto, e o segundo versa propriamente sobre os principais eixos de ação planejados pelo JPLG.

A Somália é um país de colagens onde o Estado somali existe em uma capacidade *de jure* [...] A abordagem descentralizada em toda a Somália é uma resposta à rejeição generalizada do sistema de governo centralizado e antidemocrático dos últimos governos centrais da Somália em 1961-1969 e 1969-1991. O período 1993-1995 viu o investimento por parte da UNOSOM e outros parceiros de desenvolvimento e organizações não governamentais na construção de estruturas do governo local e promoção de abordagens 'bottom-up'. Isto continuou até a partida da UNOSOM em 1995. Desde então, a criação de estruturas de governo local está a decorrendo em ritmos e profundidades diferentes entre as três áreas da Somália (ONU, 2008, p. 5-6)

“Um país de colagens” é uma definição que não abarca um único sentido ao ser inserido no contexto somali, pois ao mesmo tempo que pode ser interpretada como uma união de diversas realidades, pode ser entendida como a ausência de solidez no corpo estatal, logo que algo se encontra “remendado”. Ou, pode ainda, simbolizar a união destas duas naturezas de colagem. O trecho selecionado é indicativo de alguns traços da maneira em que a ONU observa e relata os acontecimentos históricos, bem como a própria realidade. Naturalmente, o modo mais claro de perceber tais perspectivas da organização é análise de seus documentos, nos quais determinadas ideias sejam “destacadas em fluorescente”, indicando o que pode ser refletido. É este movimento que será realizado, buscando-se avivar com a tinta decolonial adversidades entre formulações universalizadas e uma verdadeira ação repositória de diversos particulares.

Retomam-se, então, as colagens. A ONU (2008), ao narrar o cenário somali, acertadamente assinalou os governos antidemocráticos que por três décadas dominaram o país até 1991, quando a ditadura do militar Mohamed Siad Barre é derrubada pelo Movimento Nacional Somali (SNM, do inglês *Somali National Movement*) aliado ao Congresso Somali Unido (USC, do inglês *United Somali Congress*)³⁴. Evento que é um claro exemplo dos efeitos do término da Guerra Fria na periferia global, quando o fim da bipolaridade das duas superpotências deixou de financiar inúmeros novos países a fim de os posicionarem dentro de suas fronteiras ideológicas. Entretanto, a organização não pareceu conferir a eles o devido peso para as causas que precisariam ser “coladas”. Tampouco, chegou a citar, em nenhum dos relatórios e programas referentes à Somália consultados por este estudo (ONU, 2008; 2009, 2009a; 2009b, 2009c, 2010; 2011; 2012) qualquer relação

³⁴ Para uma profunda explicação da conturbada história do Estado somali ver AFRICA RESEARCH INSTITUTE, **After Borama: Consensus, representation and parliament in Somaliland**. 2013.

entre as estruturas modernas que precisam “ser coladas” e o passado colonial. O encadeamento colonial não aparece uma única vez na análise da situação somali, seja numa perspectiva histórica ou na observação das relações internacionais somalis do século XXI.

Isto é, a ideia impressa parece ser a do mito – transmitido como verdade – de que com término das administrações coloniais e a formação de Estados na periferia, global, a humanidade vive num espaço descolonizado e pós-colonial. E que toda a conjuntura dos problemas de formação estatal somali é decorrente unicamente da incapacidade dos povos em construir o Estado-nação, ou do Estado em construir uma nação. Esta última constatação não é completamente adversa, mas pode ser preciso entender a incapacidade mais como um desinteresse dos somalis em se enquadrarem no sistema representativo democrático ocidental, pois possuem suas seculares formas de organização e representação social³⁵.

Outros dois elementos presentes no breve trecho inicial são simbólicos: a Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM II, do inglês *United Nations Operation in Somalia*³⁶) em 1993-5 e as abordagens *bottom-up*, de baixo para cima. O primeiro por representar, conforme Kenneth Menkhaus (2007), a ausência de um governo central funcional pós-1991, derivando em recorrentes conferências de paz nacionais para “reviver” o Estado somali, inclusive muitas realizadas pela UNOSOM, e em constante presença internacional no território nacional. O segundo está ligado ao que o autor descreve como a “vanguarda de uma tendência pouco compreendida - o surgimento de sistemas informais de adaptação, segurança e governança em resposta à ausência prolongada de um governo central” (MENKHAUS, 2007). Ou seja, houve uma construção real de baixo – o povo- para cima – o Estado, muito embora o que se construía pode não ser entendido como uma dinâmica estatal devido a ausência de um governo que represente amplamente sua população. Essa configuração leva a outro apontamento, explicado a seguir.

A ONU, em 2008, reconhece que no território somali existem duas regiões com maior autonomia, a Somalilândia e a Puntlândia – além da que circunda a capital

³⁵ A relação entre formas tradicionais de organização e a “modernidade” serão tratadas ao decorrer do capítulo.

³⁶ A UNOSOM II foi criada em março de 1993 a fim de tomar as medidas para estabelecer em toda a Somália um ambiente seguro para a assistência humanitária. Para tal, a UNOSOM II buscou completar, através do desarmamento e da reconciliação, a tarefa iniciada pelo Grupo de Trabalho Unificado para a restauração da paz, da estabilidade, da lei e da ordem. A missão foi encerrada no início de março 1995. A UNOSOM II precedeu a UNOSOM I, que fora arquitetada para monitorar o cessar-fogo em Mogadíscio e escoltar as entregas de suprimentos humanitários para centros de distribuição na cidade. O mandato e a força da missão foram gradualmente ampliados para habilitá-la a proteger seus alvos (ONU, 2003).

Mogadíscio – e seus regulamentos jurídicos próprios, os quais a organização naturalmente considerou ao delinear estratégias de ação específicas. Entretanto, não identifica que desde 1991, após a queda da ditadura de Barre, a Somalilândia autodeclarou-se um Estado independente da Somália, e que junto com Puntlândia são tratadas por certos autores (PAICE, 2013; WALLS, 2014, 2014a) como três identificações distintas, no sentido de que ao falarem de Somalilândia não estão falando de Somália, mas sim estritamente da Somalilândia. Tal condição não ocorre nas análises onusianas, pois todos os territórios são entendidos como o Estado Somali. Situação que pode ser lógica, uma vez que a organização representa seus Estados membros e a Somalilândia não foi internacionalmente reconhecida por país algum. Sendo que, caso houvesse uma citação à declaração unilateral, poderia ser inferido que, em alguma medida, a ONU estaria reconhecendo a independência, portanto se negaram determinados fatos históricos³⁷.

A Somalilândia é a antiga Somalilândia Britânica, pertencente, presumivelmente ao Reino Unido até julho de 1960, quando lhe fora concedida independência. Liberdade esta que durou pouquíssimo, pois dias depois, o governo do novo país concordou em fundir-se com *la Somalia Italiana*, antiga colônia italiana que é referente ao atual território Somali. Devido a tais breves dias de independência, a reivindicação somalilandi se proclama como juridicamente legal, pois seria apenas um “cancelamento” da união, como feito pelo Egito e Síria (ADEN AWALE, 2013)³⁸. É preciso identificar que a herança colonial existe e que a construção do Estado somali enfrenta este profundo fator anti-união.

Ainda sobre esta questão, se faz pertinente a reflexão de que o Estado capaz de manter o controle interno parece ser tido como uma característica máxima a ser alcançada. E evidentemente precisa ser, uma vez que este é um dos elementos que definem a própria condição de Estado. Mas, o fato da ditadura de Barre, que violou os direitos humanos rotineiramente, ser considerada como o último governo funcional soa estranho após o intenso discurso da doutrina de formação estatal sobre democracia. O Estado matava sua

³⁷ Em documentos mais recentes, pós a ocorrência do JPLG, a ONU passa a identificar auto declaração de independência da Somalilândia (ONU 2012, PNUD). O fortalecimento da Somalilândia, tanto na sua adaptação as eleições democráticas, quanto na capacidade de entregar serviços à população, podem ser elementos que tornam insustentável a análise do Estado somali sem a efetiva consideração da maior estabilidade que a Somalilândia construiu.

³⁸ Para entender com maior especificidade a reivindicação da Somalilândia ver a inusitada entrevista do *diplomata da Somalilândia*, Ali Aden Awale, que mantém missão diplomática em Londres. http://www.vice.com/pt_br/read/a-somalilandia-e-um-pais-de-verdade-segundo-a-somalilandia

população, mas o caos é declamado apenas quando a população mata seus pares. A reflexão é a nível subjetivo, para se pensar a relativização da urgência por democracia da sociedade internacional, e quais são os interesses da ajuda internacional ao ser praticada.

No contra fluxo da fragmentação estatal somali, há um elemento unificador em potencial: a coesão social. Os somalis compartilham uma etnia, cultura, língua e religião comum (KAPLAN, 2012). Todavia, este fundo compartilhando por si só não é garantidor de que toda população terá o mesmo entendimento sobre o futuro político do país. Isto porque os indivíduos podem diferir em suas aspirações, variando conforme a realidade e recursos locais, tanto geográficos quanto ocupacionais, mesmo que acreditem nos mesmos deuses e pratiquem as mesmas tradições.

Os conflitos não surgem apenas por razões étnicas, como se propaga no discurso de que todas as disputas entre grupos em África se deram devido à forma em que a conferência de Berlim desenhou as fronteiras coloniais. As fronteiras na Europa não foram fruto de colonização e ainda assim os europeus executaram as duas mais sangrentas guerras da humanidade. O pensamento está tão colonializado que não é capaz nem de conferir aos povos africanos a habilidade de terem seus próprios interesses para lutar e defender. É preciso decolonializar a descolonização.

Tal percepção permite aprofundar a ideia de que um Estado com uma única nação não é sinônimo de completa coesão sócio-política. A Somália poderia ser entendida com uma única nação, visto que “cumpre” os requisitos língua, religião e ascendência comum. O fator destoante é a população da Somalilândia que se refere a outro aparato estatal, uma vez que se autoproclamam independentes. Caso excluíssemos da análise a Somalilândia, a existência deste conteúdo comum não transformaria o Estado somali num Estado dito forte automaticamente. Há muita mais especificidade em jogo.

São as características específicas que os programas e políticas da ONU vêm tratando como fatores locais, e por tal motivo defendem uma condução local da construção do Estado, que como visto, é condizente com a tentativa de não utilizar formas universais para tratar de patologias particulares. É necessário, então, entender o quanto de especificidade a ONU confere ao local somali.

O sistema político da Somália é baseado em clãs, sendo os líderes políticos em grande parte provenientes de clãs e sub-clãs, e nos últimos anos, com uma penetração de grupos extremistas. A ética da sua liderança tende a ser exploradora e não

necessariamente orientada para bem público, no que se trata do exercício de cargos públicos e gastos de recursos públicos. Apesar dos indicadores sombrios, o povo somali tem usado suas próprias redes sociais com base nos recursos familiares e dos clãs - em particular por via da Diáspora - na sociedade civil e nos grupos religiosos - para investir em e manter alguns serviços essenciais, como escolas primárias, escolas corânicas, postos de saúde e poços de água [...] Os anciões clânicos, líderes tradicionais e religiosos são percebidos pela grande maioria da população, especialmente nas áreas rurais, como a fonte de governança. Eles têm a responsabilidade primária pela gestão da terra e de resolução de litígios, co-existindo com a Sharia e tribunais seculares na promoção de justiça (ONU, 2008, p. 6-9)

Apesar da referência aos clãs em alguns outros momentos, a ONU, ao traçar o plano de ação do JPGL, não estabelece verdadeiras especificidades das realidades clânicas. Sequer um levantamento dos clãs existentes é demonstrado. Ou seja, apesar de reconhecer o papel central dos clãs e da ancianidade, e os posicionar como elementos chave na governança local, uma identificação de seus contextos particulares não foi inserida no guia de ação das atividades na Somália. Para comparação, o vocábulo clã é referido 21 vezes pela organização – concentrando-se basicamente em cinco momentos – enquanto o termo *local* é utilizado constantemente 317 vezes³⁹. Nomes de clãs são apresentados nenhuma vez.

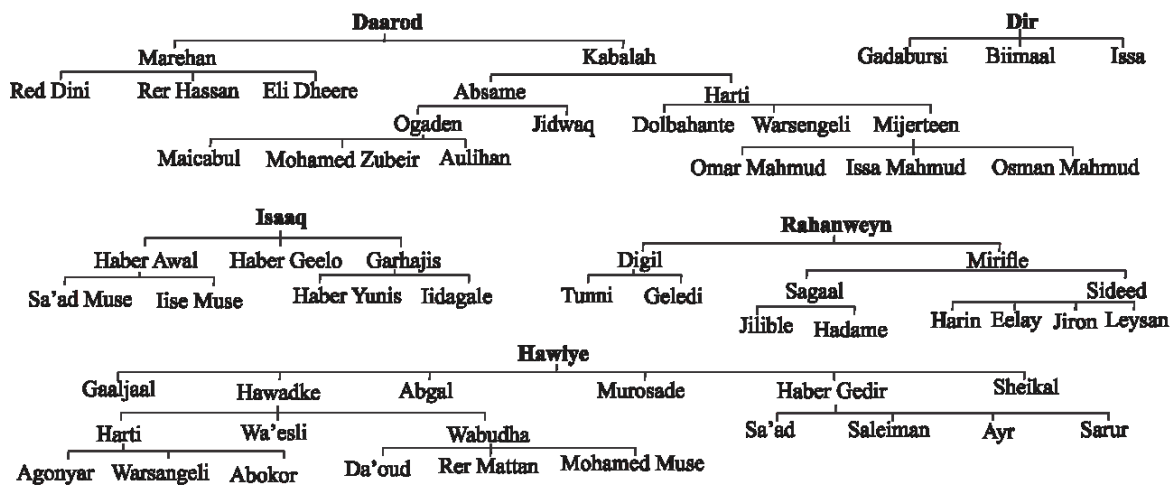
Embora pareça o ideal, entende-se que caso uma exaustiva contextualização das dinâmicas intra e inter-clãs fosse tecida, e que a todo o momento se referissem a determinado clã, o escopo do programa poderia facilmente ser descumprido caso alguma pequena particularidade não pudesse ser abarcada. Assim, a utilização do termo local ao invés de vincular certas atividades exclusivamente a um clã confere maior flexibilidade de ação sem que o programa venha a contradizer seu propósito. Contudo, talvez seja essa maior atenção e esforço em identificar grupos e situações nomeadamente que poderia amenizar a crítica de que os programas de construção do Estado têm utilizado uma fórmula universal para tratar de questões específicas. Afinal, o local pode ser local em qualquer região do globo, enquanto o clã Gadabursi, por exemplo, é único da realidade somali.

A fim de realizar o que sugere, é preciso que este estudo apresente – de maneira breve, pois não dispõe do espaço e nem do propósito de um programa da ONU - como se organiza o elemento que baliza, caracteriza e dá vida a política somali: os clãs. Conforme Seth Kaplan (2012), os cerca de 13 milhões de somalis, incluindo os que vivem em Estados

³⁹ Uma abordagem que entenda a definição do local de maneira mais completa - como a do angolano Carlos Serrano (2011) que abre a seção 2.3 desta monografia - não é provida pela ONU em momento algum, o local fica reduzido ao seu próprio vocábulo.

vizinhos, dividem-se em quatro clãs principais e uma série de grupos minoritários. Cada um desses grandes clãs se compõe por redes de sub-clãs e de famílias ampliadas que se juntam ou dividem em um processo fluído de decomposição e recomposição constante. Os clãs usam o direito consuetudinário⁴⁰ profundamente enraizado na vida social para governar as comunidades, de maneira independente das estruturas estatais modernas (KAPLAN, 2012). A figura 1 esboça a diversidade de redes que precisa ser considerada ao se elaborar estratégias de construção do Estado na Somália⁴¹.

Figura 1: Principais Genealogias Somalis



Elaborado pelo autor. Fonte: SomalinetForum Disponível em:< <http://i43.tinypic.com/15mk0hz.jpg>>

Os clãs foram, inclusive, os eixos norteadores da definição das regiões de Puntlândia e Somalilândia, e que, conforme Kaplan (2009), são as regiões com maior estabilidade, uma vez que são os espaços mais conectados com as tradições clânicas. O clã Haarti, derivado da família Daarood, está envolvido na maior autonomia de Puntlândia, enquanto o clã Isaaq liderou o esforço para construir a Somalilândia, utilizando o sistema de governo tradicional

⁴⁰ Direito consuetudinário é o direito que surge dos costumes de uma certa sociedade, não passando por um processo formal de criação de leis, onde um poder legislativo cria leis, emendas constitucionais, medidas provisórias etc. No direito consuetudinário, as leis não precisam necessariamente estar num papel ou serem sancionadas ou promulgadas.

⁴¹ Para uma análise mais profunda dos sistemas de clãs somalis ver: **Clans in Somalia**, AUSTRIAN RED CROSS, 2009.

para resolver disputas e incentivar algum investimento, mesmo na ausência de um Estado formal (KAPLAN, 2009)

É preciso esclarecer que a existência dos clãs é permeada por animosidades interclânicas, sobretudo por territórios e recursos, a exemplo da região de Sool disputada pelos Haarti e Isaaq. A rivalidade clânica foi, em grande parte, disseminada pela milenar tática de “dividir para reinar/comandar” do regime Barre, que implantou discordâncias, principalmente entre os clãs Hawiye e Daarood, a fim de impedir que concentrações de poder se mantivessem individualmente, ou que grupos menores se conectassem. Isto é, formou-se uma dinâmica de clãs rivais ao invés de clãs unidos – configuração que foi utilizada pelas forças coloniais para facilitar suas introduções em solo africano. Pondera-se que a visualização do dividir para reinar não é responsável absoluta pela rivalidade clânica, logo que, mais uma vez, ao se entender desta forma colonializada, a capacidade dos povos “divididos” em possuir seus próprios interesses para defender é dissipada, continuando a serem posicionados apenas como pontos passivos nas relações internacionais.

Da mesma maneira que se pensa a demanda por democracia da sociedade internacional, é preciso pensa-la no contexto somali. Michael Walls (2014) aponta que é a sociedade somali é “conspicuamente democrática”. Isto porque, para o autor, os homens adultos somalis participam de um sistema baseado no consenso que lhes permite plena participação na tomada de decisões sobre as questões centrais. Funcionamento que ao mesmo tempo é altamente inclusivo - para os homens, excluindo completamente as mulheres deste senso de democracia – também é bastante lento e trabalhoso, uma configuração semelhante à espécie de democracia discursiva praticada em cidades-estados da antiga Atenas. Embora esta forma de participação política forneça críticas ao excluir completamente as mulheres e por ser pautada em crises – pois, por vezes, é preciso uma crise para que todos os homens se unam e mirem no problema em questão – Walls discorre que ela não pode ser descrita como antidemocrática, considerando-se o envolvimento do cidadão nos processos políticos (WALLS, 2014). O fraco papel da mulher na vida política, que destoia da sua vigorosa atividade nos negócios, esbarra no impasse dos direitos humanos, no que se refere ao respeito das tradições de determinada cultura. Contudo, tanto as ações de OIs quanto da sociedade civil vem buscando reposicionar a mulher na sociedade somali.

Um reposicionamento também é destacado no tocante a aproximação entre os sistemas clânicos e o Estado moderno. Conforme Walls, parte dos homens adultos, especialmente na Somalilândia, estão sendo solicitados a abrir mão de alguns de seus direitos tradicionais na tomada de decisão em troca de estabelecerem um sistema de representação que permita maior e mais rápida capacidade de resposta, ao passo que, mantenha a inclusão significativa de mulheres e de grupos de clãs minoritários que foram excluídos. Esta demanda é derivada da ideia de que se os somalis almejam operar efetivamente em um mundo globalizado de Estados, empresas multinacionais e poderosos lobbies internacionais, eles precisam de um sistema de representação política que lhes confira agilidade e força para negociar (WALLS, 2014). Isto é, se faz preciso o encontro do debatido ponto de equilíbrio entre o tradicional somali e o moderno global, o supracitado *terceiro elemento* sugerido por Graça (2005)⁴².

Como dito, uma identidade cultural comum *per se* não concretiza percepção de um Estado forte. Na realidade somali o elemento organizacional – os clãs – é fator que pode ser visto como “desintegrador” de uma Somália unida. Entretanto, é interessante perceber que as “regiões mais estáveis” – Somalilândia e Puntlândia – são praticamente formadas por um único clã, enquanto Mogadíscio ficou circundada por um maior número de grupos e não estabeleceu um governo estável. Ou seja, a peça fundamental parece ser a ideia de pertencimento a algum sistema, e não necessariamente as características tradicionais do conceito de nação.

Sobre o ato de pertencer, é preciso levantar três considerações:

- i) O pertencimento *per se* também não é completo, pois, o mais importante parece ser a entrega de bens e serviços pelas autoridades. Os flamengos na Bélgica podem se perceber como pertencentes a Flandres – além de se perceberem como flamengos antes de belgas – mas, o Estado belga entrega serviços e dá sentido ao contrato social. Logo, as expectativas da população em relação ao Estado são atendidas em parte, encurtando o distanciamento entre as realidades institucionais e sociais. Nesta linha, busca-se aclarar que a

⁴² O terceiro elemento não é o simples somatório do antigo e novo, mas sim uma nova substância que comporta ambivalência cultural e cuja identidade se define mais facilmente pela alteridade no contexto internacional (GRAÇA, 2005).

simples noção de pertencimento a determinado clã não é um entrave à construção estatal, mas sim, como ele irá responder ao pertencimento.

- ii) As delimitações dos clãs predominantes por área não são sinônimos de que todos os indivíduos se enquadrem espontaneamente assim, uma vez que os clãs também podem ser sistemas de dominação bastante enraizados. Há grupos majoritários e outros excluídos que acabam por não se inserir – nem serem inseridos - nos processos administrativos. A relativizada democracia clânica apontada por Walls (2014) pode existir intraclã, mas não na forma que inclua todos os indivíduos somalis nos processos relacionados à administração estatal. Logo, é preciso ter cuidado ao fazer a proposta inserção dos clãs nas estruturas estatais para que não se solidifique um Estado excludente. O JPLG demonstra esta preocupação ao se referir à “ética exploradora” dos líderes clânicos.
- iii) É necessário vestir outra lente para se entender o senso de pertencimento a um coletivo em África, especialmente em países com a geografia da Somália. O projeto de adotar uma vida individual, sem constituição familiar, é muito menos factível num espaço em que a cooperação é elementar para a própria sobrevivência. Menos de 2% da terra somali é arável, rios e fontes hídricas são quase inexistentes, isto é, os elementos fundamentais para a vida humana são escassos e não há a oferta de serviços públicos que venham a suprir estas dificuldades. A vida individual levada nas cidades ocidentais, hoje simbolizada pela caricata relação das pessoas com seus smartphones no transporte público, na qual é plenamente crível usufruir e obter todas as necessidades comprando-as, não é uma realidade universal. Quando os recursos são escassos, unir-se coletivamente para obtê-los é necessário, em contrapartida, uma concentração demográfica muito elevada é difícil devido a pequena quantidade de bens naturais para ser compartilhada. Tal característica auxilia a perceber os empecilhos para constituir grandes centros urbanos na Somália. Portanto, não se deve pensar as relações Estado-sociedade – e ainda, Estado-indivíduo- baseadas num modo ocidental de vida. A construção do Estado também é derivada das condições que território

estatal, especialmente quando um Estado se figura basicamente por suas delimitações territoriais ao invés das funções que o estabeleceriam *de facto*.

Com este fundo em mente é possível, e necessário, analisar com mais especificidade os trabalhos do JPLG ao entregar serviços na Somália.

3.2 Entregando serviços

A força dos clãs na vida dos povos somali além de ser derivada da tradicional via de representação política, passou a estar vinculada ao fornecimento de serviços básicos devido à ausência de um Estado que entregasse bens públicos. Neste ponto se chama a atenção para a necessidade da associação da imagem estatal à prestação de serviços, pois caso isto não ocorra – além de não entregar serviços de facto – o fortalecimento do local pode se demarcar como bloqueio ao incentivo da construção estatal. Cenário pungente na realidade somali haja vista a existência de um território autodeclarado independente e uma região autônoma. Isto é, a proposta da descentralização precisa ser balanceada, pois como o PNUD (2010) indicou, descentralizar pode vir se manifestar como uma delegação completa da administração, mas que, ainda assim, não tornaria o Estado “inútil”, uma vez que políticas de harmonização e integração dentro o território precisam ser cumpridas por uma autoridade que responda a todo o território estatal.

Quando fora elaborado, o JLPG enfrentou um espinhento cenário, pois como a ONU (2008) retoma, a prestação de serviços é geralmente debilitada pela falta de recursos humanos capacitados, instalações físicas, acesso limitado a financiamento e capacidade restringida do governo em fornecer uma política sustentável e quadros regulares. Na Somália, nas três regiões analisadas, a maior parte dos recursos arrecadados - muitas vezes mais de 60% - era absorvida por salários e segurança, ou seja, pouquíssimo era destinado à entrega de bens como saúde e infraestrutura (ONU, 2008). A prestação de serviços pode ser entendida como um dos caminhos para aproximar a população das instituições estatais, pois, como visto, dá sentido ao estabelecimento do contrato social. A concessão de maior autonomia para Puntlândia em 1998 é, em parte, decorrente desta ideia. Como o TFG em Mogadíscio não conseguia cobrir todo o território, descentralizar a administração da prestação de serviços foi o caminho escolhido. Medida que, décadas depois, os indicadores

mostraram estar funcionando relativamente melhor que a capital somali. No entanto, é preciso ressaltar que, diferentemente da Somalilândia, a criação da Puntalândia surgiu no esforço de consolidar o sistema federativo somali e não o de fragmentar o Estado.

Na dinâmica contratualista, além de abrirem mão de suas liberdades completas, os indivíduos também estão sujeitos a pagar os impostos. Mas para que paguem os impostos é preciso a identificação de um Estado que irá os recolher e utilizar. Esta característica se encontrava completamente defasada na Somália, pois, conforme a ONU (2008) relatou, a média de arrecadação de impostos era de US\$ 2,00 por habitante/ano nas áreas rurais e US\$ 4,50 em zonas urbanas. Valores muito abaixo da média dos Países Menos Desenvolvidos, que arrecadam, em média, de US\$ 20 a US\$ 50 por habitante/ano (ONU,2008), o que corrobora a constatação de que os Estados com um grande distanciamento entre as realidades institucionais e sociais – o que este estudo entende como fraqueza – não são sinônimos de Estados subdesenvolvidos.

Tal informação forma um questionamento praticamente retórico: como é possível construir um Estado recolhendo US\$ 2 ao ano? Não apenas a construção no sentido conceitual das relações Estado-sociedade, mas também na construção física das estruturas comunicacionais, educacionais, de saúde, segurança, transporte e saneamento básico. Naturalmente, impostos diretos não são a única fonte de renda estatal, mas são simbólicos para se pensar a prestação de serviços, especialmente quem os executa. A ONU relata que em resposta à falta de investimento público em serviços sociais, atores não-estatais - instituições de caridade, ONGs, sociedade civil, setor privado - forneciam sobretudo os serviços básicos, muitas vezes financiado através de remessas da Diáspora somali. No entanto, o acesso a serviços “não vitais”, como a educação, eram, em grande parte, racionados através do pagamento de taxas. Ou seja, o sistema sofria das mesmas ineficiências que um sistema privado: aqueles que tinham acesso ao financiamento da educação participavam, ao passo que aqueles que não possuíam meios para arcar com as taxas eram excluídos.

Menkhaus (2007) sumariza a conformação da Somália como uma “governança sem governo” devido à necessidade de adaptação da população somali ao se relacionar com serviços prestados por fontes não estatais. Segundo o autor, a prolongada ausência de um governo central produziu uma dificuldade única para o renascimento estatal. A governança

foi moldada envolvendo interesses e adaptações de uma série de atores somalis, o que pode ser entendido de maneira positiva, todavia esta adaptação pode impedir a construção do Estado ao reduzir os incentivos locais para se pensar uma união somali. Em outras palavras, a prática de formular dinâmicas alternativas ao Estado dissipa a necessidade do estabelecimento do corpo estatal. Menkhaus ainda destaca que a construção do Estado e o estabelecimento da paz podem colidir, logo que o simples compartilhamento de poder por acordos sem a verdadeira tentativa de reconciliação de questões conflituosas pode ser insustentável a longo prazo – especialmente nas relações somali, nas quais os “atores políticos têm uma visão de soma-zero do controle estatal” (MENKHAUS, 2007). Neste mesmo sentido que Paris e Sisk (2007) levantam as supracitadas tensões entre os imperativos a curto prazo e objetivos a longo prazo.

Duas visões são resultantes da tentativa de adaptação social à ausência de um governo central. Uma que se assemelha com o entendimento de construção estatal de cima para baixo, enquanto outra suporta a ideia de uma formação de baixo para cima. A primeira perspectiva é simbolizada pelo o que Menkhaus define como *Estado mediador*, logo que a função estatal não seria mais a de controlar e governar todo o território, mas sim a de mediar as diversas condições administrativas. O governo se baseia na coexistência de intermediários locais e fontes rivais de autoridade para prover funções centrais de segurança, justiça e solução de conflitos. Para o autor, Estados mediadores são intrinsecamente confusos, contraditórios e estão constantemente renegociando decisões. O que não é visto como a escolha ideal para um governo, mas que pode ser a melhor opção para os Estados considerados fracos (MENKHAUS, 2007).

A segunda visão é representada pela verificação de Kaplan (2009) de que a história da Somália sugere que qualquer possível solução das vicissitudes na construção do Estado somali terá de estar amarrada ao tecido social e as instituições nativas do país, sendo realizada de baixo para cima. Conforme o autor, a comunidade internacional precisa abandonar suas tentativas de impor seu modelo de Estado centralizado de cima para baixo profundamente artificial e começar a trabalhar com, e não contra, cada grão da sociedade somali. “Um governo central poderia ser mantido, mas suas funções devem ser estritamente limitadas em escopo e as suas instituições em número” (KAPLAN, 2009, s.p.).

O JPLG, como o próprio nome do programa evidencia, optou pela governança local e pela abordagem descentralizada na entrega de serviços, assumindo que é preciso uma abordagem de baixo para cima – traço discursivamente reconhecido desde a UNOSOM em 1993. O propósito de descentralizar a entrega de serviços é derivado da ideia de baixo para cima, logo que caso se optasse por uma construção estatal de cima para baixo, a gestão da prestação de serviços seria concentrada num governo central. Deste modo a ONU estaria se distanciando da crítica de aplicar uma fórmula universal ao passo que estaria se aproximando da tomada de decisão local – o que também pode vir a sofrer problemas, visto que mesmo localmente um tomador de decisão pode estar envolto em pensamentos nórdicos. Em 2008, quando o JPLG foi lançado, não havia um governo efetivamente central na Somália com respaldo em áreas distantes de Mogadíscio – situação vivida desde a queda de Barre em 1991. O que indica que entregar serviços pautando-se na governança local, poderia ser uma ação a curto prazo, imediata, ao invés de despender custosos esforços em formar um Estado centralizado que teria o futuro incerto.

Ou seja, o aceite da situação somali, da abordagem de baixo para cima, pode ser símbolo de diversos elementos e possibilidades de análise que se complementam: i) teve nível reduzido de interferência internacional na definição do futuro somali em comparação a uma operação que impusesse maiores definições; ii) presenciou desinteresse das potências ocidentais em despender capital para implementar um determinado governo nacional, logo que a Somália é um país pobre em recursos energéticos e minerais; iii) buscou aproximar os povos dos governos locais e regionais, associando alguma parte do corpo estatal a prestação de serviços, fortalecendo assim a percepção da utilidade do Estado; iv) executou imperativo da ajuda de prover serviços para uma melhora mais rápida na qualidade de vida; v) vivenciou o cerceamento de formas de organização social somali pela introdução de medidas ocidentais, intensificada pelo contato direto com líderes locais.

De todas as variáveis, o que parece certo é que a ONU reconheceu as fontes de poder distribuídas, e aceitou trabalhar com esta configuração na construção do Estado somali, o que é, por si só, uma grande diferença do processo europeu de formação estatal, indicando que a organização prática e assente verdadeiramente, em algum grau, que a construção do Estado não é uma atividade replicável de maneira indiscriminada. Isto é, um

traço decolonial ao não reproduzir completamente experiências do Norte pode ser demarcado.

Visto a baixíssima arrecadação de impostos e a prestação de serviços por atores não-estatais, realizar uma verificação dos projetos efetuados pelo JPLG na Somália ajuda a explicar como se deu e o que envolveu o trabalho onusiano que se determinada como fomentador de uma formação estatal de baixo para cima. Para tanto, os projetos serão alocados em sete categorias: *água* (1) e *saúde* (2) por representarem elementos essenciais á vida; *comércio* (3), *locomoção* (4) e *educação, infância e juventude* (5) por permitirem o desenvolvimento de atividades que sustentem o Estado; *melhorias em prédios governamentais* (6) por simbolizar uma relação direta com a gestão estatal; e *mulheres* (7) por significar tentativas de reconfiguração de antigas relações sociais. É uma categorização que poderia ser constituída de diferentes formas, mas é adequada para os fins deste estudo. Será comparada a atuação nas regiões de Puntlândia, Somalilândia e Centro-Sul, conforme executado pelo JPLG.

Tabela 01 – Categorias de Serviços Entregues pelo JPLG por região

CENTRO SUL (Mogadíscio)	PUNTLÂNDIA	SOMALILÂNDIA
Água 0	Água 0	Água 8 Construção de <i>Berket</i> (reservatório de água) (6); construção de sistema de drenagem; construção de sistema hídrico - novo poço, instalação da tubulação , tanque de armazenamento.
Comércio 5 Restauração de Mercado de Alimentos Secos; reastauração de Mercado de Carne (2); Mercado de Tarbursh; reforma da seção de vegetais do Mercado de Bakara.	Comércio 2 Construção de Mercado de alimentos e roupas; Restauração de mercado de leite.	Comércio 1 Construção de lugares cobertos no mercado de animais.
Educação, Infância e Juventude 3 Restauração e expansão da escola primária e secundária Sheik Anoole; Espaço de Esportes para jovens (2)	Educação, Infância e Juventude 1 Reparos no estádio de Galkacayo	Educação, Infância e Juventude 1 Ampliação de escola.
Locomoção 0	Locomoção 7	Locomoção 6

		Construção de estrada de gravel (6, + de 5km); construção de 15 paradas de ônibus;		Construção de caixa de bueiro; Construção de estrada de gravel (5, +3 km)
Prédios Governamentais	5	Prédios Governamentais	0	Prédios Governamentais
Restauração do Escritório e Tribunal Distrital; Reforma de escritório distrital (4);				Construção de posto policial-Escritórios, loja do exército, cela temporária, banheiros (2)
Mulheres	1	Mulheres	0	Mulheres
Restauração do Instituto Vocacional para Mulheres				
Saúde	1	Saúde	1	Saúde
Reforma de clínica para tuberculose		Pagamento dos custos de 01 mês do Posto de Saúde de Gardo Dhaxan.		Construção de posto de saúde (3); construção de centro de saúde; construção de posto veterinário
Total	15	Total	11	Total
				23

Elaborado pelo autor. Fonte: *UN Joint Program on Local Governance and Decentralised Service Delivery*. Disponível em: < <http://jplg.org/> >

Algumas questões chamam a atenção sobre como a ONU optou por agir e como se pode interpretar estas escolhas ou condições. Claramente, houve uma execução de atividades muito maior na Somalilândia comparada as outras duas regiões, e além disso, praticamente todos os projetos foram de *construção* de novas instalações ao passo que na Puntlândia e Centro-Sul se basearam em *restaurações*. O fator água é outro elemento berrante, uma vez que a escassez de recursos hídricos é um problema generalizado, e apenas na Somalilândia projetos neste sentido foram desenvolvidos, especialmente a construção de Berkets para armazenar água de forma comunitária. Mesma situação é verificada com a saúde. A distância total das estradas construídas é indicativo de que os centros urbanos são pouco extensos territorialmente, e, apesar não visível no quadro 1, a concentração dos projetos se deu nas principais cidades. No Centro-Sul, todos os projetos se localizaram em Mogadíscio, na Puntlândia basicamente na capital Qardho, e apenas na Somalilândia que a distribuição de atividades foi bastante ampla, ocupando equilibradamente todo o território, o que minimiza o caráter descentralizador da realização das ações.

Isto é, a entrega de serviços materiais foi mais intensa e pareceu mais adequada na Somalilândia, uma região autodeclarada independente, ao passo que em Mogadíscio a atenção para edifícios governamentais foi acentuada. O que passa o senso de que se busca

afirmar o governo central somali na capital mais a nível representativo do que efetivo, pois a imagem estatal vinculada à provisão de água parece gerar mais respaldo do que a simples existência de um escritório administrativo. Reconhece-se que a maior quantidade e qualidade de projetos na Somalilândia está ligada ao grau de estabilidade, que dispunha de um governo aceito, enquanto em Mogadíscio a disputa pelo poder era pungente. Logo, fora muito mais crível a execução de ações em sintonia com um governo que possui capacidade de articulação com os grupos locais do que com o TFG, que se preocupava mais em executar a transição governamental.

Como os projetos se caracterizaram como uma ação pontual, no sentido de construir e não de manter, as propostas de manutenção foram sempre ligadas aos governos distritais e não ao central, ou seja, descentralizadas. Isto porque, na Somália três quadros jurídicos distintos - a Carta de Transição Federal (2004), a Carta de Puntlândia (1998), e a Constituição da Somalilândia (2001) - especificavam a descentralização como o sistema político, funcional, fiscal e administrativo do núcleo de governança. O JPLG pôde atuar vinculando-se a este Norte e para abranger como se deu esta aproximação, pode-se abordar quais foram as principais temáticas de cada uma das cinco entidades componentes do JPLG, representadas na Tabela 2.

Tabela 2 – Treinamentos executados pelo JPLG de 2008 - 2012

		TEMA	
OIT	Licenciamento e Registro de Empresas	Participantes	
	Capacitação de Engenheiros distritais	Homens	Mulheres
	Emprego Programação Intensiva Investimento	4103	1851
	Estudo Setorial Ambiental	Total	
	Treinamento Estudo de Viabilidade	5954	
	Avaliação da Capacidade Institucional		
	Tecnologia baseada em Trabalho		
	Gestão de Recursos Naturais		
	Saúde e Segurança Ocupacional		
UN-HABITAT	Gestão de conflitos participatória e o papel do Gênero	Participantes	
	Consulta distrital participatoria	Homens	Mulheres
		1535	984
		Total	

		2519	
UNICEF	Formação de facilitadores comunitários e distritais Comunidade participativa e habilidades de mobilização social	Participantes	
		Homens	Mulheres
		3867	1829
		Total	
		5696	
UNCDF	Formação de Fundo de Desenvolvimento Local (LDF) Fluxo de Financiamento LDF, Procedimentos Contábeis Descentralização, Papel e Responsabilidade do Governo Local Gestão Financeira Auditoria Interna, cobrança de receitas, Pacote Office, Saúde e Higiene. Educação cívica e Saneamento	Participantes	
		Homens	Mulheres
		3079	1581
		Total	
		4660	
PNUD	Formação em Administração Formação em Informática Formação inicial para conselheiros Formação de Liderança e Gestão Igualdade de Género Descentralização	Participantes	
		Homens	Mulheres
		4434	2018
		Total	
		6452	

Elaborado pelo autor. Fonte: *UN Joint Program on Local Governance and Decentralised Service Delivery. Trainings* Disponível em: < <http://jplg.org/> >

É notável que o fundo dos trabalhos propostos fora o de envolver as comunidades na vida política estatal – frisando o termo estatal, pois é justamente este movimento de aproximar da realidade institucional do Estado o percebido. Não se pode entender apenas um incentivo à vida política, pois a Somália foi palco de formas políticas extremamente organizadas muito anteriores da chegada colonial, os portos vibrantes no último milênio das cidades comerciais na costa somali, especialmente no século XIV, no qual Walls (2014) aponta mais de 200 anos de prosperidade contínua, são claros exemplos disto.

Assim, os temas como *gestão participativa, gênero e responsabilidade do governo local* podem representar uma tentativa de “ensinar a construir o Estado”, sendo o corpo estatal um elemento ainda não compreendido plenamente pela população somali. A inserção das mulheres, ainda que muito menor do que os números dos homens, no debate sobre a administração local, bem como a tentativa de incluir participantes de clãs minoritários, demonstram o esforço em “modernizar” as tradicionais estruturas clânicas. O que é uma ocidentalização, mas não necessariamente ruim, logo que promove relações igualitárias - e a heterárquica é umas das bases da decolonialidade - muito embora não sejam de origens essencialmente locais. Uma vez mais é reforçado o processo de hibridação, pois ao mesmo tempo em que o JPLG introduz novos elementos, a participação de líderes somali os rechaça ou adota. Esta questão de observar os frutos relativamente positivos de padrões ocidentais é paradoxal e recai no recorrente impasse da promoção dos direitos humanos. Entretanto, mesmo vestindo as lentes decoloniais que analisam criticamente as formulações do Ocidente, se tem como guia a promoção uma heterarquia da multiplicidade étnica, sexual, epistêmica, econômica e de gênero. A tradição somali dos clãs não é heterárquica, logo se faz bastante abstrusa a ideia de que seria preciso decolonializar a própria pré-colonialidade, ou seja, é realmente paradoxal⁴³.

A planejada prestação de serviços do JPGL demonstrou objetivar o envolvimento do Estado – em seus diferentes níveis – à imagem da prestação de serviços. O evidente escopo da descentralização esteve presente nos objetivos e práticas do programa, buscando aproximar, então, os povos distantes das capitais às realidades institucionais do Estado, sob a luz onusiana de realizar esta inclusão de maneira mais igualitária do que a executada pelos clãs.

⁴³ É preciso ter cuidado para a heterarquia decolonial não ser apropriada como a bandeira de uma nova missão civilizatória ocidental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a construção do Estado é inevitavelmente pensar um tema ocidental. O *Estado* por si como uma forma de organização social é ocidental, logo se avizinha certo estranhamento ao se apontar uma “ocidentalização do Estado”, no sentido de que seria quase uma redundância. Entretanto, não se pode entender as relações internacionais de maneira rigidamente imutável. Claro exemplo disto é o fato da Europa ter sido por séculos a periferia mundial, enquanto o Oriente era o núcleo econômico e político do globo. É o papel da academia formular e propor cenários e matrizes teóricas, que irão participar na criação e definição da agenda política internacional, e que, além disso, irão permitir que o mundo seja observado por novas e diversas lentes – não apenas academicamente mas na própria vida cotidiana. Assim, observar o mundo é, em alguma medida, mudá-lo. Portanto, é importante o esforço de se pensar novas formas de observação das relações internacionais e o exercício de aplicar a decolonialidade é um caminho para tal fim.

A Decolonialidade assevera que a humanidade ainda vive num mundo colonizado, ou melhor, colonializado e as ações das organizações internacionais não estão ausentes desta realidade. O escopo do JPLG demonstra que mesmo ao buscar a governança local, uma série de valores, especialmente o senso de democracia e igualdade, transpassam tradições históricas somalis. O que pode ser entendido como um caminho, no sentido de que as dinâmicas africanas vão mudar em algum aspecto, pois transformações sistêmicas ocorreram e para se posicionarem de maneira positiva e conseguirem combater os efeitos exploradores do sistema internacional os países africanos estão se solidificando como agentes ativos deste espaço. Ou seja, mesmo que a construção do Estado não seja a forma mais genuína de organização social, ela se manifesta como uma condição, e também possível escolha, pois não se pode negar aos povos africanos a oportunidade de assumirem papel de peso internacionalmente.

A questão é que não se pode entender essa configuração – e as transformações - dos povos africanos pelas lentes europeias. O *ponto zero* de análise não se aplica à formação estatal, a ONU reconhece que não se pode negar o fundo histórico e das tradições africanas. É preciso ter cuidado mesmo ao se falar de tradição, pois tradições também se alteram, fluem e confluem, a manutenção de uma tradição não significa a exata estagnação no tempo

e espaço. Parece uma tendência dos nossos olhos ocidentais a ficarem muito deslumbrados e encantados com características particulares de certos povos em África, quase numa visão romântica. Há elementos realmente deslumbrantes, e não há mal em admirá-los, mas não se deve vê-los por um senso de fantasia, de uma realidade distante, pois, até podem estar distantes geograficamente, mas são tão reais quanto qualquer prática de nossa rotina.

Daí a necessidade de recontar a história, para que não seja apenas dos vencedores, mas uma verdadeira história que permita a humanidade enxergar a imensa pluralidade de experiências que foram ocultadas. E neste processo, a construção do Estado também está inserida, pois mesmo que se entenda a condição do mundo estar dividido em Estados, não se pode esperar que todos efetuem exatamente os mesmos passos. Estados foram construídos e concebidos em tempos e contextos diferentes, e o modelo europeu centralizado devido às guerras não é simplesmente aplicável a qualquer espaço no globo. As histórias são diferentes, as relações sociais e a própria relação do indivíduo com o tempo e a Terra não permitem um tratamento homogeneizado. Entretanto, um forte movimento de homogeneização ocorreu e é real, seja pela universalização das características humanas baseadas no indivíduo europeu ou na implantação de um único padrão de organização social. Cabe aos colonializados desconstruírem o que lhes colonizou.

Naturalmente, esta forma única de Estado não se enraizou com a mesma profundidade em todos os territórios do globo. Assim, pode ser razoável a denominação de Estados fracos, pois é improcedente dizer que o funcionamento estatal na Somália se figura de maneira forte. O problema é como se percebe esta dita fraqueza, a exemplo da ideia de que um Estado para ser sólido precisa construir uma única nação, noção oriunda do imaginário idealizado de que indivíduos que tomam decisões iguais formariam menos conflito na administração estatal, fortalecendo assim o Estado. Contudo, a própria Somália é símbolo de que indivíduos que acreditam nos mesmos deuses e são descendentes das mesmas etnias podem vir a ter interesses divergentes. O ser humano é um organismo tão complexo que não pode ter suas aspirações reduzidas a uma língua, religião e tradições – mesmo que estes elementos balizem grande parte da vida social. Novamente, se tem a falsa ideia de imutabilidade de que uma vez definida uma identidade nacional, os possuintes desta identidade não iriam modificar seus interesses.

Não se nega que diferenças culturais causam conflitos, o que seria contrafactual, mas não se deve auferir todas as disputas a questões étnicas. Mas, ainda assim, a habilidade em conciliar e harmonizar a diferença é um dos principais desafios a ser atingido, tanto doméstica quanto internacionalmente. Por isso a importância de uma abordagem heterarquica, que não venha a sobrepor nenhum patamar de observação sobre o outro, nem mesmo rebaixar o Ocidente, pois não se pode promover a igualdade com base na exclusão.

Logo, o papel das OIs, que inerentemente enfrentam contradições ao trabalharem a construção do Estado – derivadas da tentativa solidificar a autonomia nacional por via da interferência internacional – se relaciona com este cenário de conciliar o global e o local. A ONU é um espaço privilegiado para se pensar e promover práticas heterarquicas, pois a organização tem em seus princípios constituintes valores em medidas não encontrados nos Estados, que possuem em suas preocupações os interesses próprios acima dos externos. Portanto, a ideia de que a ONU possa desenvolver medidas decolonizantes é mais crível do que esperar que os próprios Estados venham a as executar. É preciso deixar claro o que se entende como decolonial, uma vez que a simples negação de conceitos ocidentais não serve para tal noção. Uma construção do Estado decolonial se fundamenta no esforço de ouvir as vozes locais, de iluminar cosmovisões e repositórios de conhecimento que foram silenciados pelos ditames das relações de saber \times poder da Europa – Estados Unidos. É a percepção de que não se pode impor e sim trabalhar em conjunto, que, na verdade, é uma das próprias definições da formação estatal ao ter em seu pilar principal as genuínas relações Estado-sociedade.

Deste modo, conforme verificado no JPLG na Somália, a ONU demonstrou agir com comunidades locais, considerando as realidades somali e suas particularidades de organização social, é evidente que tal escopo fora traçado a fim de incluí-las nos padrões estatais, contudo o ponto a ser frisado é que as vozes somalis participaram da formação estatal – tanto que, a ONU fortaleceu a vinculação de autoridades subnacionais à prestação de serviços mesmo que, num primeiro momento, pudesse distanciar a “utilidade” da administração central. Isto porque a abordagem adotada foi a de baixo para cima, independente das causas para esta escolha – que variam desde a possibilidade de despender menos recursos até a real consideração da história somali. Optar por trabalhar em conjunto com governos locais foi essencial para não debilitar ainda mais a fraca imagem do Estado

somali, uma vez que a própria população recebia serviços de fontes não-estatais, e caso a ONU viesse a se posicionar unilateralmente a incipiência estatal seria ainda maior. O problema é que a participação das comunidades e líderes somalis, continua a ser feita de maneira colonial, em que os somalis *são inseridos* pelos treinamentos onusiados, ao invés de *se inserirem*. Novamente, passivos e não ativos.

O JPLG ao retratar a realidade somali muito destaca os riscos da tradição clânica e dos aspectos da vida somali, mas pouco enaltece características chave da população. Caso tal ação fosse feita, uma verdadeira tentativa de reconhecer cosmovisões abafadas pelo colonialismo físico e cognitivo seria executada. Fatores que levam à confirmação da hipótese de pesquisa de que JPLG não promoveu a habilidade de gerar ações decolonializantes justamente pela ONU ter sido concebida e ainda operada pelo quadro colonial dos Estados com maior poder na tomada de decisão. Entretanto, talvez, a principal habilidade em praticar programas decolonializantes seja a de reconhecer verdadeiramente os povos em África como capazes de prover aprendizado e experiências frutíferas, para que a inclusão dos indivíduos nos trabalhos onusianos de formação estatal seja no sentido de que a organização também possa internalizar elementos, numa dinâmica recíproca e não unilateral. Há habilidade para executar esta proposta decolonializante, uma vez que poder ser germinada nos próprios trabalhos administrativos da organização, ao elaborarem relatórios e buscarem um estudo mais aprofundado e inclusivo do legado local, situação que não se verificou no caso estudado. Isto é, a prestação de serviços também precisa ser vista como operação de caráter político que é capaz de transformar significados.

Com este diálogo em mesa, novos olhares dos formuladores de políticas e programas podem nascer e, numa máxima, a realidade social das OIs pode ser criada. Evidentemente não é processo simples nem imediato, e como a construção do Estado, toma tempo. Mas, caso fosse executado, juntamente aos treinamentos de *educação cívica* poderiam estar cursos sobre a *história somali*, por exemplo, o que seria uma prática essencialmente heterarquica. É preciso creditar e promover tal potencial de mudança, pois, senão, a ideia da cooperação internacional - cristalizada nos cursos de línguas unicamente de francês ou inglês como forma de desenvolvimento, ao invés de fomentar línguas nativas - será tão colonizada quanto às escolas coloniais *kafyes* no Mali que tiravam o almoço das crianças que se expressavam em seus idiomas naturais. A prestação de serviços pelas OIs não pode

ser um almoço negado caso não se reproduza o ideário do doador. Entregar um reservatório de água não pode funcionar como moeda de troca para “civilizar” populações. Senão, mais uma vez, o *civiliza-te ou te mato* seria aplicado, mas vestindo outra roupagem: civiliza-te ou te deixo morrer de sede.

REFERÊNCIAS

- ADEN AWALE, Ali. **A Somalilândia é um País de Verdade, segundo a Somalilândia**. 2013. Disponível em: < http://www.vice.com/pt_br/read/a-somalilandia-e-um-pais-de-verdade-segundo-a-somalilandia>. Acessado em 25 maio de 2015.
- AFRICA RESEARCH INSTITUTE. **After Borama: Consensus, representation and parliament in Somaliland**. Londres, 2013.
- AUSTRIAN RED CROSS. **Clans in Somalia**. Viena: Austrian Centre for Country of Origin & Asylum Research and Documentation, 2009.
- BAIRD, Mark. Service Delivery in Fragile and Conflict-Affected States. In. **World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development**, 2011.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: International Organizations in Global Politics**. Cornell University Press, 2004.
- BATLEY, Richard; MCLOUGHLIN, Claire. Engagement with Non-State Service Providers in Fragile States: Reconciling State-Building and Service Delivery. **Development Policy Review**, v. 28, n. 2, p. 131-154, 2010.
- BUZAN, Barry. **People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.1991
- CABRAL, Amílcar de 1979. **Unidade e Luta: Discursos e Escritos** . London: Heinemann .
- CARVALHO, Luiz Carlos Tavares de. **Estados Falidos, Instituições Internas e Internacionais: Avanços ou Retrocessos?** 2007. 133f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.
- CASTRO, Marina; SEIXAS, Brenner. O ponto de partida para um repensar de África nas Relações Internacionais: as origens das contribuições pan-africanistas. In **Conjuntura Internacional**, v. 10, n. 3, p. 15 – 23. 2013.
- CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG. 2012.
- CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Decolonizar La Universidad: La hybris del punto cero y el diálogo de saberes. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSGOUEL, Ramón (Ed.). **El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. 21. ed. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007, p. 79-92.
- CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSGOUEL, Ramón. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSGOUEL, Ramón (Ed.). **El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. 21. ed. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007, p. 9-24.

- COSTA DIAS, Eduardo. Do Estado colonial ao Pós-Colonial. In. **JANUS**, 2010
- COSTA OLIVEIRA, Assis. Pós-Colonialismo, Relações Internacionais e Direitos Humanos: Análise Do Caso Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Estado da Nicarágua. **O Direito Alternativo**, v.2, n.1, p. 39-63, jun, 2013.
- DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Las Organizaciones Internacionales**. Madrid, Tecnos, 14ª ed. 2007.
- DURKHEIM, Emily. **Professional ethics and civic morals**. London: Routledge, 1957.
- ESCOBAR, Arturo. Mundos y conocimientos de otro modo : El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. **Tabula Rasa**, n. 1, p. 51-86, 2003.
- FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados – Governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.
- _____. **The End of History and the Last Man**. New York: Harper Perennial, 1993.
- FUSINATO, Cristina P. **Entre o local e o global: avanços e desafios do modelo de justiça de transição aplicado em Ruanda no pós-genocídio**. 2014. Monografia – Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013
- GRAÇA, Pedro Borges. **A Construção da Nação em África**. Coimbra: Almedina. 2005.
- GROSGOUEL, Ramón. Descolonizando Los Universalismos Occidentales: El Pluri-Versalismo Transmoderno Decolonial Desde Aimé Césaire Hasta Los Zapatistas. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSGOUEL, Ramón (Ed.). **El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. 21. ed. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007, p. 63-78.
- GROVOGUI, Siba. Rituals of Power: Theory, Languages and Vernaculars of International Relations. **Alternatives: global, local, political**, n. 3, p. 499–529, 1998.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2 v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HAMPÂTE BÂ, Amadou. Amadou Hampate Ba. In **Civilizações - Entrevistas do Le Monde**. Rio de Janeiro: Ática, 1989.
- HALL, Stuart; DU GAY, Paul. **Questions of cultural identity**. London, Thousand Oaks, Calif., Sage, 1996.
- HELMAN, Gerald .B.; RATNER, Steven.R. Saving Failed States, **Foreign Policy**, n. 89, p. 3-20, 1992.

HOLSTI, Kalevi J. **The State, War, and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

_____. War, Peace and the State of the State. **International Political Science Review**, n.16, v. 4, Dangers of Our Time, p. 319-339,1995.

JAGA. **Reconstruir o estado Africano pós-colonial através da descentralização e integração regional**. 2012. Disponível em: <http://jaga.afrique-gouvernance.net/_docs/pt_memorando_workshop_3.pdf>. Acessado em 18 janeiro de 2015.

JOHNSON, Paul. Colonialism's Back – and Not a Moment Too Soon. **New York Times**, ed 22, 1993.

KAPLAN, Seth. **Rethinking state building**. 2009. Disponível em: <<http://thebrokeronline.eu/Articles/Rethinking-state-building2009>>. Acessado em 18 janeiro de 2015.

_____. **Somalia's Complex Clan Dynamics**. 2012. Disponível em: <<http://www.fragilestates.org/2012/01/10/somalias-complex-clan-dynamics/>>. Acessado em 18 janeiro de 2015.

KOHL, Christoph. Construindo a nação na África pós-colonial: o exemplo de Guiné-Bissau. **World Tensions**, n. 7, p. 39-71, 2013.

LEO, Benjamin; BARMIER, Julia. **Who Are the MDG Trailblazers? A New MDG Progress Index**. Washington DC: Center for Global Development, 2010.

LEMAY-HÉBERT, Nicolas. Statebuilding without Nation-building? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutional Approach. **Journal of Intervention and Statebuilding**, n.3, v.1, p. 21-45, 2009.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição da Corte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

LUNDIN, Iraê Baptista. **Reflexões sobre o Processo da Construção do Estado Moderno – Uma Análise Comparativa entre o Mundo Ocidental e África**. In. MENSAL (CEEI-ISRI) ano 1, n. 1, Maputo, 2013.

MARCOVITCH, Jacques (org). **Sérgio Vieira de Mello – pensamento e memória**. São Paulo, Saraiva, 2004.

MENKHAUS, Kenneth. Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping. In. **International Security**, v. 31, n. 3, pp. 74–106, 2007.

MIGNOLO, Walter D. El Pensamiento Decolonial: Desprendimiento y Apertura - un manifiesto In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (Ed.). **El giro**

decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. 21. ed. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007, p. 25-46.

MINKOV, Michael; HOFSTEDE, Geert. **Cross-cultural Analysis: The Science and Art of Comparing The World's Modern Societies And Their Cultures.** Thousand Oaks, California, SAGE Publications, 2013.

NDARUHUSTE, Susy. **State-building, Peace-building and Service Delivery in Fragile and Conflict-affected States:** Literature Review. CfBT Education Trust, Reading, 2011.

OCDE, ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations.** 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/fragilestates/43463433.pdf>>. Acessado em 18 janeiro de 2015

_____. **Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations:** from Fragility to Resilience. 2008

_____. **Service Delivery in Fragile Situations: Key Concepts, Findings and Lessons.** Paris, 2008b.

ONU, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Operation in Somalia I.** 2003. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosomi.htm>>. Acessado em 25 maio de 2015.

_____. **United Nations Operation in Somalia II.** 2003. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2.htm>>. Acessado em 25 maio de 2015.

_____. **Joint Programme Document** .2008. Disponível em: <http://www.unCDF.org/sites/default/files/Documents/lg-dsd_50723_prodoc_0.pdf>. Acessado em 25 abril de 2015.

_____. **UN Joint Programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery 2008 Annual Report,** 2009. Disponível em: <<http://jplg.org/documents/reports/2008/2008%20Annual%20Report.docx>>. Acessado em 25 abril de 2015.

_____. **UN Joint Programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery 2009 Quarterly Progress Report I,** 2009a. Disponível em: <<http://jplg.org/documents/reports/2009/2009%20Q1%20Report.docx>>. Acessado em 25 abril de 2015.

_____. **UN Joint Programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery 2009 Quarterly Progress Report II,** 2009b. Disponível em: <<http://jplg.org/documents/reports/2009/2009%20Q2%20Report.doc>>. Acessado em 25 abril de 2015.

_____. **UN Joint Programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery 2009 Quarterly Progress Report III**, 2009c. Disponível em: <<http://jplg.org/documents/reports/2009/2009%20Q3%20Report.doc>>. Acessado em 25 abril de 2015.

_____. **UN Joint Programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery 2009 Annual Report**, 2010. Disponível em: <<http://jplg.org/documents/reports/2009/2009%20Annual%20Report.docx>>. Acessado em 25 abril de 2015.

_____. **UN Joint Programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery (JPLG) 2010 Annual Report**, 2011. Disponível em: <<http://jplg.org/documents/reports/2010/2010%20Annual%20Report.pdf>>. Acessado em 25 abril de 2015.

_____. **UN Joint Programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery in Somalia: JPLG Annual Report**. 2012. . Disponível em: <mptf.undp.org/document/download/11293>. Acessado em 25 abril de 2015.

PAICE, Edward. **Negotiating peace in Somalia** – an insight from Somaliland. 2013. Disponível em: <<http://www.africaresearchinstitute.org/blog/peace-in-somalia/>>. Acessado em 17 maio de 2015.

PARIS, Roland. Ordering the World: Academic Research and Policymaking on Fragile States, **International Studies Review** n. 13, p. 58-71, 2011.

PARIS, Roland; SISK, Timothy D. **Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding**. International Peace Academy Publications, 2007.

PNUD, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Key Concepts and Operational Implications in Two Fragile States: The Case of Sierra Leone and Liberia**. 2010. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/statebuilding_conceptsandoperationalimplicationsintwofragilestat.html>. Acessado em 25 abril de 2015.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder e clasificación social. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSGUÉL, Ramón (Ed.). **El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. 21. ed. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 93-126.

REDFIELD, Robert, LINTON, Ralph; HERSKOVITS, Melville J. Memorandum on the study of acculturation. **American Anthropologist**, n. 38, 1936.

RODÓ, José Enrique. **Ariel**. Valencia: Editora Cervantes, 1900.

ROTBURG, Robert I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. In: R.I. Rotberg (ed.), **State Failure and State Weakness in a Time of Terror**, 2003.

SAKALA, Alcides. **A Construção do Estado Nação em África (I)**. 2002. Disponível em: <http://www.club-k.net/index.php?option=com_content&view=article&id=3414:a-construcao-do-estado-nacao-em-africa-i-alcides-sakala&catid=9:preto-branco&lang=pt&Itemid=1078>. Acessado em 17 maio de 2015.

SERRANO, Carlos. **O Processo Da Constituição Dos Estados Nacionais Em África**. 1991. Disponível em: <<http://www.ueangola.com/criticas-e-ensaios/item/159-o-processo-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-dos-estados-nacionais-em-%C3%A1frica>>. Acessado em 19 abril de 2015.

SERENI, Angelo Piero. **The Italian concept of international law**. 1943.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **Refundación del Estado en América Latina – Perspectivas desde una epistemología del Sur**. 2010

THE FUND FOR PEACE. **The Failed States Index 2005**. 2005. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2005-sortable>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **The Failed States Index 2006**. 2006. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2006-sortable>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **The Failed States Index 2007**. 2007. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2007-sortable>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **The Failed States Index 2008**. 2008. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2008-sortable>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **The Failed States Index 2009**. 2009. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2009-sortable>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **The Failed States Index 2010**. 2010. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2010-sortable>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **The Failed States Index 2011**. 2011. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2011-sortable>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **The Failed States Index 2012**. 2012. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2012-sortable>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **The Failed States Index 2013**. 2013. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2013-sortable>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **Fragile States Index 2014**. 2014. Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2014>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **Fragile States Index 2015**. 2015. Disponível em:
<<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>>. Acessado em 10 abril de 2015.

TILLY, Charles. **The Formation of National States in Western Europe**. Paperback, 1975.

TORRES, Ricardo Lobo. A Legitimação dos Direitos Humanos e os Princípios da Ponderação e da Razoabilidade. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). **Legitimação dos Direitos Humanos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

UZIEL, Eduardo. **Conselho de segurança, as operações e manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas** —Brasília : FUNAG, 2010.

VAN DE WALLE, Steven; SCOTT, Zoe. The Political Role of Service Delivery in State-Building: Exploring the Relevance of European History for Developing Countries. . In: **Development Policy Review**. V. 29, n. 1, pp. 5-21, 2011.

VON BOGDANDY, Armin von Bogdandy; HÄUBLER, Stefan; HANSCHMANN, Felix; UTZ, Raphael. State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches. In: A. von Bogdandy and R. Wolfrum, (eds.), **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, v. 9, p. 579-613, 2005.

WALLS, Michael. **Statebuilding in the Somali Horn**: Compromise, Competition and Representation. African Research Institute. 2014. Disponível em:
<<http://www.africaresearchinstitute.org/newsite/wp-content/uploads/2014/12/Statebuilding-in-the-Somali-Horn.pdf>>. Acessado em 10 abril de 2015.

_____. **Somaliland's Democratic Transition**. African Research Institute. 2014.
Disponível em: < <http://www.africaresearchinstitute.org/event/somaliland-democracy/>>.
Acessado em 10 abril de 2015.

WEBER, Max. **Economy and Society**. Berkeley: University of California, 1978.

WILLIAMS, Raymond. **The sociology of culture**. New York, Schocken Books, 1982.

ZIVETZ, Laurie. **Health Service Delivery in Early Recovery Fragile States**: Lessons from Afghanistan, Cambodia, Mozambique, and Timor Leste. Arlington, Va., USA: Basic Support for Institutionalizing Child Survival (BASICS) for the United States Agency for International Development (USAID).2006.