

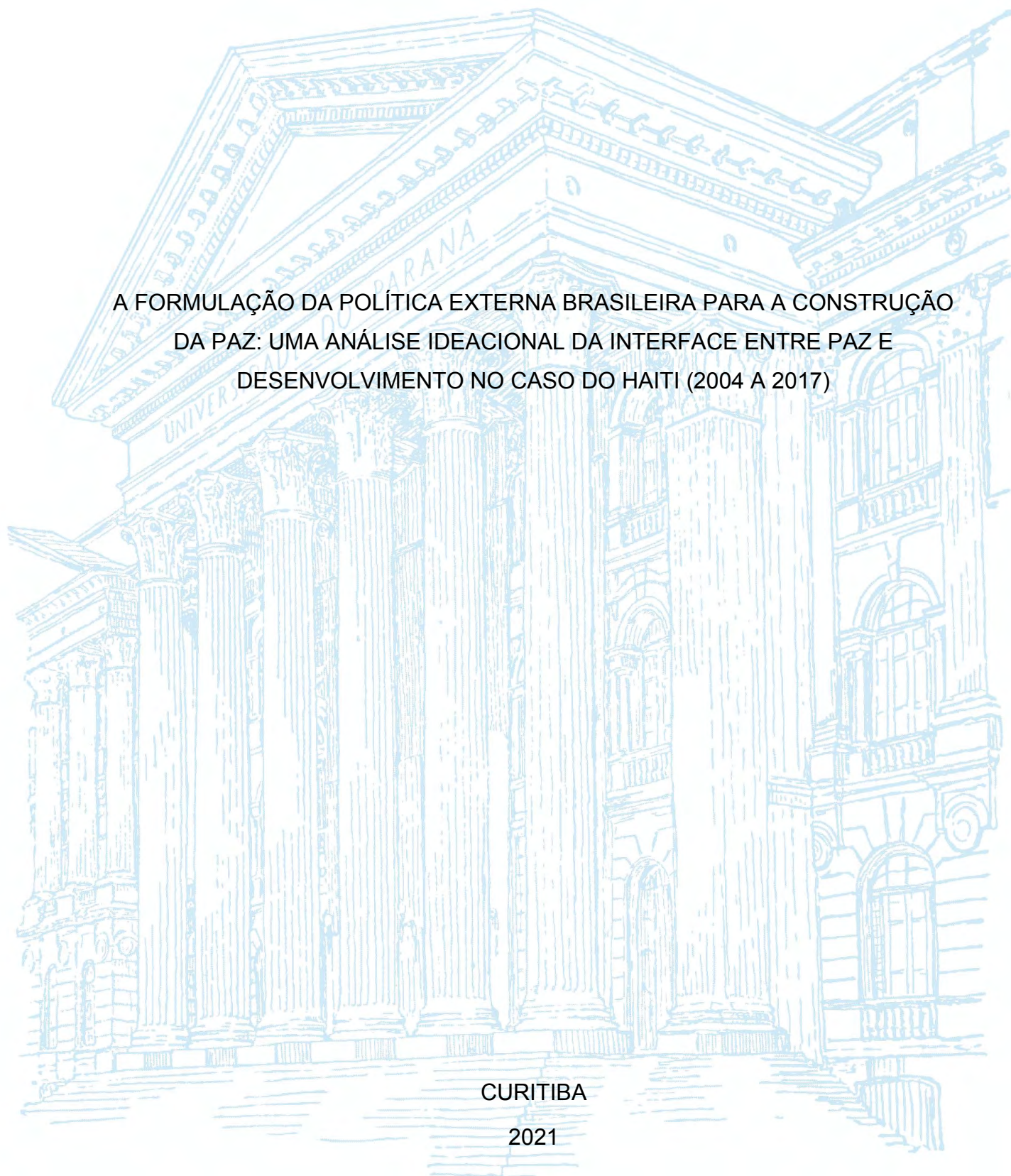
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

THAÍSE KEMER

A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A CONSTRUÇÃO
DA PAZ: UMA ANÁLISE IDEACIONAL DA INTERFACE ENTRE PAZ E
DESENVOLVIMENTO NO CASO DO HAITI (2004 A 2017)

CURITIBA

2021



THAÍSE KEMER

A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A CONSTRUÇÃO
DA PAZ: UMA ANÁLISE IDEACIONAL DA INTERFACE ENTRE PAZ E
DESENVOLVIMENTO NO CASO DO HAITI (2004 A 2017)

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em
Ciência Política, Setor de Ciências Humanas,
Universidade Federal do Paraná, como requisito
parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugênio Pereira

CURITIBA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoêla Noqueira – CRB 9/1607

Kemer, Thaíse

A formulação da política externa brasileira para construção da paz : uma análise ideacional na interface entre paz e desenvolvimento no caso do Haiti (2004 a 2017). / Thaíse Kemer. – Curitiba, 2021.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Aleksandro Eugênio Pereira

1. Forças de paz brasileiras. 2. Haiti - Relações exteriores. 3. Brasil – Relações exteriores. 4. Relações internacionais - Brasil. 5. Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti. I. Pereira, Aleksandro Eugênio, 1972-. II. Título.

CDD – 327.8107294



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **THAÍSE KEMER** intitulada: **A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A CONSTRUÇÃO DA PAZ: UMA ANÁLISE IDEACIONAL DA INTERFACE ENTRE PAZ E DESENVOLVIMENTO NO CASO DO HAITI (2004 A 2017)**, sob orientação do Prof. Dr. **ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA**, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

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

CURITIBA, 23 de Agosto de 2021.

Assinatura Eletrônica
24/08/2021 14:33:59.0
ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
24/08/2021 17:21:50.0
AUREO DE TOLEDO GOMES
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA)

Assinatura Eletrônica
26/08/2021 14:08:12.0
DANILO MARCONDES DE SOUZA NETO
Avaliador Externo (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA)

Assinatura Eletrônica
24/08/2021 14:40:20.0
RAMON BLANCO DE FREITAS
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO
LATINO AMERICANA)

AGRADECIMENTOS

A presente tese foi desenvolvida, em boa medida, durante a pandemia de COVI-19, que afetou o mundo, e o meu mundo, profundamente, e tornou o desafio da pesquisa certamente mais complexo. Nesse contexto, me senti amplamente amparada e apoiada por professores e pesquisadores, família, amigos e amigas e outras pessoas que me ajudaram a concretizar o trabalho ora apresentado.

Gostaria de agradecer muito ao meu orientador, Professor Doutor Aleksandro Eugênio Pereira, por todo o suporte, compreensão e companheirismo ao longo dessa caminhada. Você foi essencial para a pesquisa. Muito obrigada, Professor!

Agradeço ao Professor Doutor Ramon Blanco, que trouxe contribuições sempre muito ricas para minha vida acadêmica. Também agradeço à minha Banca de Qualificação, composta pelo Professor Doutor Aleksandro Eugênio Pereira, pelo Professor Ramon Blanco e pelo Professor Doutor Danilo Marcondes Neto, pois todos trouxeram contribuições fundamentais para o amadurecimento da pesquisa.

Agradeço ao Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (NEPRI UFPR) pelo apoio na construção do desenho de pesquisa e pelos debates ricos que tivemos. Agradeço aos professores e à equipe administrativa do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR: vocês contribuíram muito para este trabalho.

Agradeço ainda à CAPES e à Fundação Araucária pelo apoio financeiro que foi essencial para que eu pudesse dar início a esta pesquisa.

Agradeço ao Professor Doutor Ricardo Seitenfus, à Professora Doutora Eduarda Hamann, aos pesquisadores Christoph Harig e Rodrigo Gallo e ao General Fernando Goulart: as contribuições de vocês foram muito importantes para este trabalho. Também gostaria de agradecer aos meus colegas da especialização em Relações Internacionais na Cândido Mendes, Regilene Lima, Luís Felipe Costamilan, Majoê Ainá Vogel e Ricardo Cruz, bem como ao Professor Doutor Paulo Velasco Júnior: junto com vocês, descobri e cultivei minha paixão pelas Relações Internacionais. Sou muito grata pelas conversas e pela amizade!

Agradeço a todas as pessoas que entrevistei, que dispuseram seu tempo para compartilhar conhecimentos e para contribuir com esta pesquisa. Muito obrigada!

Agradeço demais aos amigos que tanto contribuíram com seu apoio, conversas e trocas! Muito obrigada, Leonardo Mèrcher, Natali Hoff, Caroline Cordeiro, Cláudia Stephan, Evelise Zampier, Gláucia Bernardo, Mirela Nogueira e Ludmila Culpi! Agradeço também às queridas amigas que, de alguma forma, me incentivaram e me deram força, Suzana Moraes e Valéria Moraes, Jordana Custódio, Priscila Uryu, Betina von H. Seger, Karine Prates, Silvana Bittencourt, Daniela Foletto, Karolina Troccoli, Nayara Mesquita, Raissa Ferreira, Mariana Vasconcelos. Agradeço aos meus queridos amigos Ohana: Thais, Mariana, Day, Renato, Tey, Carol, Daniel, Isa, Mariá, Raquel, Pillar, Thiago e Rod. Mesmo à distância, devido ao isolamento social, vocês todos e todas foram fundamentais para que eu conseguisse atravessar essa jornada com mais leveza e alegria!

Agradeço demais ao time do Instituto Sivis pelo apoio fundamental para que este trabalho se tornasse realidade: Henrique Zétola, Pedro Veiga, Diego Moraes, Fernanda Andrade, Sara Clem, Guilherme Dockhorn, Jamil Assis e Rodrigo Merlin, que tanto me apoiaram e me incentivaram a avançar. Meu agradecimento para a Camila Mont'Alverne, que me deu dicas de pesquisa valiosas. Também agradeço à Driely Prieto e à Letícia Rodrigues por todas as coisas boas que compartilhamos e por terem me apoiado tanto!

Agradeço às minhas tias Salete e Lica, às minhas primas Josy e Rafa, ao meu primo Arthur e à Ana, pela torcida de sempre! Meu muito obrigada às minhas irmãs, Babi, Samira, Manu e Marize, e a meu irmão, Rique, pelo carinho e apoio. Aos meus sogros, Kika e Del, e à minha cunhada Camila, que tanto me apoiou ao longo desse processo com seus conselhos e orientações, meu muito obrigada!

Por fim, um agradecimento especial para as pessoas para quem eu dedico esta tese: agradeço à minha mãe Maria e ao meu padrasto Cândido por todo apoio, dedicação, atenção, suporte, amor e carinho! Agradeço muito a vocês pela proximidade com que acompanharam meu trabalho aqui em Curitiba. Vocês foram essenciais para esse trabalho, sempre ao meu lado, faça chuva, neve ou sol! Agradeço a meu marido, Jean, por caminhar junto comigo e por me incentivar, sempre me dizendo que daria certo! As nossas conversas foram parte fundamental do amadurecimento desta pesquisa! Também agradeço à minha avó Tereza (*in memoriam*) e a meu avô Nicanor (*in memoriam*) por me apoiarem tanto e com tamanho amor. Vocês todos foram incríveis e fundamentais para este trabalho acontecer!

“Vivendo se aprende; mas o que se aprende, mais, é só a fazer outras maiores perguntas”. - Guimarães Rosa (2006, p. 363)

RESUMO

O objetivo da tese é analisar as ideias que direcionaram a política externa brasileira para a construção da paz no Haiti, de 2004 a 2017. Para tanto, a pesquisa combina dois instrumentos analíticos: o Construtivismo, que evidencia a relevância do debate ideacional para as Relações Internacionais, e a Análise de Política Externa, que ressalta as variáveis domésticas para a compreensão da política externa. A hipótese é que as ideias que direcionaram as ações do Brasil sobre a construção da paz no Haiti podem ser explicadas por meio de duas vias: (I) por um lado, um processo de instrumentalização da interface entre paz e desenvolvimento pelos principais formuladores da política externa brasileira para alcançar interesses estratégicos; (II) por outro, um processo de interpretação desse conceito pelas burocracias nacionais de acordo com seus próprios lugares institucionais, gerando interpretações que afetam o entendimento desse conceito nos meios acadêmico e político. Para tanto, a pesquisa analisou dados de: (1) documentos e discursos oficiais; (2) fontes não-oficiais e (3) 35 entrevistas semi-estruturadas conduzidas pela autora com militares, diplomatas, acadêmicos nacionais e internacionais e atores da sociedade civil haitiana entre abril de 2020 e maio de 2021. As ideias dos formuladores de política externa brasileira sobre a construção da paz no Haiti foram debatidas a partir de três diferentes perspectivas de análise: o nível sistêmico, o nível doméstico e o nível do contexto haitiano. A pesquisa encontrou que, ao adotar a via militar sem aprofundar o debate sobre os efeitos dessa abordagem para a construção da paz, o Brasil obteve efeitos limitados para apoiar o Haiti em uma perspectiva de desenvolvimento estrutural. Enquanto a atuação militar na esfera social obedeceu a considerações de cunho estratégico das Forças Armadas, a cooperação brasileira para o desenvolvimento apresentou lacunas estruturais que limitaram as possibilidades de essa cooperação trazer uma contribuição de cunho emancipatório para o processo de paz haitiano. À luz da análise em três níveis, a hipótese da pesquisa pode ser confirmada: (I) a lógica de construção da paz foi articulada pelos formuladores da política externa brasileira como elemento discursivo que contribuiu para fundamentar a atuação do Brasil no Haiti no contexto da MINUSTAH; (II) enquanto os militares interpretaram a interface entre segurança e desenvolvimento a partir de diferentes instrumentos das operações de paz, os diplomatas brasileiros utilizaram as iniciativas militares no terreno para dar coesão discursiva à interrelação entre segurança e desenvolvimento, gerando um entendimento, nos âmbitos político e acadêmico, de uma lógica de construção da paz calcada em instrumentos militares. A pesquisa traz originalidade por utilizar a análise ideacional para debater um discurso diplomático brasileiro de construção da paz que adota instrumentos militares como elementos centrais para a construção discursiva da agenda de desenvolvimento, com escassos questionamentos sobre as implicações desses instrumentos para o desenvolvimento no Haiti. Ao centrar-se na via militar sem um aprofundamento do debate sobre seus pressupostos, a política externa brasileira limita seu potencial de consolidar uma agenda de construção da paz que tenha o desenvolvimento como sua finalidade principal.

Palavras-chave: Construção da paz. Política Externa Brasileira. Análise de Política Externa. Operações de Paz. Cooperação para o Desenvolvimento. MINUSTAH

ABSTRACT

The goal of the thesis is to analyze the ideas that guided Brazilian foreign policy for peacebuilding in Haiti, from 2004 to 2017. For this purpose, the research combines two analytical instruments: Constructivism, which highlights the ideational debate for International Relations, and Foreign Policy Analysis, which highlights the importance of domestic variables for foreign policy. The hypothesis that underpins this work is that the ideas that guided Brazil's actions towards peacebuilding in Haiti can be explained in two ways: (I) on the one hand, a process of instrumentalization of the interface between peace and development by the main Brazilian foreign policy makers to achieve strategic interests; (II) on the other hand, a process of interpretation of this concept by national bureaucracies according to their own institutional places, generating interpretations that affect the understanding of the concept both in the academic and political Brazilian environment. The research analyzed data from: (1) official documents and speeches; (2) unofficial sources and (3) 35 semi-structured interviews conducted by the author with military personnel, diplomats, national and international academics, and people from Haitian civil society between April 2020 and May 2021. The ideas of foreign policy makers regarding peacebuilding in Haiti were debated from three different perspectives of analysis: the systemic level, the domestic level and the level of the Haitian context. The research found that, by adopting the military route without deepening the debate about the effects of this approach to peacebuilding, Brazil had limited effects to support Haiti from a structural development perspective. While military action in the social sphere obeyed strategic considerations of the Armed Forces, Brazilian cooperation for development presented structural gaps that limited the possibilities of this cooperation bringing an emancipatory contribution to the Haitian peace process. In light of the three-level analysis, the research hypothesis can be confirmed: (I) the logic of peacebuilding was articulated by Brazilian foreign policy makers as a discursive element that contributed to substantiate the Brazilian participation in MINUSTAH ; (II) while the military interpreted the interface between security and development by using different instruments that served to their strategic purposes, Brazilian diplomats used military initiatives on the ground to achieve discursive cohesion to the interrelationship between security and development, generating a particular understanding of peacebuilding in the political and academic domains, based on military instruments. The research brings originality by using ideational analysis to debate a Brazilian diplomatic discourse on peacebuilding that adopts military instruments as central elements for the discursive construction of the development agenda, with little debate on the implications of these instruments for development in Haiti. By focusing on the military route without deepening the debate on its assumptions, Brazilian foreign policy limits its potential to consolidate a peacebuilding agenda that has development as its main objective.

Keywords: Peacebuilding. Brazilian Foreign Policy. Foreign Policy Analysis. Peacekeeping Operations. Development Cooperation. MINUSTAH

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – DESCRIÇÃO DE GANGUES POR PROFISSIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	167
FIGURA 2 - PORCENTAGEM DE HOMENS (18–29 ANOS) NA POPULAÇÃO GERAL DE BAIROS SELECIONADOS DE PORTO PRÍNCIPE QUE AFIRMAM SER FILIADOS A GRUPOS URBANOS ARMADOS	168
FIGURA 3 - ORGANOGRAMA DAS INFLUÊNCIAS SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	209
FIGURA 4 - DIRETRIZES E NARRATIVAS OFICIAIS DO BRASIL.....	233

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - GASTOS ANUAIS DO BRASIL NA COOPERAÇÃO TÉCNICA COM O HAITI (2010-2018)	235
GRÁFICO 2 - NÚMERO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E HAITI (2004-2018)	238
GRÁFICO 3 - PRINCIPAIS ÁREAS DA COOPERAÇÃO BRASIL E HAITI (2004-2018).....	239
GRÁFICO 4 - INSTITUIÇÕES DO BRASIL NA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIL-HAITI (2004-2018)	239
GRÁFICO 5 - TERCEIRAS PARTES NOS PROJETOS DE COOPERAÇÃO BRASIL-HAITI (2004-2018)	240

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - TIPOS DE IDEIAS E SEUS EFEITOS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS	63
TABELA 2 - GASTOS DO GOVERNO BRASILEIRO COM A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL 2005-2013 (R\$).....	128
TABELA 3 - PRINCIPAIS PROJETOS DE COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E HAITI (2005-2009).....	234
TABELA 4 - IDEIAS DOS FORMULADORES DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOBRE CONSTRUÇÃO DA PAZ	309

LISTA DE SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação
ACISO - Ações Cívico Sociais
APE - Análise de Política Externa
BINUH - United Nations Integrated Office in Haiti
CGFome - Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e de Combate à Fome
COBRADI - Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CVR - *Community Violence Reduction*
DELBRASONU - Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas em Nova York
DHS – Direitos Humanos
ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ICF – *International Cooperation Framework*
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MD - Ministério da Defesa
MIF - *Multinational Interim Force*
MINUSTAH - Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
MICIVIH - *Mission Civile Internationale en Haïti*
MONUSCO - Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OEA - Organização dos Estados Americanos
ONG - Organização Não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PEB - Política Externa Brasileira
PBC - *Peacebuilding Commission*
PNH - Polícia Nacional Haitiana
PT - Partido dos Trabalhadores
QIP - *Quick Impact Project*
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas
MINUJUSTH - UN Mission for Justice Support in Haiti

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	18
1.1.	A CONSTRUÇÃO DA PAZ NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	21
1.2.	DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	24
1.3.	OBJETIVOS, JUSTIFICATIVA E HIPÓTESE DE TRABALHO	32
1.4.	MÉTODOS DE ANÁLISE	36
1.5.	ESTRUTURA DA TESE	39
2.	POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA PERSPECTIVA IDEACIONAL	42
2.1.	INTRODUÇÃO.....	42
2.2.	APE: ABRINDO A “CAIXA-PRETA” DO ESTADO.....	43
2.3.	AS IDEIAS DOS FORMULADORES DE POLÍTICA EXTERNA: ABRINDO A CAIXA PRETA DAS IDEIAS DENTRO DA CAIXA PRETA ESTATAL	53
2.4.	IDEIAS EM POLÍTICA EXTERNA: CONCEITOS E A PERSPECTIVA DOS AGENTES	62
2.5.	DAS IDEIAS DOS AGENTES À AGÊNCIA POLÍTICA DAS IDEIAS	74
2.6.	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	78
3.	A INSERÇÃO DO CONCEITO DE CONSTRUÇÃO DA PAZ NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	80
3.1.	INTRODUÇÃO.....	80
3.2.	DA CONSTRUÇÃO DA PAZ À SUSTENTAÇÃO DA PAZ	82
3.2.1.	<i>Cruz Report</i> : uso da força e implicações para a construção da paz	100
3.3.	A CONSTRUÇÃO DA PAZ DO BRASIL NAS MISSÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU	104
3.4.	A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA COMISSÃO DE CONSTRUÇÃO DA PAZ	116
3.5.	CONSTRUÇÃO DA PAZ E COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL	119
3.6.	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	131
4.	PANORAMA HISTÓRICO SOBRE O HAITI.....	132
4.1.	INTRODUÇÃO.....	132
4.2.	DA INDEPENDÊNCIA DO HAITI À ELEIÇÃO DE ARISTIDE EM 1991	133
4.3.	A ATUAÇÃO DA ONU: DE 1990 AO INÍCIO DA MINUSTAH	139
4.4.	O TERREMOTO DE 2010 E O SURTO DE CÓLERA NO HAITI	151

4.5.	O CONTEXTO PÓS-2010 E O FIM DA MINUSTAH	158
4.6.	CONCLUSÕES PARCIAIS	169
5.	A AGENDA BRASILEIRA DE CONSTRUÇÃO DA PAZ: DO NÍVEL SISTÊMICO AO NÍVEL DOMÉSTICO	171
5.1.	INTRODUÇÃO.....	171
5.2.	O NÍVEL SISTÊMICO: BRASIL E O DEBATE ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO	172
5.3.	O BRASIL E O DESENVOLVIMENTO NA MINUSTAH.....	187
5.4.	A CONSTRUÇÃO DA PAZ NO NÍVEL DOMÉSTICO DA PEB	208
5.5.	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	220
6.	A AGENDA DE CONSTRUÇÃO DA PAZ DO BRASIL NO CONTEXTO HAITIANO	223
6.1.	INTRODUÇÃO.....	223
6.2.	VISÕES SOBRE O HAITI, PARCEIRO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA.....	224
6.3.	PANORAMA DA COOPERAÇÃO TÉCNICA DO BRASIL NO HAITI	231
6.4.	<i>PEACEKEEPERS</i> BRASILEIROS E A AGENDA DE CONSTRUÇÃO DA PAZ	253
6.4.1.	<i>Peacekeepers</i> brasileiros e os <i>Quick Impact Projects</i> (QIPs)	260
6.4.2.	<i>Peacekeepers</i> brasileiros e Ações de Redução de Violência Comunitária ...	268
6.4.3.	<i>Peacekeepers</i> brasileiros, ACISOs e obras de infraestrutura	282
6.5.	DISCUTINDO O LEGADO DA ATUAÇÃO DO BRASIL NO HAITI	293
7.	CONCLUSÕES	313
	REFERÊNCIAS.....	318
	APÊNDICE I: CÓDIGO DAS ENTREVISTAS.....	351
	APÊNDICE II: MISSÕES DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI DE 1993 A 2017.....	352
	ANEXO I: PROJETOS ACISOS E CVRS DO BRASIL NO HAITI (2004-2017)	353

1. INTRODUÇÃO

A presente tese analisa a formulação da política externa brasileira (PEB) para a construção da paz no Haiti, considerando o contexto da participação do Brasil na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*, ou MINUSTAH), a primeira missão de estabilização estabelecida por essa organização (GORUR, 2016). O objetivo desse estudo é analisar as ideias que orientam a formulação dessa agenda, de forma a ampliar a compreensão das motivações das ações do Brasil para a construção da paz em contextos de missões de manutenção da paz.

O argumento central da tese é o de que, a despeito do discurso brasileiro defender a construção da paz com ênfase na centralidade das sociedades locais em seus processos de paz, o debate das ideias dos formuladores de política externa revela que essa atuação apresentou lacunas importantes para contribuir, de forma estrutural, para a promoção do desenvolvimento da sociedade haitiana. Essas lacunas incluem tanto: (1) a falta de uma reflexão crítica por parte do governo brasileiro quanto às implicações da intervenção militar como solução para o enfrentamento dos desafios políticos e sociais para a sociedade haitiana e; (2) a falta de aprimoramento da cooperação internacional do Brasil como mecanismo capaz de oferecer uma contribuição significativa para servir tanto aos desígnios da política externa brasileira quanto para ofertar uma contribuição de cunho estrutural para a sociedade haitiana. Assim, argumenta-se que, no caso do Haiti, o discurso do Brasil sobre a construção da paz no caso haitiano foi construído não como alternativa à atuação militar (SEITENFUS, 2014), mas, sim, tendo a mesma como seu substrato.

Para avançar essa agenda de pesquisa, a tese utiliza como conceito central a construção da paz, que foi formulado na década de 1960 por Johan Galtung, um dos principais estudiosos dos Estudos para a Paz (RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T.; MIALL, 2005, p. 40). Segundo Galtung (1969, p. 169 e 183), a noção de construção da paz abrange duas dimensões: (1) a paz negativa, que está associada à ausência de guerras e de conflitos violentos e; (2) a paz positiva, que está associada à ausência da violência estrutural, a qual corresponde à existência de impedimentos à distribuição igualitária de poder e de recursos e, assim, impõe

limites ao potencial de desenvolvimento dos indivíduos (GALTUNG, 1969, p. 169 e 183). Dessa forma, o conceito de construção da paz fundamenta-se na premissa de que o desenvolvimento é uma condição necessária para a existência da paz (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 139). As Nações Unidas afirmam, nesse sentido, que o objetivo básico do desenvolvimento é “(...) criar um ambiente que habilite as pessoas a desfrutarem de vidas longas, saudáveis e criativas” (PNUD, 1990, p. 9; MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 62).

O conceito de construção da paz passou a fazer parte do vocabulário das Nações Unidas em 1992, ano no qual o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali publicou o documento “Uma Agenda para a Paz” (A/47/277, 1992; KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016). A partir desse relatório, a construção da paz, em conjunto com a diplomacia preventiva, a promoção da paz, a manutenção da paz e a imposição da paz, passou a ser um dos pilares centrais para as atividades das Nações Unidas (PARIS, 2004, p. 18). Esse período coincidiu com uma nova postura do Brasil com relação à sua política externa: após um período marcado pela “autonomia pela distância”, no contexto do regime militar brasileiro, o Brasil passou a atuar seguindo a lógica da “autonomia pela participação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; FONSECA JR., 2011). Com isso, fortaleceu-se na política externa brasileira a lógica do multilateralismo normativo, conceito que, segundo Amado Cervo (2008, p. 27), corresponde à busca da construção de uma ordem internacional baseada em regras transparentes e emanadas de negociações multilaterais. Assim, o Brasil passou a assumir uma crescente participação no contexto das missões de manutenção da paz das Nações Unidas, e a presença do Brasil na MINUSTAH, entre 2004 e 2017, é emblemática desse protagonismo. O contingente brasileiro enviado para a MINUSTAH foi significativamente superior àqueles enviados a missões de paz anteriores que contaram com a participação do Brasil. Segundo Hamann (2017, p. 25), entre os anos de 1947 e 2017, o Brasil enviou aproximadamente 53.400 brasileiros para atuar em missões internacionais das Nações Unidas, sendo que somente a MINUSTAH recebeu 37.025 brasileiros, o que representa, aproximadamente, 65% do total de brasileiros que foram desdobrados em missões daquela organização ao longo de 70 anos. Além disso, o Comando Militar da MINUSTAH esteve a cargo de *Force Commanders* brasileiros durante toda a vida da missão (CASTRO; MARQUES, 2019), fatos que contribuem para evidenciar essa presença brasileira.

Esse contexto da atuação do Brasil na MINUSTAH constitui terreno fértil para olhar em profundidade a formulação da política externa para a construção da paz. Nesse sentido, diversos discursos oficiais da Presidência da República e da diplomacia brasileira reforçaram a relação simbiótica entre a paz, o desenvolvimento e a justiça social (MESQUITA; MEDEIROS, 2016), sugerindo uma lógica que vai além da paz negativa conceituada por Galtung (GALTUNG, 1969). Além disso, a MINUSTAH foi acompanhada de importantes esforços do governo brasileiro em ações para a promoção do desenvolvimento no Haiti, conforme demonstram os relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) relativos à Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) (IPEA, 2010, 2014, 2017, 2018, 2020). De acordo com entrevista concedida à autora pelo entrevistado 14, diplomata de carreira, com essa operação de paz: “(...) o Haiti passou então a ser palco privilegiado da política externa brasileira, com expressiva atuação no terreno e em foros internacionais – em especial na ONU em Nova York – onde os representantes brasileiros reiteradamente defenderam a noção de construção da paz” (ENTREVISTA 14, 2020).

Ainda segundo Andrade et al. (2019, p. 31): “A MINUSTAH significou também a possibilidade de se avançar nas agendas de política externa e de defesa (articuladas), fomentando, por exemplo, iniciativas de cooperação técnica internacional, integração regional e projeção brasileira na arena internacional”. Assim, ao mesclar expressivos esforços do Brasil nas áreas de segurança e de desenvolvimento, o contexto haitiano oferece um caso paradigmático para um aprofundamento sobre a política externa brasileira para a construção da paz, haja vista que esse conceito dialoga precisamente com a interface entre essas áreas. Vale destacar ainda que, em paralelo a seu envolvimento na MINUSTAH, o Brasil atuou ativamente nos debates que culminaram com a criação da Comissão das Nações Unidas para a Construção da Paz (*United Nations Peacebuilding Commission*) a qual nasceu em 2005 com o propósito de trabalhar a construção da paz em países em situação de pós-conflito (NEVES, 2010; CAVALCANTE, 2019). Nesse contexto, além de atuar diplomaticamente nos debates que levaram à formulação dessa Comissão, o Brasil liderou a Reunião Específica para a Guiné-Bissau, um dos países presentes na agenda desse órgão (NEVES, 2010). Além disso, no período 2014-2015, o Brasil foi eleito para exercer a liderança dessa

Comissão (MRE, 2020a), o que evidencia a busca de um engajamento internacional do Brasil no que se refere à temática da construção da paz.

Além de discutir os significados da lógica de construção da paz para a política externa brasileira no contexto do Haiti, a pesquisa trabalha as dinâmicas da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI) existentes no contexto de uma missão de manutenção da paz. A análise dessa agenda justifica-se porque, segundo o Ministério das Relações Exteriores (2020a), o Brasil defende que a construção da paz deve estar presente no conjunto mais amplo de esforços de pacificação e deve ser associada, inclusive, como uma forma de prevenção de conflitos. Nesse sentido, o Brasil afirma a necessidade da “(...) superação da visão sequencial entre prevenção de conflitos e manutenção e consolidação da paz, de forma a incluir iniciativas de sustentação da paz que se integrem desde o início aos mandatos das operações de manutenção da paz” (MRE, 2020a). Assim, busca-se, de acordo com o discurso diplomático brasileiro, evitar a visão de que a construção da paz seria uma medida a ser operacionalizada apenas após o cumprimento de uma sequência prévia de etapas, as quais incluiriam iniciativas como a prevenção de conflitos e as missões de *peacekeeping* (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 141). Nesse sentido, para Kenkel (2013, p. 16), a cooperação para o desenvolvimento constitui “(...) a maior contribuição conceitual do Brasil para a construção de uma paz sustentável” (KENKEL, 2013, p. 16). Dessa forma, dado que as missões de manutenção da paz se enquadram como uma das principais frentes do Brasil para a promoção da paz internacional, elas constituem um locus central para analisar a agenda brasileira de construção da paz.

Dado que a construção da paz carece de um delineamento maior por parte do governo brasileiro, o esforço para identificar as práticas institucionais relativas a essa temática também possibilita uma reflexão crítica sobre as iniciativas da COBRADI. Assim, verifica-se que a presente pesquisa contribui para avançar tanto o campo de pesquisa sobre a construção da paz brasileira quanto sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

1.1. A CONSTRUÇÃO DA PAZ NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Embora o termo “construção da paz” seja relativamente novo na história da diplomacia brasileira, Viotti (2012, p. 137) destaca que, historicamente, o Brasil é

internacionalmente reconhecido por defender uma visão que coaduna a defesa da paz à promoção do desenvolvimento. Nesse contexto, é fundamental destacar a postura de defesa internacional da paz avançada pelo Brasil que, segundo Ramon e Oliveira (2017), é motivada, entre outros, pelos seguintes fatores:

(1) a última guerra em que o país se envolveu foi a Segunda Guerra Mundial; (2) o Brasil possui fronteiras definidas e não disputadas desde o início do século XX; (3) o país tem uma relação pacífica com o seu entorno estratégico e a última guerra com uma mobilização massiva de tropas, contra um país vizinho, foi durante a Guerra do Paraguai no século XIX; (4) apesar de frequentemente esquecido, o Brasil é um membro fundador da ONU, uma organização cuja razão de existir é a construção da paz no cenário internacional; e (5) a política externa brasileira pauta-se, tradicionalmente, pela não intervenção, pela defesa da paz e pela solução pacífica dos conflitos, o que se encontra definido entre os princípios fundamentais das relações internacionais do Brasil no art. 4º da sua Constituição Federal (BLANCO; OLIVEIRA, 2017).

Conforme reforçado pelos autores, o comprometimento do Brasil com a paz está positivado em diferentes partes da Constituição Federal de 1988 (CF88) (BRASIL, 1988). De fato, Brandt et al. (2012, p. 243–245) observam que, ao destacar a solução pacífica das controvérsias como um compromisso da sociedade brasileira no âmbito interno e internacional, o Preâmbulo da CF88 demonstra que a defesa da paz constitui um traço orientador da atividade legislativa do Estado brasileiro (BRANDT; AMARAL; ALCICI, 2012, p. 243–245). Além disso, o artigo IV, que apresenta os princípios norteadores das relações internacionais do Brasil, reforça, entre outros, a autodeterminação dos povos (III); a não-intervenção (IV), a defesa da paz (VI) e a solução pacífica de conflitos (VII) (BRASIL, 1988), princípios convergentes com o compromisso do Brasil com a paz¹.

Nesse contexto, para Brandt et al. (2012, p. 255–256), a defesa da paz pelo Brasil apresenta-se por meio de duas vertentes principais, sendo uma delas relacionada à sua ação política e a outra relacionada às operações de manutenção da paz. Segundo os autores, a vertente política pode ser evidenciada por meio, por exemplo: (1) de discursos oficiais da Assembleia Geral das Nações Unidas que, segundo os autores, evidenciam o compromisso do Estado brasileiro com a defesa

¹ A despeito da positivação do pacifismo do Brasil na Constituição Federal de 1988, essa postura não pode ser compreendida como um traço permanente na história da política exterior do país. A atuação do Império Brasileiro na Guerra do Paraguai (1864-1870) exemplifica dessa afirmação (VIDIGAL; DORATIOTO, 2014; RICUPERO, 2017).

da paz; (2) dos votos do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas e; (3) pareceres da consultoria jurídica do Itamaraty².

Os autores citam ainda diversos outros exemplos de envolvimento do Brasil para a promoção da paz tanto no âmbito regional quanto em uma perspectiva global, entre os quais: (1) o envolvimento do Brasil na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, uma iniciativa no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) de coordenação em matéria de defesa que apresentava, entre seus propósitos, a consolidação da América do Sul como uma zona de paz³ e; (2) acordos de cooperação em matéria de defesa com países de diferentes regiões do mundo, como Estados Unidos, com países europeus, do Oriente Médio e com países asiáticos, os quais buscam fortalecer o diálogo na área de defesa e segurança, de forma a pôr em prática o princípio de solução pacífica de conflitos (BRANDT; AMARAL; ALCICI, 2012, p. 265–271).

Ainda no âmbito político, Mello (2012, p. 285) destaca a manifestação do pacifismo brasileiro por meio da mediação de conflitos, a qual pode ocorrer tanto por ação direta do Brasil, a exemplo da questão nuclear iraniana, quanto no contexto da atuação desse país junto a organismos regionais. No caso da questão nuclear iraniana, em 2010, Brasil e Turquia uniram-se para mediar a assinatura da Declaração de Teerã, segundo a qual o Irã trocava urânio enriquecido por combustível nuclear fabricado em outros países, com vistas a evitar, assim, a produção de armas nucleares em território iraniano (KEMER, 2014, p. 197; ABDENUR; CALL, 2017). Apesar de a Declaração não ter sido implementada⁴, a atuação do Brasil no sentido de mediar o conflito constituiu um marco relevante da política externa brasileira daquele período.

² Uma coleção dos pareceres dos consultores jurídicos emitidos pelo Itamaraty entre os anos de 1903 e 1919 foi organizado por Medeiros (2000).

³ Em março de 2019, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru reuniram-se em Santiago do Chile e criaram o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), com vistas a substituir a UNASUL (MRE, 2019a). A nova iniciativa, que surge no contexto da crise na Venezuela (ASCOA, 2019), manteve o compromisso de preservação da América do Sul como uma zona de paz (MRE, 2019b).

⁴ Segundo Mello (2012, p. 285), em razão da desconfiança dos Estados Unidos com relação à natureza pacífica sobre o programa nuclear iraniano, a Declaração de Teerã foi contestada, e o Conselho de Segurança, por meio da resolução 1929 (S/RES/1929, 2010), impôs sanções adicionais ao Irã, alegando que a Declaração de Teerã falhou em cumprir acordos com a Agência Internacional de Energia Atômica e ao não revelar uma instalação de enriquecimento de urânio em Qom (S/RES/1929, 2010, p. 2; KEMER, 2014, p. 198).

No caso da atuação do Brasil no âmbito sul-americano, Mello (2012, p. 285) destacou os esforços do Brasil para promover uma solução pacífica, por intermédio da UNASUL, ao contencioso entre Colômbia e Venezuela, de forma a mitigar os riscos advindos de um eventual envolvimento de países externos ao contexto sul americano. Assim, esses exemplos ilustram a característica do pacifismo e das soluções pacíficas de controvérsias que vêm caracterizando a diplomacia brasileira, sobretudo nos séculos XX e XXI, e que conformam o pano de fundo para as análises que se seguirão na presente tese.

1.2. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

O Haiti foi escolhido porque representou o maior esforço do Brasil no que se refere a seu engajamento em missões de paz das Nações Unidas, tanto em termos de recursos empregados quanto em termos da duração do mandato. Além disso, a partir do início da MINUSTAH, o Haiti passou a receber atenção de destaque no contexto da cooperação para o desenvolvimento do Brasil. Assim, a presença das Nações Unidas no Haiti é relevante para a pesquisa, pois, ao pautar sua inserção internacional no multilateralismo, o Brasil tem nas Nações Unidas um dos fóruns mais relevantes para a orientação de sua política externa (CERVO, 2008, p. 28; CONING; PRAKASH, 2016, p. 11). Assim, o caso da MINUSTAH torna-se emblemático para analisar a formulação da política externa brasileira de construção da paz.

Na presente pesquisa, essa agenda é problematizada tanto a partir da análise da atuação do Brasil no contexto das Nações Unidas, com foco na MINUSTAH, quanto com base na análise das iniciativas de cooperação para o desenvolvimento entre o Brasil e o Haiti. No que se refere à justificativa e à originalidade dessa pesquisa, destaca-se que, embora existam diversos estudos que tratem da participação do Brasil em (1) missões de manutenção de paz (FONTOURA, 2005; CAVALCANTE, 2010; KENKEL, 2011; NASSER, 2012; UZIEL, 2015) e, também, na (2) cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) (MENDONÇA JÚNIOR; DE FARIA, 2015; SANTOS; CERQUEIRA, 2015; MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2016; MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019) uma análise da formulação da política externa brasileira que explore as interações entre essas duas temáticas ainda não foi estudada em profundidade pela academia brasileira. A integração entre essas

duas componentes é essencial para compreender o conceito de construção da paz, na medida em que, segundo Johan Galtung (1969), esse conceito pressupõe não apenas a cessação da violência física, mas, também, a criação de condições estruturais que viabilizem o desenvolvimento.

Além disso, verifica-se, na literatura, grande interesse em analisar essa temática no contexto da MINUSTAH, haja vista que essa missão vem sendo identificada como emblemática dos esforços do Brasil em coadunar suas agendas de paz, segurança e desenvolvimento. Nesse sentido, Kotyashko et al. (2018, p. 5) afirmam que a MINUSTAH constituiu um teste para a abordagem brasileira de operações de paz, em razão de combinar elementos das agendas de paz e desenvolvimento:

Ultimately, MINUSTAH served as a testing ground for a ‘Brazilian way’ of approaching peacekeeping operations. From the outset, this mission has been characterised by a unique combination of traditional security-oriented activities with more long-term strategies aimed at promoting the economic and social development – something that has enabled Brazil to capitalise on its expertise in security-development nexus (KOTYASHKO; FERREIRA-PEREIRA; VIEIRA, 2018, p. 5).

Nesse sentido, observa-se, com frequência, trabalhos acadêmicos, não raro construídos em diálogo com militares e diplomatas brasileiros, que trazem uma visão essencialmente elogiosa sobre a atuação do Brasil no campo da construção da paz. Um exemplo nesse sentido é o trabalho de Napoleão e Kalil (2015, p. 103), que analisa a atuação do Brasil na MINUSTAH e destaca traços eminentemente positivos de uma suposta construção da paz à brasileira:

Instead of the threat of physical coercion or the imposition of governance institutions, peacebuilding à la brésilienne features bottom-up and demand-driven development projects; empowering public policies aimed at tackling poverty; non-intrusive support to security sector reforms, including the training of police officers; a gradually emerging, if still imperfect, willingness to welcome a growing Haitian diaspora in Brazil; and, above all, a deep sense of respect for the receiving society that results from historical and cultural proximity.(NAPOLEÃO; CUNHA KALIL, 2015, p. 103)

Segundo Aguillar (2012), o Brasil apresenta características culturais que se traduzem em uma maneira própria de gerenciar e resolver conflitos. Nesse sentido, as características apontadas pelo autor são as seguintes: (1) habilidade para negociações; (2) facilidade de comunicação; (3) convivência harmônica com a

diversidade religiosa e com diferentes nacionalidades; (4) solidariedade com a população que vive em contextos de miséria social; e (5) a utilização de meios culturais, como o esporte e a dança como formas de ampliar a interação com as sociedades locais. No que se refere ao caráter negociador, Aguillar entende que: “Essa característica implica uma postura que leva o brasileiro a tentar inúmeros caminhos no sentido de evitar chegar às últimas consequências” (AGUILLAR, 2012, p. 218). Assim, o Brasil prioriza a via da negociação em contextos de conflito, em detrimento de conceber a população local como inimigos a serem combatidos (AGUILLAR, 2012, p. 218). As demais características, por sua vez, são explicadas pelo autor a partir das vivências dos soldados brasileiros em seus territórios de origem. O autor menciona várias situações vividas por soldados brasileiros em países em situação de conflito, como Angola, Moçambique e Haiti, para corroborar a ideia desse “jeito brasileiro” particular de fazer a paz (AGUILLAR, 2012). Para Aguillar, além da experiência brasileira acumulada ao longo de sua vivência em missões de paz, as tropas brasileiras, em razão das características peculiares da cultura brasileira, apresentariam um elevado sentido de solidariedade e empatia para compreender, conviver e dialogar com as realidades locais de países em situação de conflito (AGUILLAR, 2012, p. 238).

Não obstante os exemplos oferecidos pelo autor, outros trabalhos questionaram a lógica reducionista de se pensar as características de um possível “jeito brasileiro de construção da paz” centrado no comportamento dos soldados brasileiros no terreno (KEMER, 2017, p. 230; KEMER; PEREIRA, 2018, p. 56). À luz da análise de Milani e Pinheiro (MILANI; PINHEIRO, 2013), faz-se necessário um reenquadramento do debate sobre a agenda de construção da paz do Brasil enquanto política pública.

Para tanto, torna-se fundamental problematizar as narrativas apresentadas, de forma a discutir tanto as potencialidades quanto os limites da atuação brasileira no tema de paz e segurança internacionais. Motivada por essas considerações, a presente pesquisa parte da pergunta: *quais foram as ideias que direcionaram as ações do Brasil para a construção da paz no contexto da MINUSTAH?* Essa pergunta vem de uma lacuna de pesquisa a ser mais bem compreendida para o contexto nacional, que se refere ao debate sobre a lógica de construção da paz operacionalizada pela política externa brasileira em um contexto internacional de conflitos, buscando aprofundar o debate sobre os limites e desafios da atuação do

Brasil nessa temática. Nesse sentido, existem, na atualidade, diversos estudos que buscam aprofundar o entendimento da participação do Brasil na MINUSTAH, analisando, por exemplo, a contribuição do Brasil para as missões de paz das Nações Unidas (SEITENFUS, ; BRACEY, 2011; RODRIGUES; XAVIER; GLASER, 2017; SANTOS, 2019), o nexos de segurança e desenvolvimento presente nessa missão (HIRST; NASSER, 2014; MÜLLER; STEINKE, 2018a; SIMAN; SANTOS, 2018) e a relação entre essa missão e a política de segurança pública nacional (PARRA, 2019; SCHUBERTH, 2019; HARIG, 2020). Nesse contexto, a presente pesquisa propõe um aprofundamento do debate tanto sobre a natureza das ideias avançadas pelos formuladores de política externa brasileira em matéria de construção da paz quanto sobre os limites das mesmas frente ao caso haitiano. Assim, espera-se contribuir para uma reflexão crítica sobre as estratégias da política externa brasileira na temática de paz e segurança internacionais, discutindo as contradições e as potencialidades dessa política no sentido de fomentar a autonomia e a emancipação das sociedades em conflito.

Para tanto, é importante buscar compreender o elo subjacente entre o desenvolvimento e a paz em contexto de conflitos (CHANDLER, 2007; REID-HENRY, 2011; MÜLLER; STEINKE, 2018a; SIMAN; SANTOS, 2018), pois elucidar a visão de diferentes atores sobre esse relacionamento permite refletir criticamente sobre a natureza das iniciativas do país no tema da construção da paz. Esse debate é importante porque a cooperação para o desenvolvimento do Brasil ocorre com frequência em países que ou tiveram conflito recente ou que estão em processo de saída de um conflito. Nesse contexto, a literatura aponta que as iniciativas para a promoção do desenvolvimento podem afetar o cenário do conflito em si: enquanto alguns apontam a natureza positiva dessa relação, descrevendo que projetos de desenvolvimento podem melhorar a situação de conflito, outros autores destacam que, ao promover iniciativas de desenvolvimento, atores externos podem tomar lados de partes do conflito, podem tomar ações que não permitam aos atores locais trabalharem por seu próprio desenvolvimento, ou ainda, podem não acarretar melhorias no contrato social local (CHANDLER, 2007, p. 366; NEWMAN; PARIS; RICHMOND, 2009a, p. 13). Nesse sentido, fenômenos como a corrupção e a violência social podem perdurar a despeito dos esforços de atores internacionais para levar o desenvolvimento. Outros autores ainda advogam que a cooperação para o desenvolvimento pode ser uma janela de oportunidade para a promoção da

paz (BLANCO, 2016). No entanto, enquanto não houver um aprofundamento do debate sobre a natureza da inserção internacional do Brasil no campo da construção da paz, essa janela não poderá ser aproveitada em sua integralidade. Essa é, precisamente, a lacuna que a presente pesquisa visa a preencher.

Para analisar essa temática, recorre-se à Análise de Política Externa (APE) como o instrumento analítico central para o debate proposto, haja vista que: (1) essa subárea das Relações Internacionais considera o papel de variáveis domésticas na formulação da política externa (SMITH; HADFIELD; DUNNE, 2012; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41) e; (2) de acordo com Milani e Pinheiro (2013), a formulação da política externa está inserida na dinâmica das escolhas dos governos. À luz da APE, que destaca a relevância dos tomadores de decisão nacionais para a formulação da política externa brasileira, torna-se relevante compreender as concepções desses atores com relação à construção da paz, de modo a construir um modelo analítico que evidencie não apenas a dicotomia doméstico-internacional (PUTNAM, 1988), mas, também, as dinâmicas domésticas que exercem um papel determinante na formulação da política externa brasileira para a construção da paz no Haiti. Assim, ao mesmo tempo em que diversos estudos enfatizam o papel da diplomacia presidencial na formulação da política externa (RICUPERO, 2010; ROMERO; MIJARES, 2016; DANESE, 2017), a presente pesquisa amplia o leque de atores em estudo, de forma a promover uma análise multinível para compreender a agenda de política externa no tema específico (*issue area*) da construção da paz (DUARTE; DE LIMA, 2017).

A perspectiva da APE também possibilita compreender as ideias dos formuladores de política externa em um cenário doméstico que experimentou importantes variações de conjuntura ao longo da existência da MINUSTAH. Essas modificações envolveram tanto o campo político, com a mudança entre os governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, e econômico, pois o Brasil passou de um cenário de expressivo crescimento econômico na primeira década do século XXI para o declínio progressivo desse cenário após 2010, com desdobramentos para a política externa brasileira (CERVO; LESSA, 2014; REIS DA SILVA; PÉREZ, 2019).

A análise do ambiente doméstico importa, ainda, para pensar a relação entre a agenda de construção da paz e a promoção do desenvolvimento, tema que, historicamente, revela fundamental relevância para a política externa brasileira.

Nesse sentido, observa-se que a relação entre a agenda de desenvolvimento e a política externa brasileira já foi tratada por diferentes análises acadêmicas, as quais são utilizadas como referenciais teórico-conceituais para a tese (REGINA; LIMA; HIRST, 2006; AMORIM, 2010; FARIA; PARADIS, 2013; SPOHR; SILVA, 2017). Nesse contexto, segundo a definição de Spohr e Silva (2017, p. 158), não obstante alguns economistas entendam o desenvolvimento estritamente a partir da lógica de crescimento econômico, esse conceito contempla, também, um viés de redução das disparidades sociais e econômicas de uma dada população:

(...) development can be understood as the process of increasing utilisation of available resources in order to ensure a more favourable interaction in world markets and, so, generate better conditions for the people through better wages and reduced socio-economic inequality. This definition meets resistance from some policymakers who understand development as solely economic growth (SPOHR; SILVA, 2017, p. 158).

Por outro lado, para Marcelo Passini Mariano e Haroldo Ramanzini Júnior (2012, p. 27), a noção de desenvolvimento constitui um pilar da política externa brasileira cujo entendimento, segundo esses autores, modificou-se ao longo do tempo. Nesse sentido, enquanto os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), por exemplo, apresentaram perspectivas de desenvolvimento mais fortemente calcadas no âmbito econômico (BERNAL-MEZA, 2002, p. 54; SALLUM JR, 2011, p. 263-264; MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 28; MARIANO, 2015, p. 22), os governos de Itamar Franco (1992-1994) e de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) buscaram fortalecer, no plano internacional, um conceito de desenvolvimento eminentemente associado à promoção da inclusão social (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11; BERNAL-MEZA, 2002, p. 52). Assim, os debates sobre as iniciativas brasileiras para a construção da paz devem considerar essas variações quanto ao posicionamento de cada governo do período analisado relativamente à promoção do desenvolvimento. Sob esse pano de fundo, para refletir sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, será utilizada, como conceito orientador para a presente pesquisa, a noção de desenvolvimento internacional utilizada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Enquanto a ABC constitui órgão de referência nacional na cooperação para o desenvolvimento, o IPEA colabora com a ABC na contabilização dos esforços brasileiros nessa

temática. Nesse contexto, a ABC e o IPEA entendem o desenvolvimento internacional como sendo “(...) o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas” (IPEA, 2010, p. 17).

Para debater esses conceitos, a presente tese utiliza uma análise das ideias dos formuladores da política externa brasileira sobre a construção da paz. Segundo Keohane e Goldstein (1993, p. 11), a análise das ideias para o estudo da política externa revela-se uma ferramenta relevante para analisar a seguinte questão: “as ideias têm um impacto nos *outcomes* políticos? Se sim, sob quais condições?” A chamada virada ideacional da literatura das Ciências Sociais (PERISSINOTTO; STUMM, 2017) vem oferecendo contribuições decisivas para aprofundar a compreensão sobre a condução da política externa brasileira. O olhar para as ideias oferece um debate que vai além da lógica realista de interesses, pois permite questionar a ontologia dos interesses em si (WENDT, 1999). As ideias, assim, ajudam a entender em que medida a política externa brasileira para a construção da paz se diferencia de abordagens do Norte Global. Embora traços culturais comuns e o uso do futebol por tropas brasileiras em contextos de conflito constituam, segundo diversos atores, traços do *Brazilian Way* de construção da paz (KENKEL, 2013; ABDENUR; CALL, 2017), essas características não necessariamente materializam a intencionalidade do governo brasileiro para formar uma política externa específica para essa matéria. Assim, a análise das ideias dos formuladores da política externa oferece ponto de partida fundamental para uma reflexão crítica sobre a construção da paz que o Brasil desenvolveu em um de seus principais envolvimento em situações de conflito no século XXI.

Assim, em conjunto com a APE, a pesquisa também lançará mão do Institucionalismo Discursivo, ou Construtivismo, que se constitui como lente analítica relevante para o estudo das ideias dos formuladores de política externa. Segundo Call (2018, p. 14), a ênfase do Construtivismo na relação entre identidades, valores e posicionamentos políticos é necessária para explicar a natureza das políticas do Brasil para a construção da paz, haja vista que esses valores e identidades têm um papel relevante para situar as escolhas feitas pelo Brasil no contexto de sua política externa:

Explaining Brazil's policies requires understanding a global identity reflecting specific social, cultural and historical developments, including its experience of colonialism, its role as the largest slave-importer in history, its multiracial population, and even its democratisation experience following military authoritarianism (CALL, 2018, p. 10).

Além disso, em trabalho anterior, Cavalcante (2019) utilizou o Construtivismo como moldura teórica mais ampla para informar seu estudo sobre o surgimento do conceito de construção da paz no contexto das Nações Unidas, pois essa moldura permitiu ao autor uma análise em maior profundidade sobre o papel das ideias para a política mundial. Segundo Cavalcante (2019, p. 36), o Construtivismo traz três implicações importantes para os estudos que se inspiram em sua lógica: (1) a realidade é socialmente construída; (2) existe um processo de co-constituição entre agentes e estruturas e; (3) os aspectos não-materiais são importantes para explicar a ação dos agentes.

No que se refere ao primeiro ponto, Cavalcante afirma que: *“Ontologically, saying that something is socially constructed means that reality is made of intersubjective understandings, i.e., of the meanings or functions that actors collectively attribute to each other and to reality itself”* (CAVALCANTE, 2019, p. 38). Assim, para o autor, o Construtivismo atribui importância à análise dos processos que levam à constituição de um determinado fenômeno da realidade (CAVALCANTE, 2019, p. 38). O segundo ponto, por sua vez, diz respeito ao fato de, para o Construtivismo, enquanto, por um lado, as estruturas sociais são capazes de influenciar tanto a identidade quanto o comportamento dos agentes, por outro, a ação dos agentes é constitutiva das estruturas, na medida em que as ações dos primeiros dão forma às últimas (CAVALCANTE, 2019, p. 40). No que se refere ao terceiro ponto, Cavalcante destaca que, diferentemente das teorias realista e liberal, a ótica construtivista vai além das explicações de cunho material e racional para compreender a realidade social a partir de fatores não materiais, como as ideias, na medida em que elas afetam os cursos de ação dos agentes e, portanto, também as estruturas (CAVALCANTE, 2019, p. 40).

Dessa forma, a pesquisa (1) analisa a agenda brasileira de construção da paz para o período da MINUSTAH, considerando tanto o contexto multilateral das Nações Unidas quanto as iniciativas de cooperação para o desenvolvimento com a participação do Brasil; (2) discute a natureza dessa agenda, com vistas a situar e a problematizar suas principais características à luz do contexto haitiano. A partir

dessa análise, debate-se em que medida houve, por parte desses atores estatais brasileiros, esforços voltados tanto (1) à compreensão das necessidades da sociedade local e; (2) à operacionalização da lógica de “apropriação nacional”⁵, haja vista que ambos os pontos estão presentes no discurso brasileiro sobre a construção da paz (MRE, 2020a). A pesquisa problematiza, portanto, o *locus* da construção da paz no contexto da política externa brasileira, de forma a contribuir para os esforços da academia sobre as características da inserção internacional do Brasil nessa temática (NEVES, 2010; KENKEL, 2011; BLANCO, 2016; BLANCO; OLIVEIRA, 2017).

1.3. OBJETIVOS, JUSTIFICATIVA E HIPÓTESE DE TRABALHO

O objetivo geral desta tese é analisar o desenvolvimento das ideias que direcionaram as ações do Brasil para a construção da paz no contexto de sua atuação no Haiti. Segundo Carvalho, Jumbert e Esteves (2020, p. 6), a forma de engajamento das potências emergentes no tema da construção da paz ainda é um campo de pesquisa em fase de infância, pois os autores observam um foco predominante das pesquisas em questões de desenvolvimento econômico e comerciais. Além disso, os autores destacam falta uma investigação consistente dos motivadores do engajamento humanitário, que constitui um dos componentes da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) e materializa uma das formas de atuação do Brasil em contextos de conflito. Assim, o olhar para a atuação brasileira em matéria de construção da paz oferece uma oportunidade de reflexão crítica também para o campo da COBRADI, na medida em que contribui para refletir criticamente também sobre as bases ideacionais que proporcionam esse engajamento humanitário em um contexto de conflito. À luz dessas considerações, a tese desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

- 1) Discutir o conceito de construção da paz a partir da perspectiva brasileira, partindo das posições oficiais nessa matéria e debatendo as tensões e contradições delas decorrentes;

⁵ A lógica de apropriação nacional refere-se à ideia de que a construção da paz não deve ser vista como uma construção exógena aos países em situação de conflito, mas, sim, deve ser um processo apropriado e construído pelas sociedades locais (KEMER, 2016, p. 17–18).

- 2) Analisar a participação brasileira no contexto da MINUSTAH, discutindo as perspectivas brasileiras sobre o tema da construção da paz brasileiro presentes ao longo da vida dessa missão;
- 3) Discutir as características da formulação da política externa em matéria de construção da paz no contexto da MINUSTAH, analisando o papel dos principais atores do governo brasileiro nessa temática e debatendo sua lógica de atuação.

A escolha dos atores estatais como ponto de partida para a pesquisa se justifica por dois motivos. Em primeiro lugar, o Brasil trata o tema da construção da paz em sua política externa por meio da atuação de diferentes atores estatais, entre os quais se destacam os Presidentes que estiveram no poder durante o período da pesquisa, o Ministério das Relações Exteriores, a Agência Brasileira de Cooperação, que é uma unidade do Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa. Em segundo lugar, verificou-se que outros atores da sociedade civil⁶ ocupam um papel de menor destaque para a formulação da agenda de construção da paz do Estado brasileiro, embora possam exercer papéis relevantes para a promoção da paz nos terrenos em situação de conflito. No caso do Haiti, alguns entrevistados destacaram a relevância da atuação de algumas organizações da sociedade civil, como a Pastoral da Criança, que envolveu o trabalho de Zilda Arns, e a organização não-governamental (ONG) Viva Rio (ENTREVISTA 03, 2020). Ainda assim, verifica-se que, historicamente, formulação da política externa brasileira vem sendo marcada pela baixa participação de atores da sociedade civil do Brasil para o desenho da política externa nacional. Cheibub (1985) desenvolveu uma análise pioneira para pensar o fenômeno do “insulamento” da política externa brasileira, que, segundo esse autor, descreve o fato de essa política ter sido um assunto tratado, em larga medida, pelo Ministério das Relações Exteriores (CHEIBUB, 1985). Assim, os atores

⁶ O estudo do conceito de sociedade civil como um objeto científico da Ciência Política foi realizado somente na década de 1990, a despeito de os debates filosóficos sobre essa temática datarem de 1750 (BALLESTRIN, 2010, p. 42–43). Para Abers e Bulow (2011, p. 53), esse conceito é fruto de debates que ocorreram a partir da segunda metade do século XX sobre os chamados “movimentos sociais”, que as autoras definem como: “uma forma de ação coletiva sustentada, a partir da qual atores que compartilham identidades ou solidariedades enfrentam estruturas sociais ou práticas culturais dominantes” (ABERS; BÜLOW, 2011, p. 53). Ao longo do tempo, esse conceito foi sendo ampliado para contemplar outras dinâmicas sociais (ABERS; BÜLOW, 2011, p. 53), gerando a noção de sociedade civil que inclui, também: “(...) uma multiplicidade de atores e organizações, caracterizados não tanto pela sua temática (meio ambiente, juventude, feminismo, etc.), mas sim pela sua luta comum por criar um espaço de liberdade comunicativa (ABERS; BÜLOW, 2011, p. 56).

da sociedade civil tiveram, historicamente, pouco espaço para um engajamento mais aprofundado nesse debate (CHEIBUB, 1985). Conforme será aprofundado na presente pesquisa, com o processo de redemocratização do Brasil, foram desencadeadas iniciativas no sentido de promover a democratização também da política externa brasileira, gerando maior espaço para o aumento do engajamento da sociedade civil (FARIA, 2017). Apesar desses esforços, no caso do tema da construção da paz, os dados coletados nas entrevistas realizadas no contexto da pesquisa permitem afirmar que o envolvimento da sociedade civil na formulação dessa agenda de política externa mostrou-se bastante reduzido, com exceções no que se refere à atuação da Coordenação Geral de Combate à Fome, órgão que, entre 2006 e 2016, foi vinculado ao MRE para tratar da cooperação humanitária brasileira. Dessa forma, justifica-se a ênfase da presente pesquisa na atuação de atores estatais.

No que se refere à hipótese, a presente pesquisa utiliza como base os trabalhos de Ish-Shalom (2006) e de Cavalcante (2019). Ish Shalom (2006) discute como a teoria da paz democrática e liberal passou por um processo interpretativo, ou “hermenêutico”. Segundo Ish-Shalom (2006, p. 565), o mecanismo hermenêutico consiste em um modelo composto pelas três fases seguintes: (1) desenvolvimento de teoria na academia; (2) as teorias são levadas a conhecimento pelo público e se transformam em “convenção pública”, ou seja, tornam-se conhecidas no debate público e, por fim; (3) com o tempo, essa “convenção pública” torna-se convicção política. Partindo de um diálogo com a literatura de Antônio Gramsci, Ish-Shalom (2006, p. 571) define convenções públicas como um conhecimento de mundo que passa a ser considerado como dado e que fundamenta padrões de pensamento e de comportamento sociais. Nesse processo que vai da transformação das construções teóricas das Ciências Sociais para convenções públicas, dissipa-se, segundo o autor, a cultura acadêmica de questionamento crítico e reflexivo, fazendo que a construção teórica passe a ser progressivamente considerada como fato da realidade (ISH-SHALOM, 2006, p. 571). O autor exemplifica esse processo com a utilização do conceito de paz democrática e liberal no contexto das eleições presidenciais de 1992 nos Estados Unidos, no qual a democratização foi racionalizada a partir da lógica da teoria da paz democrática e liberal e se tornou tema central da campanha política do candidato Bill Clinton. Assim, segundo o autor, a teoria da paz democrática e liberal passou por um processo de politização e

simplificação, tornando-se uma convenção pública (ISH-SHALOM, 2006, p. 582). Para o autor, essa politização e simplificação referem-se à progressiva desconsideração das regras procedimentais para a aquisição de conhecimento, levando à perda da natureza probabilística das teorias e fazendo que elas se tornem afirmações reconhecidas como verdades (ISH-SHALOM, 2006, p. 572). A passagem de convenção pública para convicção política requer, segundo o autor, a inclusão de atores humanos no processo, aos quais Ish-Shalom atribui a denominação de “empreendedores políticos”: *“Political entrepreneurs are politically motivated individuals who attempt to change their political environment and innovate policies according to a well-deliberated agenda”* (ISH-SHALOM, 2006, p. 572).

O autor afirma que os empreendedores políticos podem direcionar convenções públicas previamente existentes para transformá-las em convicções políticas que servem a suas próprias necessidades políticas (ISH-SHALOM, 2006, p. 572). Ish-Shalom pondera que a ocorrência desse processo transformador depende da natureza da convenção pública, dado que o conteúdo dessa traz um delineamento sobre o que os empreendedores podem fazer; dessa forma, o autor reconhece que o empreendedor político encontra-se, ele mesmo, imerso nas mesmas estruturas sociais e convenções públicas que ele deseja mobilizar (ISH-SHALOM, 2006, p. 574).

Em seu livro *Coming into Life*, Fernando Cavalcante (CAVALCANTE, 2019) utiliza esse marco teórico para discutir o surgimento do conceito de construção da paz no contexto das Nações Unidas. O autor analisa o surgimento do conceito de construção da paz na academia e seu progressivo desenvolvimento como, respectivamente, convenção pública e conhecimento político no contexto das Nações Unidas.

O processo hermenêutico descrito por Ish-Shalom (2006) e utilizado por Cavalcante (2019) oferece uma base relevante para refletir criticamente sobre a construção da paz no caso do Brasil. Embora tenha analisado a passagem de constructos teóricos para a prática política, Ish-Shalom recorda que o processo interpretativo ocorre em duas vias: ao mesmo tempo em que construções teóricas se materializam em convenções públicas e convicções políticas, o processo inverso, de transformação de convicções políticas em construções teóricas, também é verdadeiro (ISH-SHALOM, 2006, p. 574). Nesse sentido, ao analisar a natureza da construção da paz pensada pelo Brasil para o contexto haitiano, será importante

considerar os efeitos da prática política para as reflexões acadêmicas sobre essa temática. Assim, a pesquisa discute em que medida é possível pensar as práticas no terreno como elementos de um certo “*modus operandi* brasileiro” de construção da paz ou, ainda, de “jeito brasileiro de construção da paz” (ABDENUR; CALL, 2017). Assim, no caso brasileiro, faz-se necessário ampliar o debate para compreender não apenas como o conceito teórico de construção da paz se transforma em convenção pública, mas discutir também o processo inverso, ou seja, como a prática política brasileira relativa à interface entre paz e desenvolvimento, sobretudo por meio da atuação dos militares brasileiros no contexto da MINUSTAH, molda a concepção brasileira, ou as concepções brasileiras, do conceito de construção da paz em si. Argumenta-se, na presente tese, que ambas as vias importam para refletir sobre a formulação da política externa brasileira para a construção da paz no caso do Haiti.

Considerando os objetivos apresentados, **a hipótese da pesquisa é a de que: as ideias que direcionaram as ações do Brasil no que se refere à lógica de construção da paz no Haiti podem ser explicadas por meio de um processo interpretativo composto por duas vias: (I) por um lado, um processo de instrumentalização da interface entre paz e desenvolvimento pelo Presidente, pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério da Defesa para alcançar interesses estratégicos (do conceito para a prática); (II) por outro, um processo de interpretação desse conceito pelas burocracias nacionais de acordo com seus próprios lugares institucionais, gerando interpretações que afetaram a percepção desse conceito pela academia brasileira e pelos tomadores de decisão (da prática para o conceito).**

1.4. MÉTODOS DE ANÁLISE

Para analisar as ideias dos formuladores da política externa brasileira para a construção da paz no caso da MINUSTAH, a pesquisa utiliza o instrumental analítico da Análise de Política Externa (APE) em um estudo de caso. A utilização da APE faz-se relevante para analisar a agenda de política externa brasileira para a construção da paz, na medida em que oferece a possibilidade de ampliar a compreensão sobre os processos decisórios domésticos sobre essa temática. Para tanto, a pesquisa lançou mão dos seguintes recursos: (1) consulta a bibliografias especializadas, como livros e artigos científicos sobre os temas discutidos na tese;

(2) consulta a documentos e discursos oficiais, considerando, em particular, os pronunciamentos de formuladores da política externa, como aqueles dos Presidentes e Chanceleres do período em análise; (3) entrevistas semi-estruturadas com formuladores da política externa brasileira, haitianos e acadêmicos e; (4) consulta a fontes não oficiais sobre os temas debatidos na tese, como relatórios de organizações da sociedade civil nacionais e internacionais, documentários e análises presentes em fontes de mídia.

No que se refere ao primeiro item, verifica-se que existe uma vasta gama de produções científicas que discutem a participação do Brasil no processo de paz do Haiti, seja no contexto da MINUSTAH, seja por meio da cooperação para o desenvolvimento internacional. Nesse sentido, é notável a crescente produção de dissertações e de teses no Brasil sobre o engajamento brasileiro com o Haiti, em áreas que vão da Ciência Política e Relações Internacionais e à Antropologia (GOMES, 2014; SILVEIRA, 2014; PINHEIRO, 2015; MACIEL, 2018; SÁ, 2019). Além dessas fontes, destacam-se, tanto no Brasil quanto no exterior, as produções científicas que analisam a MINUSTAH, haja vista se tratar de um caso paradigmático no que se refere às operações de paz. No que se refere às fontes primárias, foram analisados os discursos dos presidentes e chanceleres brasileiros proferidos entre 2004 e 2017, conforme disponíveis nas Resenhas de Política Externa do Brasil. Além disso, a pesquisa utilizou a Plataforma Fala.Br, que, com base na Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), possibilita a obtenção de dados oficiais junto ao governo Federal.

As entrevistas semi-estruturadas, por sua vez, compõem aspecto central do *corpus* de evidências analisados neste trabalho, haja vista que permitiram acessar diferentes perspectivas sobre as ideias dos formuladores de política externa brasileira em matéria de construção da paz no caso haitiano. Para tanto, foram realizadas 35 entrevistas no período compreendido entre dezembro de 2018 e maio de 2021. Considerando o objeto da tese, a principal parcela de entrevistados corresponde a membros de instituições ligadas ao processo decisório do engajamento do Brasil no processo de paz no Haiti, sobretudo diplomatas de carreira e militares de alta patente. Para ter um aprofundamento do debate e colher novas perspectivas, também foram entrevistados profissionais acadêmicos nacionais e internacionais, haja vista que eles fazem parte da comunidade de conhecimento que reflete sobre o tema da construção da paz, bem como atores brasileiros com

experiência profissional no contexto das Nações Unidas. Por fim, o diálogo com membros da sociedade civil tanto do Haiti quanto do Brasil constituiu componente fundamental para aprofundar a análise crítica sobre as ideias apresentadas pelos formuladores de política externa. A seleção dos entrevistados foi feita com base na análise de sua atuação e conhecimento sobre o processo de paz no Haiti. Considerando a natureza qualitativa da pesquisa, adotou-se a técnica da amostragem em bola de neve, que, segundo Vinuto (2014, p. 201), utiliza cadeias de referência e é indicada para conhecimentos de grupos de difícil acesso, como é o caso dos atores governamentais que compõem parte fundamental da presente tese.

Para a sistematização dos dados das entrevistas, recorreu-se ao método indutivo, que, conforme descrito por Moraes (2003), baseia-se na criação de categorias de análise a partir da leitura das entrevistas. Para tanto, após a transcrição dos dados, procedeu-se a uma análise com vistas à organização e à articulação dos principais argumentos dos entrevistados (AZEVEDO et al., 2017). Posteriormente, utilizou-se o método de triangulação, que consistiu na análise dos argumentos levantados à luz dos achados obtidos por meio das demais fontes de pesquisa, de forma a combinar os diferentes materiais empíricos em um todo coeso (BRY, 2016). Além disso, dado que diversos entrevistados ocupam posições no governo brasileiro, adotou-se a confidencialidade dos nomes dos nomes dos participantes da pesquisa. A lista de códigos das entrevistas está disponível no Apêndice I.

Essa estratégia de pesquisa, que combina fontes documentais e entrevistas, é pertinente para o contexto institucional que permeia o tratamento da agenda de construção da paz no Brasil: conforme recordam Abdenur e Call (ABDENUR; CALL, 2017), o Brasil não tem um documento único, ou *White Paper*, que consolide a visão do governo brasileiro frente ao tema da construção da paz. Assim, o entendimento oficial sobre a construção da paz do Brasil no caso haitiano passa, necessariamente, pela análise de um conjunto mais amplo de evidências que incluam discursos oficiais, entrevistas e documentos governamentais.

No que se refere ao método da pesquisa, o estudo do caso sobre a atuação do Brasil no contexto da MINUSTAH foi o enquadramento analítico escolhido. Ao envolver uma ampla gama de atores domésticos e internacionais ao longo de mais de uma década, esse caso favoreceu o aprofundamento da análise ideacional proposta na presente pesquisa, na medida em que propiciou tanto o acesso a

diferentes fontes documentais quanto a realização de entrevistas com atores que estiveram diretamente envolvidos no contexto haitiano.

Segundo Gerring (2009, p. 5), um caso pode ser compreendido como: “(...) *a spatially delimited phenomenon (a unit) observed at a single point in time or over some period of time*”. O estudo de caso, por sua vez, é descrito por esse autor como: “*A case study may be understood as the intensive study of a single case for the purpose of understanding a larger class of cases (a population)*” (GERRING, 2009, p. 6). Ainda de acordo com Gerring, o estudo de um único caso, quando comparado a uma análise do tipo *cross-case* - diversos casos - demonstra algumas vantagens do ponto de vista metodológico que são relevantes para a presente tese, entre as quais podem ser destacadas: (1) o estudo de caso favorece a geração de hipóteses, haja vista que constitui um terreno fértil para estudos que busquem explorar um novo campo do conhecimento (GERRING, 2009, p. 9); (2) o estudo de caso beneficia a validade interna de uma pesquisa, no sentido de oferecer maior facilidade para checar a validade das relações causais estabelecidas (GERRING, 2009, p. 12); (3) enquanto estudos do tipo *cross-case* são úteis para análises de causa e efeito, o estudo de caso constitui um método propício para analisar mecanismos e processos causais (GERRING, 2009, p. 13–15); (4) os estudos de caso oferecem uma vantagem analítica para o estudo de casos heterogêneos (GERRING, 2009, p. 8). Considerando que a política externa brasileira para a construção da paz se refere a contextos internacionais muito variados em termos geográficos, sociais, temporais e políticos, verifica-se a pertinência de uma abordagem metodológica adaptada para trabalhar com essa heterogeneidade.

1.5. ESTRUTURA DA TESE

Além da introdução e da conclusão, o trabalho é estruturado em seis capítulos. O segundo capítulo discute a Análise de Política Externa (APE) e o Construtivismo como duas perspectivas relevantes para a análise das ideias dos formuladores da política externa brasileira para a construção da paz. Assim, ao conectar instrumentos analíticos relevantes para estudar, respectivamente, o papel de atores domésticos e a relevância das ideias desses atores para a formulação da política externa brasileira, o capítulo proposto oferece as bases analíticas para a pesquisa proposta.

O terceiro capítulo discorre sobre a perspectiva brasileira sobre a construção da paz. Para tanto, após um breve debate sobre o conceito de construção da paz, o capítulo desenvolve três dimensões fundamentais da atuação internacional do Brasil nessa temática: (1) a atuação do Brasil no âmbito da Comissão das Nações Unidas para a Construção da Paz (*Peacebuilding Commission*); (2) o engajamento do Brasil em missões de manutenção da paz e; (3) a atuação do Brasil no campo da cooperação para o desenvolvimento e o debate sobre a interface dessa cooperação com a agenda de construção da paz.

O quarto capítulo apresenta um panorama sobre o quadro político e social haitiano, com vistas a contextualizar a atuação do Brasil naquele país. Para tanto, o capítulo traz uma breve exposição sobre o histórico político do Haiti, discute as iniciativas das Nações Unidas para aquele país e contextualiza o desdobramento da MINUSTAH à luz do contexto dos desafios estruturais enfrentados pelo Haiti.

O quinto e o sexto capítulos apresentam as ideias dos formuladores de política externa brasileira para o contexto haitiano. Para tanto, à luz da lógica construtivista debatida no Capítulo 2, a exposição é organizada em três níveis de análise: (1) o nível sistêmico, que debate a lógica de atuação do Brasil em matéria de construção da paz no contexto multilateral; (2) o nível da política externa brasileira, que analisa o tratamento dessa temática no âmbito da política doméstica e; (3) o nível do contexto haitiano, que aprofunda o debate das ideias dos níveis precedentes à luz das dinâmicas sociais e políticas que estiveram presentes no Haiti. Enquanto o Capítulo 5 trabalha os níveis sistêmico e doméstico, o Capítulo 6 aprofunda o debate sobre o nível do contexto haitiano, analisando a operacionalização da interface entre paz e desenvolvimento tanto pelos atores da cooperação brasileira quanto por parte dos militares brasileiros que participaram da MINUSTAH.

A organização em três níveis – sistêmico, doméstico e do contexto haitiano – encontra paralelos em outras análises de política externa brasileira. Vale destacar, nesse contexto, que a pesquisadora Carmen Fonseca, em seu *paper* “O Brasil de Lula: A permanente procura de um lugar no sistema internacional” (FONSECA, 2017) elabora uma análise que combina os níveis sistêmico, doméstico e individual dos formuladores da política externa brasileira para explicar a ambição do Brasil pela ideia de ser uma potência internacional no contexto do governo Lula. Esse estudo contribui com elementos relevantes para o presente debate, ao trazer, em seu

argumento principal, que “(...) só fazendo uma análise multinível é possível compreender a formulação da política externa do Brasil num momento marcado por alterações sistêmicas e internas assim como nas lideranças governamentais (...)” (FONSECA, 2017, p. 55). Da mesma forma, Octavio Amorim Neto, em seu livro “De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira” (NETO, 2011), afirma que: “Estímulos sistêmicos, burocráticos e ideológicos se mesclam de maneira complexa para ditar os rumos da diplomacia brasileira” (NETO, 2011, p. 176).

Assim, à luz dos trabalhos de Fonseca (2017) e de Neto (2011), observa-se que, embora a presente pesquisa apresente os três níveis de forma separada, essa dissociação serve ao propósito de trazer maior clareza e didática para exposição, haja vista que, na prática, esses fatores ocorrem em conjunto e se afetam mutuamente. Nesse contexto, as entrevistas conduzidas no contexto da tese são analisadas para verificar como a lógica de construção da paz foi entendida e colocada em prática por diferentes atores formuladores da política externa brasileira.

Além disso, as entrevistas são trianguladas com discursos e documentos oficiais para verificar em que medidas as ideias identificadas se materializaram em ações no terreno. Com base nessa análise, discutem-se as evidências identificadas ao longo da pesquisa, de forma a tecer uma análise crítica da natureza da agenda de construção da paz empreendida pelo Brasil para o caso haitiano.

2. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA PERSPECTIVA IDEACIONAL

2.1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem o objetivo de delinear a análise sobre o papel das ideias dos atores responsáveis pela formulação da política externa brasileira para a construção da paz. O foco nos atores domésticos é relevante para a compreensão da política externa brasileira, na medida em que a postura desses atores pode afetar tanto a estabilidade dos Estados quanto o poder de agenda dos mesmos no cenário internacional (SCHENONI, 2012, p. 661). Para tanto, o capítulo trata de dois campos de estudo das Relações Internacionais que são centrais para a presente pesquisa: a Análise de Política Externa (APE) e o Construtivismo. A APE, uma subárea das Relações Internacionais, surgiu no início da década de 1950, quando alguns estudiosos começaram a questionar alguns pressupostos das teorias de RI em voga, como o caráter unitário dos Estados, e passaram a analisar as variáveis domésticas dos mesmos (SILVA, 1998, p. 142–143). Essa subárea de estudos é fundamental para a presente contribuição, na medida em que possibilita um aprofundamento sobre as dinâmicas internas ao Estado, desafiando, portanto, uma visão homogênea quanto à natureza desses atores. O Construtivismo, por sua vez, surgiu somente no contexto do fim da Guerra Fria e destacou o papel da comunicação e das interações sociais para a relação entre agentes e estruturas (GUZZINI, 2000, p. 155). Assim, o Construtivismo destacou alguns elementos centrais das teorias das Relações Internacionais precedentes, como a ênfase em explicações puramente focadas em variáveis materiais para a análise dos interesses e motivações dos Estados, em detrimento de uma reflexão sobre a ontologia desses interesses.

Para conduzir esse debate, o capítulo estrutura-se em quatro seções, além desta introdução e de uma seção de conclusões parciais. A primeira seção apresenta um panorama sobre a evolução do campo de estudos denominado Análise de Política Externa, que se revela instrumental para trabalhar o papel de variáveis domésticas para a compreensão da Política Externa.

A segunda seção, por sua vez, apresenta o Institucionalismo Discursivo, ou Construtivismo, como quadro analítico pertinente para o estudo das ideias nas Relações Internacionais. Nesse contexto, após situar o surgimento do

Construtivismo no contexto das Relações Internacionais enquanto disciplina, aprofunda-se o debate sobre a relevância da abordagem ideacional para a compreensão da atuação dos *policy-makers*.

A terceira seção parte de uma discussão sobre a concepção de “ideias” para, em seguida, discutir o perfil dos atores relevantes para acionar o debate sobre as ideias que fundamentam o paradigma de construção da paz na política externa brasileira. À luz desse debate, torna-se relevante articular o Construtivismo à agenda de Análise de Política Externa (APE), haja vista que essa subárea das Relações Internacionais possibilita um aprofundamento do debate sobre o papel dos atores domésticos no que se refere à política externa.

Por fim, a quarta seção apresenta uma proposta de enquadramento teórico para pensar nas ideias avançadas pelos *policy-makers* em matéria de construção da paz. Essa proposta fundamenta-se no debate trazido por Ish-Shalom (2006) e utilizado por Cavalcante (2019) para discutir o surgimento do conceito de construção da paz no contexto das Nações Unidas. Conforme será demonstrado, esse enquadramento é pertinente para a tese, na medida em que, dado o baixo nível de institucionalização do tema construção da paz no contexto da política externa brasileira, a abordagem hermenêutica permite analisar o processo de desenvolvimento de uma forma de pensar a construção da paz que sai de um debate acadêmico para entrar no meio político, mas cujos sentidos também são afetados pelas interações sociais neste último. A formação da lógica de construção da paz na PEB pode ser entendida, portanto, como um processo dinâmico, na medida em que ora coaduna ações no terreno realizadas antes de serem entendidas como ações de construção da paz, ora é fruto de reflexões trazidas por meio de discursos políticos. Com base nos debates do presente capítulo, propõe-se a grelha analítica para estruturar a análise ideacional conduzida em três níveis – o nível sistêmico, o nível doméstico e o nível do contexto haitiano, de matizar o debate à luz de dinâmicas que se passam em diferentes esferas relevantes para a política externa brasileira.

2.2. APE: ABRINDO A “CAIXA-PRETA” DO ESTADO

A presente seção apresenta o instrumento analítico denominado Análise de Política Externa (APE), com vistas a evidenciar seu histórico e características

principais. De acordo com Ariane Roder Figueira (2011, p. 20), a expressão “abrir a caixa-preta” do Estado é utilizada para evidenciar que o Estado não é uma unidade coesa, mas, sim, é um ente que possui, em seu interior, atores com múltiplos interesses e que estão em contínua interação. Nesse sentido, a autora afirma a relevância de analisar esses atores, na medida em que seu comportamento pode revelar variáveis explicativas da atuação do Estado em âmbito internacional (FIGUEIRA, 2011, p. 20).

De acordo com Jakobsen (2016, p. 24), a primeira tentativa de fazer da APE um campo de estudos da ciência social teve início na década de 1950, com os autores Snyder, Bruck e Sapin (1954), com a obra *Decision making as an approach to the Study of International Politics*. Segundo Wendt (1999), ao enfatizar o papel de crenças e percepções em processos de tomada de decisão, o trabalho de Snyder, Bruck e Sapin inaugurou uma nova tradição: pensar ideias como variáveis explicativas nas Relações Internacionais (RI) (WENDT, 1999, p. 92). Para Snyder, Bruck e Sapin, a análise da política internacional deveria ser centrada no comportamento dos tomadores de decisão, os quais seriam os responsáveis pela materialização da ação estatal (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954, p. 141–142). A ação estatal, por sua vez, dependeria da definição do contexto internacional pelos tomadores de decisão, a qual resultaria de um processo de tomada de decisão dentro de uma unidade decisória do Estado (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954, p. 141–142). Dessa forma, Snyder et al. (1954) ofereceram uma alternativa ao Realismo para o estudo das RI, na medida em que, conforme destacam Salomón e Pinheiro (2013, p. 43), com base nesse trabalho, que foi influenciado tanto pelo Behaviorismo quanto pelo modelo eastoniano de sistema político, “(...) o analista estaria em condições de explicar por que Estados com posições similares no sistema internacional comportavam-se de modos distintos” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 43).

Após o trabalho de Snyder et al. (1954), a APE segmentou-se em, basicamente, duas vertentes: (1) uma vertente eminentemente behaviorista e; (2) uma vertente pluralista (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 43). Segundo essas autoras, a vertente behaviorista direcionou esforços para o desenvolvimento de uma “grande teoria” da política externa, a qual pudesse explicar a política externa de qualquer país (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 43). A principal referência da vertente behaviorista de APE foi James Rosenau (1966), que discutiu, em seu artigo

“*Pre-theories and theories of foreign policy*”, os limites da APE para produzir sistemas completos e generalizações testáveis (ROSENAU, 1966, p. 32; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 43). Rosenau utilizou metáforas para ilustrar essa discussão: para construir um edifício a partir de árvores e de lama, faz-se necessário um “processamento” que transforme esses materiais em, respectivamente, tábuas e tijolos (ROSENAU, 1966, p. 40). Da mesma forma que na construção de um prédio, a construção de uma teoria de política externa necessitaria de um “processamento”, ou, nas palavras do autor, de uma “pré-teoria”, a qual permitisse a comparação dos dados de política externa de um determinado país com outros e, assim, possibilitasse a teorização para esse campo de estudos (ROSENAU, 1966, p. 41). Nesse sentido, Salomon e Pinheiro (2013, p. 44) afirmam que o trabalho de Rosenau inaugurou o campo de estudos da “Política Externa Comparada”. A Política Externa Comparada visa à identificação de tendências e de padrões no comportamento externo dos Estados, por meio da agregação e da análise correlacional de variáveis diversas, como, por exemplo, econômicas, sociais e institucionais (FIGUEIRA, 2011, p. 21; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 44). Figueira (2011) caracteriza a Política Externa Comparada a partir de três pilares: (1) apresenta influência positivista, com ênfase em métodos quantitativos; (2) busca compilar eventos de política externa, com vistas a identificar padrões generalizáveis de comportamento; e (3) busca estabelecer mecanismos de causalidade para explicar o comportamento do Estado (FIGUEIRA, 2011, p. 23).

Ainda de acordo com Salomón e Pinheiro (2013), em meados da década de 1950, a Política Externa Comparada recebeu grande suporte financeiro do governo dos Estados Unidos, cuja expectativa era a de que os resultados desses estudos contribuíssem para aumentar a previsibilidade das ações da União Soviética (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 44). Esse campo de estudos, no entanto, recebeu críticas, uma vez que: (1) a complexidade do cenário internacional, composto por diferentes perspectivas, culturas e processos históricos, não pode ser univocamente mensurada por meio de modelos matemáticos e; (2) a Política Externa Comparada não atribuiria a devida relevância a atores não-estatais (FIGUEIRA, 2011, p. 21).

Posteriormente, Rosenau reconheceu as limitações de seu trabalho de 1966, por meio da publicação do artigo intitulado “*A Pre-Theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence*”, publicado em 1984 (ROSENAU, 1984). Segundo o autor, sua “Pré-Teoria” foi concebida em um momento em que havia

grande euforia quanto ao potencial aparentemente ilimitado da ciência, a qual teria capacidade de explorar as dimensões da política externa que, até então, não haviam sido explicadas (ROSENAU, 1984, p. 247). A “Pré-Teoria” não pôde, no entanto, trazer quadros conceituais capazes de lidar com fenômenos como as crises do petróleo da década de 1970, o terrorismo, as crises monetárias internacionais e a revolução da informação (ROSENAU, 1984, p. 251). Assim, o autor reconheceu que foi muito simplista em sua confiança nas ciências naturais e na aspiração a uma teoria cumulativa que pudesse ser aplicada a qualquer ator e a qualquer lugar (ROSENAU, 1984, p. 251). O autor concluiu, portanto, que o principal problema com sua Pré-Teoria era sua rigidez conceitual, pois os únicos resultados que buscava explicar eram as políticas externas de governos, em detrimento de lançar bases conceituais mais amplas que fossem capazes de abranger, também, as interações entre governos e outros atores internacionais; conseqüentemente, a Pre-Teoria mostrou-se insensível a diversas mudanças do cenário internacional entre as décadas de 1960 e de 1980 (ROSENAU, 1984, p. 252).

Além da vertente de cunho behaviorista, os anos iniciais da APE também foram marcados por uma vertente caracterizada pela multidisciplinaridade no âmbito da política externa e, também, pela construção de teorias voltadas à análise de situações específicas nesse campo de estudos (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 43). As autoras destacam, nesse contexto, o trabalho de Graham Allison, denominado *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* (ALLISON, 1969; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 44). Nesse artigo, Allison propôs três modelos analíticos que não apenas permitiram pensar a política externa estadunidense no contexto da crise dos mísseis em Cuba, mas também constituem importante referência da APE: (1) Modelo I - Política Racional; (2) Modelo II - Processo Organizacional e; (3) Modelo III - Política Burocrática.

No Modelo da Política Racional, os acontecimentos de política externa são compreendidos como o resultado da ação de governos nacionais unificados. Nesse sentido, a explicação de uma ocorrência de política externa implica demonstrar como o governo optou, de maneira racional, pelo curso de determinada ação (ALLISON, 1969, p. 694). No contexto do Modelo II, por sua vez, o comportamento do governo é entendido como o resultado do funcionamento de grandes organizações. Cada organização responde a um determinado conjunto de problemas e age, de forma praticamente independente, na resolução desses

problemas. Considerando que dificilmente um problema recai no domínio exclusivo de uma única organização, conclui-se que o comportamento do governo relativamente a um determinado tema reflete o *output* independente de diversas organizações (ALLISON, 1969, p. 698). Por fim, no Modelo III, da Política Burocrática, as decisões governamentais fundamentam-se no resultado de barganhas intranacionais; assim, as decisões resultam de compromissos, competições e coalizões entre oficiais governamentais, os quais vêm questões políticas a partir de diferentes perspectivas (ALLISON, 1969, p. 707). Assim, após analisar a crise dos mísseis soviéticos em Cuba à luz dos três modelos, Allison afirmou que a formulação de diferentes quadros de referência para a compreensão de um mesmo problema pode levar à produção de explicações distintas (ALLISON, 1969, p. 715). Dessa forma, ao evidenciar a relevância das variáveis domésticas para a formação da Política Externa, o trabalho de Allison constituiu uma grande contribuição para a construção da APE como subárea das RI.

De acordo com Christopher Hill (2003, p. 85), o trabalho de Allison, com destaque para o Terceiro Modelo, inaugurou a “teoria da política burocrática”. Segundo Hill (2003, p. 86), essa teoria compreende a política externa como a resultante de uma batalha doméstica na qual as decisões são produzidas a partir do embate entre burocracias estatais com interesses próprios. Assim, a teoria da política burocrática evidencia a redução do papel do Estado na elaboração da política externa, haja vista que (1) o aparato estatal seria, à luz dessa teoria, apenas uma arena na qual “feudos” competiriam para maximizar seus interesses internos (HILL, 2003, p. 86) e; (2) os políticos responsáveis pelos processos de tomada de decisão teriam um poder mais nominal do que real (HILL, 2003, p. 88). Segundo Martin Hollis e Steve Smith (1986), os atores da política burocrática não devem ser compreendidos como meros “fantoques” de suas burocracias, no sentido de que obedeceriam estritamente a seus termos de referência, hierarquia e culturas organizacionais (HOLLIS; SMITH, 1986, p. 285). Ao invés disso, Hollis e Smith (1986) propõem uma noção mais sofisticada para os papéis desempenhados por esses agentes, os quais variariam de acordo com suas personalidades, habilidades e, ainda, conforme contextos específicos (HOLLIS; SMITH, 1986, p. 285; HILL, 2003, p. 89). Dessa forma, Hollis e Smith (1986) trazem o indivíduo para a análise, sem, contudo, reduzir as explicações da política externa a uma unidade analítica centrada no ator individual (HOLLIS; SMITH, 1986, p. 285).

Outro ponto da análise de Hill (2003) é a existência de rivalidades entre as diferentes burocracias do Estado responsáveis pela formulação da política externa. Por um lado, Hill (2003, p. 89) reconhece a existência de diferenças evidentes quanto à responsabilidade formal das diversas unidades burocráticas do Estado; por outro, o autor observa que os ministérios das relações exteriores contemporâneos vêm enfrentando uma crescente “rivalidade” com outros órgãos estatais (HILL, 2003, p. 89). Hill (2003) denomina esse fenômeno de “descentralização horizontal da política externa”, que é caracterizado pela perda do controle, pelo ministério das relações exteriores, de algumas questões externas para outras searas da burocracia estatal, como os militares, os ministérios da economia, os serviços de inteligência e profissionais generalistas em âmbito diplomático (HILL, 2003, p. 89). Ainda que a descentralização reflita, no plano doméstico, um contexto internacional marcado pela globalização e pela crescente interdependência entre atores estatais e não-estatais (KEOHANE; NYE, 1973, 1987), de acordo com Hill, do ponto de vista dos interesses mais amplos da sociedade, a descentralização horizontal da política externa pode proporcionar oportunidades de sinergias benéficas para o país (HILL, 2003, p. 89). Assim, Hill afirma que um dos grandes desafios dos formuladores de política externa contemporâneos é o de conciliar a perspectiva do ministério das relações exteriores, que detém uma capacidade única de compreender a perspectiva externa das atividades estatais, com as diversas outras perspectivas internacionais da política doméstica, como aquelas oferecidas por outros atores da política doméstica, como ministérios e organizações não-governamentais (HILL, 2003, p. 85).

Além do trabalho de Allison, outro trabalho paradigmático para o campo da APE foi elaborado por Putnam (1988), que dialogou com algumas das principais questões da APE (HUDSON, 2005, p. 12). Segundo Putnam (PUTNAM, 1988, p. 432), uma avaliação adequada dos determinantes domésticos da política externa deve enfatizar a política, no sentido de considerar, por exemplo, o papel de partidos, de legisladores, das eleições, de classes sociais, de grupos de interesse e da opinião pública, ao invés de se deter no estudo estrito da atuação de oficiais do Executivo e de arranjos institucionais. Nesse sentido, pode-se afirmar que o trabalho de Putnam traz um novo olhar para o campo das RI, ao afirmar que:

In short, we need to move beyond the mere observation that domestic factors influence international affairs and vice-versa, and beyond simple catalogs of instances of such influence, to seek theories that integrate both

spheres, accounting for the areas of entanglement between them (PUTNAM, 1988, p. 432).

Nesse contexto, Putnam (PUTNAM, 1988, p. 434) propôs a compreensão das negociações internacionais como um “jogo de dois níveis” (*two-level game*), no qual coexistem os níveis nacional e internacional. No nível nacional, denominado Nível II, grupos domésticos perseguem seus objetivos por meio da imposição de pressões ao governo para que ele adote políticas que lhes sejam favoráveis, ao passo que os políticos buscam ampliar seus recursos de poder por meio da construção de coalizões entre esses grupos (PUTNAM, 1988, p. 434). No nível internacional, denominado Nível I, governos nacionais buscam maximizar sua própria capacidade de atender a pressões domésticas, ao mesmo tempo em que buscam minimizar potenciais consequências adversas de processos internacionais (PUTNAM, 1988, p. 434). Assim, o modelo de dois níveis, que Putnam compara ao Deus romano “Janus” (PUTNAM, 1988, p. 459), evidencia a relevância de problematizar temas internacionais por meio da análise de variáveis domésticas.

As obras de Rosenau, Allison e Putnam foram escritas no contexto da Guerra Fria e, após o término desse período, Valerie Hudson (2005, p. 12) destaca que houve uma grande ampliação do escopo da APE. Nesse contexto, a APE passou a contemplar a observação do meio social e das características individuais, inclusive psicológicas, dos tomadores de decisão (HUDSON, 2005, p. 12). Embora, segundo Silva (1998, p. 142–143), os estudos de APE tenham se concentrado sobretudo em análises de processos decisórios, em um segundo momento, eles passaram a contemplar também os processos cognitivos dos *policy-makers*, ao se referirem à percepção desses atores quanto à análise de uma determinada situação política. De acordo com Hudson (2020, p. 39), o estudo do papel das lideranças para a política externa experimentou variações ao longo do tempo, entre as quais a autora destaca três grandes movimentos: (1) antes da Guerra Fria, o papel dessas lideranças foi enfatizado para explicar a política externa dos Estados; (2) durante o conflito bipolar, no entanto, houve uma mudança nessa tendência, e o foco das análises das Relações Internacionais deu-se predominantemente no nível do sistema internacional e; (3) com o fim daquele conflito, por sua vez, os analistas de RI passaram a olhar novamente para as características das lideranças dos países

como meio de analisar a natureza da política externa dos Estados (HUDSON, 2020, p. 39).

Com esses movimentos, a autora destaca que houve a emergência de um novo paradigma cognitivista que passou a ser estudado em intersecção com outras áreas do conhecimento, a exemplo do campo de estudos da economia comportamental (HUDSON, 2020, p. 39). Nesse sentido, enquanto Dyson (2006), por exemplo, elaborou um estudo que relacionou as características da personalidade do ex-primeiro ministro Tony Blair à participação do Reino Unido na Guerra do Iraque, Joly e Dandoy (2016) analisaram o papel dos partidos políticos belgas na formulação da política externa desse país, entre 1978 e 2008. Assim, o fim da Guerra Fria veio acompanhado de novas lentes analíticas para viabilizar a compreensão da interface entre as dimensões doméstica e internacional da política externa (HUDSON, 2005, p. 13).

Considerando o escopo da tese, torna-se relevante contextualizar o desenvolvimento da APE no âmbito mais amplo da América Latina. Nesse sentido, Giacalone (2012, p. 335–336) explora a evolução da APE a partir da década de 1970, no Brasil, na Argentina, no México, na Venezuela, na Colômbia e no Chile. Segundo Giacalone (2012, p. 336), o desenvolvimento da APE como disciplina teve um começo difícil no Brasil, haja vista que a ditadura militar tornou praticamente inviável analisar a política externa com base em dados de arquivos governamentais. Um dos primeiros estudos que relacionou variáveis domésticas à política externa brasileira foi o trabalho de Zairo Cheibub (1985), publicado no contexto da redemocratização no país. O propósito do estudo de Cheibub (1985) foi o de determinar as implicações do desenvolvimento da diplomacia brasileira e da criação do Instituto Rio Branco para a formulação e a implementação da política externa brasileira. O argumento central de seu trabalho é o de que o MRE e seus diplomatas foram sendo progressivamente fortalecidos ao longo da história do Brasil (CHEIBUB, 1985, p. 130). O grande marco nesse processo foi a criação, em 1945, do Instituto Rio Branco, que trouxe um “novo sentido profissional” aos diplomatas brasileiros, haja vista que se intensificou a preocupação, por parte desses, de influenciarem as opções de política externa (CHEIBUB, 1985, p. 128). Ao reconhecer o fortalecimento do MRE, Cheibub pavimentou o caminho para autores como Milani e Pinheiro (2013, p. 27), De Faria (2012) e Casarões (2012), segundo os quais, no Brasil, a pauta de

política externa se encontra mais fortemente concentrada no contexto de instituições estatais, com destaque para o MRE.

Ainda assim, a partir da década de 1990, ampliaram-se os estudos sobre a APE com o propósito de compreenderem a formulação da PEB para além da atuação do MRE. A democratização da política externa brasileira é um tema de alta recorrência no Brasil, como demonstrado, por exemplo, nos trabalhos de Faria (2012), Farias e Ramanzini Júnior (2015), Pomeroy (2016), Waisbich (2017). Nesse contexto, os estudos sobre o papel de atores não governamentais está assumindo crescente destaque no contexto dos estudos sobre APE no Brasil, como é o caso daqueles que trabalham o papel das comunidades de negócios na política externa (MORAES, 2002; CASTELAN, 2016; PUERARI, 2016; REGO; FIGUEIRA, 2017) bem como sobre o papel de outros agentes da sociedade civil (MACHADO OLIVEIRA; MILANI, 2012; CARRILLO ROA; E SILVA, 2015; FARIAS; RAMANZINI, 2015; MALAMUD, 2016; POMEROY, 2016).

Além disso, os estudos de APE desenvolvidos no Brasil vem dedicando crescentes esforços para entender o papel de outros atores governamentais para além do MRE na produção da política externa brasileira. Para além dos estudos que concentram esforços no papel do MRE (CASTELAN, 2010; FIGUEIRA, 2010; CASARÕES, 2012; DE FARIA, 2012; DE FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012) outros estudos vem sendo feitos para entender o papel do Poder Legislativo (ALCÂNTARA, 2001; NEVES, 2003; PINHEIRO, 2008; RIBEIRO; OLIVEIRA; GALDINO, 2009; DINIZ, 2012; FELIÚ; ONUKI, 2014; RIBEIRO; PINHEIRO, 2016).

No Brasil, um ponto relevante para a análise é o conceito de diplomacia presidencial. O estudo seminal sobre essa temática no Brasil foi organizado por Danese (2017), que explorou o tema em profundidade em seu livro *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Nesse livro, Danese apresenta o conceito de diplomacia presidencial como: “(...) um fenômeno político que obedece também a uma intensa lógica extradiplomática, ligada ao papel e ao projeto político internos do presidente” (DANESE, 2017, p. 33). Assim, segundo Danese, a diplomacia presidencial consiste não apenas na dimensão das obrigações de ofício do líder do Poder Executivo, mas, também, revela uma dimensão adicional de sentido, qual seja: a relevância dos traços da personalidade do presidente e de sua liderança pessoal na condução da política externa. Da mesma forma, segundo Vilella e Neiva (2011, p. 70), a diplomacia presidencial pode ser compreendida da seguinte forma:

“Trata-se de um tipo de política externa em que o presidente participa ativa e pessoalmente, dirigindo as negociações cruciais, participando da solução dos conflitos mais críticos e tornando-se o seu principal condutor” (VILELA; NEIVA, 2011, p. 70).

Segundo Cason e Power (2009), os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Lula da Silva conferiram impulsos decisivos para esse conceito, na medida em que não apenas cumpriram suas obrigações de mandatários em matéria de política externa, como também envidaram esforços adicionais para materializar as agendas de política externa propostas. Tanto no caso de FHC quanto no caso de Lula, a literatura aponta que o número de viagens feitas por esses líderes superou, em larga medida, aquelas realizadas por presidentes brasileiros precedentes – FHC deixou o país 92 vezes em 8 anos de mandato, e Lula deixou o Brasil mais de 60 vezes apenas no primeiro mandato (CASON; POWER, 2009, p. 122). Ainda que as viagens não devam ser compreendidas como as únicas evidências capazes de apresentar a dimensão prática da diplomacia presidencial, elas revelam o esforço pessoal de FHC e de Lula em conferir maior protagonismo internacional para o Brasil.

Nesse sentido, Burges e Bastos (2017, p. 278) argumentam que a liderança política constitui componente essencial para permitir mudanças na política externa brasileira. Segundo esses autores: *“Substantial changes in Brazil’s foreign policy direction are relatively rare, and when they do take place, we argue, it is through concrete and sustained presidential engagement”* (BURGES; BASTOS, 2017, p. 278). Assim, a literatura apresentada enfatiza o papel do presidente relativamente à condução da política externa.

No que se refere à orientação partidária, Contrera e Hebling (2017, p. 194) destacam a centralidade dos partidos políticos como os mais relevantes direcionadores de opiniões, na medida em que, por meio da divulgação de seus programas, permitem a representação dos diferentes interesses que compõem uma democracia. Nesse contexto, a análise dos partidos possibilita a investigação de uma ulterior camada analítica em termos da APE, haja vista que, segundo Contrera e Hebling (2017, p. 195), o Presidente representa o partido no contexto do Poder Executivo e, nesse sentido, “(...) é responsável perante seu eleitorado a promover no governo as políticas defendidas pelo seu partido na eleição” (CONTRERA; HEBLING, 2017, p. 195). Para Oliveira e Onuki (2010, p. 145), os partidos políticos

têm posições específicas em matéria de política externa, as quais são capazes de alterar a inserção internacional do país. Segundo os autores, os partidos políticos são relevantes em matéria de política externa por, essencialmente, dois meios: (1) influência partidária sobre os processos de tomada de decisão em curso no Poder Executivo e; (2) por meio da atuação dos partidos nos contextos do Poder Legislativo e da formulação de políticas (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 146).

Além disso, é crescente o número de análises que se concentra em temas específicos da APE (*issue areas*) como, por exemplo, no setor financeiro (DUARTE; DE LIMA, 2017) e na cooperação em Ciência e Tecnologia (MALACALZA, 2016). Vale destacar, ainda, que os debates de APE no Brasil não se furtam a um olhar regional, na medida em que estudos como os de Ribeiro e Pinheiro (2016) e de Lopes e Faria (2016) analisam contextos específicos na América. O estudo sobre o papel das ideias também vem sendo objeto de crescentes debates por parte da academia brasileira, conforme observado a partir das análises feitas por Silva (1998), Jesus (2009), Faria e Paradis (2013), Khalil e Alves (2014), Onuki (2016), Mesquita e Medeiros (2016). Por fim, existem trabalhos nacionais que debatem a APE enquanto campo de estudos das RI (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; MILANI; PINHEIRO, 2016), o que demonstra a preocupação da academia brasileira com os desafios epistemológicos ensejados pela APE.

Dessa forma, ainda que esse breve histórico sobre a evolução da APE esteja longe de esgotar a literatura desse campo de estudos, ele evidencia alguns dos debates e das possibilidades analíticas oferecidas por variáveis domésticas para os estudos de política externa. Com esse pano de fundo, a próxima seção propõe uma conexão da APE com o Construtivismo, de forma a possibilitar um aprofundamento da compreensão de um dos elementos centrais desenvolvidos na presente tese: o estudo das ideias dos formuladores de política externa.

2.3. AS IDEIAS DOS FORMULADORES DE POLÍTICA EXTERNA: ABRINDO A CAIXA PRETA DAS IDEIAS DENTRO DA CAIXA PRETA ESTATAL

O título da presente seção alude a dois temas principais que serão trabalhados a seguir, cada um representado por uma das “caixas pretas”. A primeira caixa preta alude à famosa imagem de que, na visão realista, o Estado assume a imagem de um ator homogêneo, cujas características domésticas não importam para

a compreensão de sua atuação no plano internacional. Sob essa perspectiva, o Estado é comumente comparado a uma “caixa preta” (SILVA, 1998, p. 142; MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 14; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 45). Ao ressaltar a importância do debate sobre as dinâmicas presentes no nível doméstico, a primeira seção demonstrou que a Análise de Política Externa (APE) trouxe um novo olhar para a compreensão da atuação internacional dos Estados; por isso, afirma-se que a APE possibilita a abertura da caixa preta dos Estados.

A segunda caixa preta, por sua vez, alude à constituição dos interesses e identidades dos Estados, os quais, segundo Checkel (1998), não são dados externamente, mas, sim, passam por um processo de formação que depende de sua interação com o ambiente estrutural mais amplo no qual se insere o Estado (CHECKEL, 1998, p. 326). Segundo esse autor, o Realismo e o Liberalismo tomavam as identidades e interesses dos Estados como dados, alijando-os das análises feitas para pensar a realidade internacional (CHECKEL, 1998, p. 324). Nesse contexto, para esse autor, o Construtivismo surgiu para analisar precisamente o que essas duas correntes teóricas ignoraram: um aprofundamento sobre a constituição dos interesses do Estado e, nas palavras do autor, “o tecido social” da política mundial (CHECKEL, 1998, p. 24). Nesse pano de fundo, a presente seção inicia a exposição com uma análise das ideias a partir da lógica Construtivista para, na sequência, conectar essa lógica com a APE, de forma a possibilitar a análise das ideias dos agentes formuladores da política externa com a atuação internacional do Brasil.

Uma primeira reflexão relevante para o presente debate é pensar o tratamento das ideias como variáveis analíticas no contexto mais amplo das Relações Internacionais (RI). De partida, observa-se que as explicações materiais tiveram um papel de grande destaque na disciplina, haja vista o destaque do Realismo como uma de suas teorias fundacionais, a qual se fundamenta na relevância do Estado como ator unitário e em uma argumentação de base material, destacando o papel de variáveis como o poder militar e econômico como *drivers* essenciais da política internacional. Assim, historicamente, as explicações fundamentadas em argumentos calcados em fatores materiais tiveram grande destaque nas RI.

Nesse contexto, enquanto o Liberalismo, junto com o Realismo, compôs o primeiro debate das RI, o Construtivismo surgiu mais tardiamente na evolução dessa

disciplina. A segunda metade do século XX assistiu a uma ampliação das lentes analíticas utilizadas no contexto das Relações Internacionais, com o surgimento de novos desenvolvimentos teóricos que se seguiram após o Primeiro Debate das Relações Internacionais (Realismo vs Liberalismo). Segundo Wendt (1999, p. 92), o ponto de partida da maior parte das teorias sobre Política Internacional do pós-Segunda Guerra Mundial centrou-se no Realismo, calcado no estudo de temas como poder – que, segundo o autor, é entendido, em ampla medida, como capacidade militar - e interesse nacional - concebido como o desejo de um Estado por poder, riquezas ou segurança. Na esteira desse debate, na década de 1980, os neoliberais, ao mesmo tempo em que atribuíram relevância ao poder e ao interesse, passaram a estudar o papel das instituições para a vida internacional (WENDT, 1999, p. 92). No entanto, embora os neorealistas e os neoliberais não se autodenominassem materialistas, para Wendt, ambas as vertentes tendem a se referir a poder, interesse e instituições como fatores materiais (WENDT, 1999, p. 92).

Segundo Wendt (1999, p. 23), o debate sobre o papel das forças materiais e das ideias para a vida internacional dos Estados remonta aos primórdios da disciplina de RI, podendo ser dividido a partir das perspectivas materialista e idealista. Segundo os materialistas, a organização e a natureza das forças materiais, como recursos naturais, a geografia e as forças produtivas e destrutivas, constituem elementos fundamentais para pensar a vida social, ao passo que as ideias, segundo essa perspectiva, seriam consideradas elementos explicativos secundários (WENDT, 1999, p. 23). Para os idealistas, por sua vez, o principal fato explicativo seria a distribuição das ideias ou do conhecimento (WENDT, 1999, p. 24).

Além disso, para Goldstein e Keohane (1993, p. 4), tanto o Realismo quanto o Institucionalismo liberal tomam como bases analíticas modelos racionalistas, pois consideram que atores auto interessados buscam maximizar suas utilidades, e tomam como dadas as preferências e as crenças dos atores. Assim, segundo esses autores (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 4), com esse conjunto de premissas, a análise das ideias assume, na maioria dos casos, um papel explicativo secundário.

Goldstein e Keohane (1993, p. 4) explicam que, para muitos economistas e cientistas políticos, as ideias seriam fatores não importantes, ou, ainda, epifenômenos, por partirem do pressuposto que os agentes seriam capazes de antecipar corretamente o resultado de suas ações ou, pelo fato de que somente os agentes que se comportam de forma racional seriam exitosos no jogo político. Nesse

sentido, Goldstein e Keohane (1993, p. 4) avaliam que, no limite dessa visão racionalista, as ideias seriam, no máximo, “ganchos” (*hooks*) utilizados pelas elites para propagar e conferir legitimidade a seus próprios interesses. Assim, para essa visão, os interesses seriam, do ponto de vista lógico, anteriores às ideias dos atores (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 4).

Como um contraponto a essa visão racionalista, a visão reflexivista passou a fazer uma crítica baseada na defesa de um aprofundamento das análises de RI, de forma a discutir não apenas as conexões entre interesses e estratégias, mas também avançar a compreensão sobre a formação de preferências e de identidades (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 6). Nesse sentido, para Wendt (1999), se, por um lado, o debate Neorrealismo vs Neoliberalismo foi importante, na medida em que permitiu avançar o campo de estudos da política internacional, por outro, ele relegou a um segundo plano o fato de que os interesses não necessariamente são frutos apenas de fatores materiais, mas também podem ser entendidos como frutos de ideias compartilhadas (WENDT, 1999, p. 114–115). Wendt destaca que:

The claim is not that ideas are more important than power and interest, or that they are autonomous from power and interest. Power and interest are just as important and determining as before. The claim is rather that power and interest have the effects they do in virtue of the ideas that make them up. Power and interest explanations presuppose ideas, and to that extent are not rivals to ideational explanations at all (WENDT, 1999, p. 135).

Dessa forma, ao assumir que interesses são compostos por ideias, Wendt (WENDT, 1999) destaca a relevância dos processos discursivos de deliberação, aprendizado e de negociação para um aprofundamento da compreensão sobre os direcionamentos de uma determinada política externa, os quais seriam negligenciados a partir de uma perspectiva exclusivamente materialista (WENDT, 1999, p. 133–134). Também para Silva (1998, p. 145), trabalhar ideias e interesses como entes distintos faz sentido somente a partir de uma perspectiva analítica, mas não seria sustentável do ponto de vista da empiria, na medida em que ideias seriam complementares, e não excludentes, a teorias fundadas na ação racional.

De acordo com Guzzini (2000, p. 154), o Construtivismo, que se enquadra na perspectiva idealista, está relacionado ao pano de fundo imediato ao fim da Guerra Fria, tanto que um dos artigos mais citados do Construtivismo se refere explicitamente a esse contexto histórico, o “*Anarchy is what States make of it*”, de

Alexander Wendt (WENDT, 1992)⁷. Nesse artigo, Wendt (1992) estabelece um diálogo com o autor Kenneth Waltz, que publicou, em 1979, o livro “*Theory of International Politics*”, no qual Waltz debate as causas da guerra, a partir do entendimento que os Estados vivem em um contexto de permanente anarquia, haja vista que, dado que não há um poder superior aos estados no plano internacional: “(...) *with each state deciding for itself whether or not to use force, war may at any time break out*” (WALTZ, 1979, p. 102; NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 42–43). Nesse contexto, Wendt estabelece um contraponto com esse debate, ao partir da análise das identidades e interesses dos Estados para compreender as políticas de poder dos Estados não como consequências lógicas de uma estrutura de anarquia pré-existente, mas, como resultantes de entendimentos intersubjetivamente construídos (WENDT, 1992, p. 395–397). Nesse sentido, para o autor: “*The distribution of power may always affect states' calculations, but how it does so depends on the intersubjective understandings and expectations, on the “distribution of knowledge” that constitute their conceptions of self and other*” (WENDT, 1992, p. 397). Para Wendt, nesse contexto, as interações intersubjetivas possibilitam a criação de estruturas sociais que possibilitam a cristalização de identidades e interesses, o que explica o título de seu artigo (WENDT, 1992, p. 406).

Embora o Construtivismo constitua um instrumental relevante para pensar o papel das ideias nas Relações Internacionais, existe uma controvérsia na literatura sobre se ele constitui uma teoria no âmbito dessa disciplina. Nesse sentido, Cavalcante (2019, p. 35) entende que o Construtivismo pode ser compreendido como uma abordagem de teoria social, ao invés de ser uma teoria de Relações Internacionais, na medida em que, seguindo o autor: “*As it emphasises the social dimension of (social) reality, constructivism can be seen as a set of tenets in social*

⁷ O presente debate toma a literatura de Wendt como seu referencial, haja vista a pertinência de seus argumentos para a tese e o fato de ser considerado autor central para os debates construtivistas (ZEHFUSS, 2004, p. 11). Ainda assim, vale destacar que, segundo Zehfuss (2004, p. 10), junto com Wendt, Friedrich V. Kratochwil e Nicholas Onuf e Alexander Wendt destacam-se como outros dois autores chave para o Construtivismo. De acordo com Zehfuss (2004, p. 10), Onuf foi o primeiro autor a introduzir o termo Construtivismo, no contexto de seu livro “*World of Our Making*”, de 1989 (ONUF, 2012). Segundo Zehfuss (2004, p. 20–21) e Adler (1999, p. 223), Onuf fundamenta seus estudos em análises linguísticas à luz de fontes de jurisprudência internacional, entendendo os atos de fala como parte importante para direcionar o comportamento dos atores sociais sobre suas ações (ZEHFUSS, 2004, p. 20–21). Friedrich V. Kratochwil, por sua vez, escreveu o livro *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs* (KRATOCHWIL, 1989) e, segundo Zehfuss (2004, p. 16), suas análises combinam a filosofia linguística com teorias baseadas em teorias jurisprudenciais.

theory providing useful insights for the study of social relations in general and world politics in particular" (CAVALCANTE, 2019, p. 35). Wendt, por exemplo, entende que o Construtivismo não constitui uma teoria nesse contexto, pois, para o autor, ainda que o Construtivismo favoreça a reflexão sobre a construção social dos atores, essa linha de pensamento não detalha critérios para a seleção dos atores ou dos contextos a serem analisados (WENDT, 1999, p. 7). Já para Mendes (2019, p. 110), o Construtivismo pode ser entendido como uma teoria ideacional das relações internacionais, na medida em que destaca a relação entre o papel das ideias dos agentes e a estrutura internacional. Assim, ainda que, segundo Zehfuss (2004, p. 10), não exista uma definição consensual para o Construtivismo, Adler observa que, do ponto de vista epistemológico, ao realçar o papel de fatores sociais e cognitivos para as Ciências Sociais, o núcleo central da abordagem construtivista: "(...) não é sobre ciência *versus* interpretação literária ou "relatos", mas sobre a própria natureza da ciência social e, portanto, da disciplina de relações internacionais" (ADLER, 1999, p. 202) . Nesse sentido, segundo Guzzini: *"In a nutshell, constructivism as understood here, is epistemologically about the social construction of knowledge, and ontologically about the construction of social reality"* (GUZZINI, 2000, p. 160).

Em outras palavras, segundo Guzzini, o Construtivismo desafia não a possibilidade da existência de fenômenos que independam de pensamentos, mas, sim, questiona a perspectiva que dissocia a linguagem da observação (GUZZINI, 2000, p. 159). Nesse sentido, para o autor, os eventos e objetos socialmente relevantes resultam de uma construção interpretativa do "mundo lá fora" (GUZZINI, 2000, p. 159). Dado que essas interpretações se fundamentam em um sistema compartilhado de símbolos, linguagens e práticas sociais, Guzzini entende, portanto, que o conhecimento da realidade social é obtido por meio de uma construção social (GUZZINI, 2000, p. 159–160).

Guzzini (2000, p. 155) destaca duas falhas de compreensão comuns sobre a relação existente entre as mudanças na política mundial e o papel do Construtivismo nas Relações Internacionais. A primeira delas é que a principal crítica trazida pelo Construtivismo teria sido a de apontar a incapacidade das teorias de RI para prever mudanças no contexto internacional, como aquela que ocorreu com o fim da Guerra Fria (GUZZINI, 2000, p. 155). Diferentemente dessa perspectiva, segundo Guzzini, a principal crítica trazida pelo Construtivismo foi a de que o mundo das relações internacionais: *"(...) is not fixed like the natural world, a world which exists*

independently of human action and cognition (including here the social phenomena of language and communication)" (GUZZINI, 2000, p. 155).

A segunda falha de compreensão seria entender que o Construtivismo seria uma forma de voluntarismo puro: nessa perspectiva, em havendo vontade para tanto, a construção social de qualquer mundo seria possível (GUZZINI, 2000, p. 155). De forma diversa, Guzzini destaca que a construção das normas que pautam o comportamento dos atores seria intersubjetiva, de forma que a vontade de um agente individual não é suficiente para criá-las (GUZZINI, 2000, p. 155).

Outra diferenciação importante para delimitar a agenda construtivista está relacionada ao fato de que, embora ela avance o estudo das ideias, ela não se confunde com a perspectiva idealista trazida pelo Liberalismo. Segundo Nogueira e Messari (2005, p. 61), ao trazer a visão de que o ambiente internacional poderia ser mais cooperativo e harmônico, o liberalismo foi pejorativamente chamado de "idealista" (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 61). Assim, em linha com a perspectiva de Wendt (1999, p. 24), o debate proposto no presente capítulo não se trata do Idealismo enquanto corrente teórica das RI que aparece no primeiro debate, mas sim, está relacionado a um debate sobre a relevância das ideias e do conhecimento para a compreensão da Política Internacional. Para esclarecer as diferenças entre uma abordagem ideacional e a abordagem idealista, Wendt (1999, p. 24–25) destaca cinco itens que não caracterizam o Construtivismo, pontuando que essa abordagem: (1) não se trata de uma visão sobre como o mundo deveria ser, mas, sim, sobre como o mundo é; (2) não é necessariamente otimista sobre o papel da cooperação na vida social; (3) não entende as ideias como a ausência de uma realidade objetiva, mas, sim, como fatos sociais; (4) não significa que a mudança social seja fácil, mas, sim, entende que a abordagem ideacional também precisa lidar com desafios como a institucionalização e as assimetrias de poder e; (5) não significa que poder e interesse não são categorias analíticas relevantes, mas, sim, que devem ser pensadas a partir das ideias dos atores (WENDT, 1999, p. 24–25).

Além de situar o debate sobre o papel das ideias para a política a partir da lógica idealista vs materialista, Wendt (1999) também analisa esse papel a partir do contexto agente vs estrutura. Para Wendt (1999, p. 138), não obstante a percepção dos agentes sobre o mundo seja importante para explicar suas ações, essas percepções não ocorrem em um "vácuo", pois se situam em uma estrutura ideacional mais ampla que se caracteriza por um compartilhamento dos

conhecimentos existentes (WENDT, 1999, p. 138). Nesse sentido, o autor alerta que uma característica chave do Construtivismo é o holismo ou estruturalismo, perspectiva segundo a qual as estruturas sociais tem efeitos que não se limitam ao nível dos agentes e de suas interações (WENDT, 1999, p. 137–138). Nesse contexto, o Construtivismo trouxe uma perspectiva inovadora para as RI, ao pensar no sistema internacional não como algo fixo que está “lá fora”, mas como uma estrutura que afeta o comportamento de seus agentes e é afetado por ela (co-construção).

De acordo com Wendt (1999, p. 1), o Construtivismo parte de dois princípios: (1) as estruturas que formam as associações humanas são determinadas principalmente não por forças materiais, mas, sim, por ideias compartilhadas; (2) a identidade e os interesses dos atores também são determinadas por ideias compartilhadas, ao invés de essas serem dadas a partir da natureza. Para o autor, enquanto o primeiro princípio enfatiza o papel das ideias na vida social, sendo, desse ponto de vista, idealista, o segundo princípio pode ser considerado holista ou estruturalista, haja vista que se distancia de um foco social centrado no indivíduo. Ao combinar esses dois princípios, Wendt então considera que o Construtivismo pode ser entendido como uma forma de “idealismo estruturado” (WENDT, 1999, p. 1).

Nesse contexto, Wendt considera que os Estados constituem o ponto de partida de sua análise e que esses possuem qualidades antropomórficas como desejos, crenças e intencionalidade (WENDT, 1999, p. 197). Além disso, para Wendt, os Estados são o ator principal por meio do qual acontecem as mudanças no sistema internacional (WENDT, 1999, p. 9):

In that sense states still are at the center of the international system, and as such it makes no more sense to criticize a theory of international politics as “state-centric” than it does to criticize a theory of forests for being “tree-centric” (WENDT, 1999, p. 9).

Dentro dessa perspectiva, Wendt argumenta que os Estados podem ser entendidos como atores organizacionais cujas características advêm, em ampla medida, das estruturas relacionais existentes entre Estado e sociedade, contexto no qual os governos assumem um papel fundamental (WENDT, 1999, p. 197). Assim, ao conceber o caráter social das relações internas ao funcionamento dos Estados,

Wendt entende que a lente construtivista pode ser de grande valia para compreender o funcionamento dos Estados como ator das relações internacionais:

This highlights an important difference between states and people: whereas the individuality of the human body is constituted by internal material structures about which constructivism tells us little, the individuality of the state is constituted by internal social structures about which it should tell us a lot” (WENDT, 1999, p. 244–245).

Assim, ao valorizar as relações internas dos Estados, Wendt faz uma ponte entre as dinâmicas domésticas e internacionais. Seus *insights* possibilitam, portanto, iniciar a construção de um diálogo com o campo de estudos da APE, ao mesmo tempo que podem levar a questionamentos sobre os limites da separação entre Política Externa e Política Internacional. Assim, as referências do Construtivismo, em geral, e de Wendt, em particular, são relevantes para o presente debate, na medida em que lança uma nova lente analítica para interpretar a realidade internacional.

Embora a presente tese concentre seu foco de análise no papel das ideias, parte-se da perspectiva segundo a qual se, por um lado, as ideias não devem ser vistas como meros “cabides” (*hooks*) para explicar e justificar interesses (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 4; SILVA, 1998, p. 144; SCHMIDT, 2010, p. 7), por outro, elas tampouco devem ser concebidas como as únicas variáveis explicativas para a compreensão da política externa. Isso porque, embora tal análise seja possível, argumenta-se que ela traria perdas importantes para a construção do conhecimento, haja vista que o Construtivismo baseia-se na lógica de co-constituição entre agentes e estruturas (HOUGHTON, 2007, p. 28; KUBALKOVA, 2015, p. 23), de forma que concentrar-se nas ideias e deixar de lado uma compreensão mais ampla sobre as estruturas e agentes seria desconectar-se do todo analítico trabalhado pelo Construtivismo. Assim, um aprofundamento do debate sobre as ideias requer a consideração tanto sobre o ambiente teórico quanto sobre o ambiente político em que elas são produzidas.

Dessa forma, ao invés de opor uma explicação materialista a uma de cunho reflexivista, o presente debate segue os passos analíticos de Wendt (1999), para quem as explicações de cunho material são relevantes, mas podem ser complementadas por explicações ideacionais que ampliam a compreensão das RI como um todo. Nesse sentido, Keohane e Goldstein (1993, p. 4) sugerem que tanto

ideias quanto interesses podem ser analisados quanto a seu peso causal nas explicações sobre a ação humana. Assim, ao invés de preconizar um debate polarizado entre ideias e interesses, a presente análise concebe que as duas variáveis são relevantes e podem ser complementares em termos de poder explicativo. No caso do ambiente político, por sua vez, torna-se fundamental entender o contexto em que as ideias são veiculadas e os atores que as produzem. Esse é precisamente o tema da seção seguinte, que problematiza tanto o conceito de ideias quanto os atores que as utilizam.

2.4. IDEIAS EM POLÍTICA EXTERNA: CONCEITOS E A PERSPECTIVA DOS AGENTES

Uma vez circunscrito o debate sobre ideias à perspectiva construtivista, a presente seção busca esclarecer duas perguntas fundamentais para dotar o desenvolvimento da presente tese de bases sólidas: o que queremos dizer por ideias e de quem são as ideias? No que se refere à primeira pergunta – qual o significado das ideias – verifica-se que esse debate é complexo e permeado por polissemias, já tendo sido definidas tanto como crenças mantidas por indivíduos (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 3) quanto por interesses (WENDT, 1999). Segundo Perissinotto e Stumm (2017, p. 129–130) existem, na literatura, diversos esforços para encontrar definições precisas para o termo, por meio da produção de tipologias de ideias. Segundo os autores: “O objetivo de tais investidas é distinguir dimensões ideacionais mais estruturantes e abrangentes de dimensões ideacionais mais instrumentais e específicas” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 129–130).

Para Goldstein e Keohane (1993, p. 7–8), por exemplo, as ideias são equivalentes a crenças e podem ser melhor explicadas a partir de três vertentes de análise: (1) visões de mundo; (2) crenças de princípio e; (3) crenças causais. Segundo os autores, as visões de mundo das pessoas definem o universo de possibilidades de ação; nesse sentido, para os autores, “(...) *world views are entwined with people's conceptions of their identities, evoking deep emotions and loyalties*” (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 8).

A segunda categoria trazida por Goldstein e Keohane (1993, p. 9) refere-se às crenças de princípio (*principled beliefs*) que consistem em critérios normativos para atribuir juízos de valor como certo e errado, justo e injusto a aspectos da vida em

sociedade (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 9). Por fim, a terceira categoria proposta por Goldstein e Keohane são as crenças causais, que se referem às crenças sobre as relações de causa e efeito advindas de um consenso compartilhado por determinadas elites (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 10).

Perissinotto e Stumm (2017, p. 131), por sua vez, destacam a contribuição do trabalho de John Campbell para uma reflexão sistemática sobre as ideias (CAMPBELL, 1998). É importante, nesse contexto, delimitar o que se entende por ideias, haja vista que, segundo Campbell, muitos autores que buscam evidenciar a importância das ideias para a política têm problemas metodológicos precisamente por não trazerem maior precisão conceitual ao termo (CAMPBELL, 1998, p. 201).

Campbell (1998, p. 384) traz duas distinções conceituais úteis para identificar o papel das ideias na formulação de políticas: (1) ideias situadas como pano de fundo dos debates políticos (*background ideas*) vs ideias que estão em primeiro plano nos debates (*foreground ideas*) e; (2) ideias de natureza cognitiva vs normativa. Segundo o autor, as “ideias como pano de fundo” são hipóteses que subjazem ao debate político e, em alguns casos, são suposições aprioristicamente tomadas como válidas (CAMPBELL, 1998, p. 384).

As ideias em primeiro plano, por sua vez, podem ser entendidas como os conceitos e teorias explicitamente articulados pelas elites no contexto dos debates políticos (CAMPBELL, 1998, p. 384). Campbell destaca ainda que a diferença entre essas duas categorias de ideias está no fato de que as ideias como pano de fundo permanecem, em larga medida, sendo aceitas e não questionadas, ao passo que, no caso das ideias em primeiro plano, elas são contestadas no contexto mais amplo do debate político em curso (CAMPBELL, 1998, p. 384).

No que se refere à segunda distinção, segundo Campbell, ideias em um nível cognitivo se referem a análises que visam a descrever, de um ponto de vista teórico, relações de causa e efeito, enquanto que as ideias vistas a partir de um nível normativo estão relacionadas a normas e valores (CAMPBELL, 1998, p. 384). A partir da combinação dessas categorias analíticas, o autor chega a quatro formas distintas para interpretar diferentes tipos de entendimentos sobre as ideias e seus efeitos para o contexto da vida política:

TABELA 1 - TIPOS DE IDEIAS E SEUS EFEITOS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS

Ideias em primeiro plano do debate político	Ideias como pano de fundo do debate político
------------------------------------------------	-------------------------------------------------

	Programas	Paradigmas
Nível cognitivo	Ideias como prescrições de política de elite que ajudam os formuladores de políticas a traçar um curso claro e específico de ação política	Ideias como suposições das elites que restringem o espectro cognitivo de soluções úteis disponíveis para os formuladores de políticas
	Molduras (<i>Frames</i>)	Sentimentos públicos
Nível normativo	Ideias como símbolos e conceitos que ajudam os formuladores de políticas a legitimar soluções de políticas para o público	Ideias como suposições públicas que restringem a gama normativa de soluções legítimas disponíveis para os formuladores de políticas

FONTE: Original de Campbell (1998, p. 385). Tradução da autora.

A **Tabela 1** relaciona os níveis cognitivo e normativo às ideias que estão como primeiro plano e como pano de fundo do debate político, gerando quatro tipos de ideias: programas, paradigmas, *frames* e sentimentos públicos. Para Campbell, no nível cognitivo, “programas” se referem a conceitos e a teorias que orientam a estratégia de ação dos políticos para a resolução de problemas específicos, por meio da prescrição de um curso preciso de ação política (CAMPBELL, 1998, p. 385–386). Segundo Campbell, as ideias programáticas geralmente assumem a forma de ideias técnicas e profissionais que são apresentadas em documentos como resumos de política (*policy briefs*), documentos de posição (*position papers*) e memorandos consultivos para os formuladores da política (CAMPBELL, 1998, p. 386). Os “paradigmas”, por sua vez, são suposições cognitivas de fundo dos formuladores de políticas públicas que limitam o rol de estratégias políticas consideradas como viáveis (CAMPBELL, 1998, p. 385). De acordo com o autor:

In contrast to programmatic ideas, which are precise, concrete, and policy-specific courses of action articulated consciously by policy makers and experts in the cognitive foreground, paradigms generally reside in their cognitive backgrounds as underlying theoretical and ontological assumptions about how the world works (CAMPBELL, 1998, p. 389).

No que se refere ao nível normativo, os “*frames*” são conceitos e teorias utilizados para conferir legitimidade aos programas perante o público, ao passo que os sentimentos públicos se referem às percepções das elites sobre quais estratégias de ação são aceitas pelo público como sendo legítimas (CAMPBELL, 1998, p. 385). Em particular, Campbell afirma que: “*In contrast to paradigms, which are*

assumptions held by policy makers and experts, public sentiments are assumptions held by large segments of the general public. Policy makers discern these through public-opinion polls and other forms of constituent feedback” (CAMPBELL, 1998, p. 392).

Transpondo a tipologia pensada por Campbell para o contexto da presente tese, verifica-se que dois tipos de ideias são relevantes para a análise: os paradigmas e os *frames*. A análise do nível cognitivo das ideias como pano de fundo (paradigmas) faz sentido para a pesquisa na medida em que o tema central da tese - a construção da paz – não foi objeto de um programa capaz de guiar uma estratégia clara de ação política. Segundo afirmam Abdenur e Call (2017, p. 5) a construção da paz não foi objeto nem mesmo de um *White Paper* que trouxesse maior clareza conceitual para as posições do Estado brasileiro nessa temática. Assim, dada a ausência de uma visão clara de “programa”, no nível cognitivo, faz sentido concentrar esforços na análise do pano de fundo ideacional que compõe o paradigma do pensamento dos atores. A análise das ideias enquanto molduras (*frames*), por sua vez, é pertinente para o presente trabalho na medida em que, mesmo que a construção da paz não seja objeto de um programa formal, ela é um conceito apresentado em discursos oficiais do governo e contribui para a legitimação de políticas públicas, como o engajamento do Brasil em operações de paz. Além disso, dialogando com a lógica do Construtivismo segundo a qual o discurso e a observação andam juntos (GUZZINI, 2000, p. 159), a combinação da análise das ideias dos atores com discursos oficiais favorece uma oportunidade de triangulação entre paradigmas e *frames*, o que contribui para um aprofundamento da reflexão sobre os primeiros.

Um outro ponto relevante para permitir a melhor circunscrição analítica da tese é concentrar a análise da política externa em uma temática específica. Nesse sentido, Perissinotto e Stumm (2017, p. 129) entendem que uma forma útil de analisar a relação entre ideias e políticas é estudar as ideias no contexto de áreas específicas. Segundo os autores, por meio dessa prática, seria possível “(...) *identificar parâmetros normativos no interior de uma policy community para, então, pesquisar como estes afetam a escolha de problemas, seu enquadramento e a formulação de soluções*” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 131). No campo da análise de política externa, Lima também argumenta pela relevância de um foco nas chamadas *issue areas* (DUARTE; DE LIMA, 2017), na medida em que elas permitem

aprofundar a compreensão sobre a formulação de políticas públicas em um ramo específico, possibilitando a construção de conhecimentos baseados em uma avaliação empírica da formulação de políticas públicas. Assim, ao constituir uma *issue area*, a análise das ideias dos formuladores de política externa no tema de construção da paz é entendida como relevante para fundamentar um alargamento dos estudos de política externa.

No que se refere à segunda pergunta proposta pela seção – de quem são as ideias – é importante, em primeiro lugar, situar o debate entre as perspectivas do agente e da estrutura. Wendt (1999) argumenta que podemos entender o debate sobre as ideias tanto a partir de uma lógica da estrutura quanto dos agentes. Para Wendt (1999), a explicação estrutural é aquela que melhor dialoga com análises voltadas à compreensão da Política Internacional, haja vista que ela possibilita a análise de normas internacionais que disciplinam a conduta externa dos Estados. Apesar da escolha desse autor por seguir com uma análise estrutural, Wendt destaca a relevância das dinâmicas domésticas para a análise da atuação internacional dos Estados, ao afirmar que:

On the construction side, while the dependence of individuals on society makes the claim that their identities are constructed by society relatively uncontroversial, the primary actors in international politics, states, are much more autonomous from the social system in which they are embedded. Their foreign policy behavior is often determined primarily by domestic politics, the analogue to individual personality, rather than by the international system (society) (WENDT, 1999, p. 2).

Fazendo um paralelo com a complementariedade entre as análises centradas nas ideias vs análises centradas nos interesses, os estudos com um olhar na estrutura internacional não se opõem, mas, sim, se complementam aos estudos de APE. À luz das análises de Wendt (1999, p. 2) e de Campbell (1998), a presente pesquisa propõe um olhar que coaduna os planos doméstico e internacional como forma de debater os paradigmas e as molduras (*frames*) que fundamentam a elaboração da política externa brasileira para a construção da paz.

Nesse contexto, outro aspecto importante para melhor circunscrever o debate sobre ideias é analisar as circunstâncias em que as ideias importam. Perissinotto e Stumm (2017, p. 132) dividem essas condições em que uma ideia tem maiores chances de se tornar o padrão dominante em três categorias distintas: (1) condições político-institucionais; (2) condições de incerteza; e (3) condições de *path*

dependence. A primeira categoria está relacionada ao contexto político, econômico e social dominante, que pode favorecer a perenização de uma determinada ideia em detrimento de outras em razão da existência de instituições e de um ambiente político que favoreça sua viabilização (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 132). Nas condições de incerteza, existem novas situações que se apresentam para a política e, ao contrário da primeira categoria, marcada pela institucionalização dos processos de tomada de decisão, os agentes não têm uma estratégia clara de ação (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 132). Nesse caso, segundo Perissinotto e Stumm (2017, p. 132), os atores lançam mão do conceito trazido por Keohane e Goldstein (1993, p. 3) segundo o qual ideias funcionariam como mapas do caminho (*roadmaps*): são crenças ou princípios causais que, ao servirem para aumentar a clareza dos atores quanto aos objetivos a serem buscados, servem como mapa de caminhos, de forma a afetar os resultados de contextos políticos estratégicos (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 3). Finalmente, Perissinotto e Stumm (2017, p. 134) apresentam uma terceira categoria importante para pensar as ideias, que é o *path dependence*, que busca analisar como o tratamento passado de determinada agenda importa para pensar decisões políticas futuras.

Considerando o contexto do tratamento das ideias dos formuladores da política externa brasileira no tema da construção da paz, verifica-se que a circunstância que melhor descreve o contexto político é a de “condições de incerteza”, haja vista que a referida temática não vem sendo objeto de um processo mais aprofundado de institucionalização. Segundo Perissinotto e Stumm (2017, p. 133), nesses contextos de incerteza, ideias políticas com sentido polissêmico podem ser conceitualmente alargadas (*conceptual stretching*) de forma a servir como justificativa para novas proposições políticas e, assim, podem ser utilizadas para ampliar o apoio político de determinados atores. Essa observação de Perissinotto e Stumm (2017) reforça a pertinência da análise tanto dos paradigmas quanto dos *frames*, na medida em que, ao permitirem avaliar a utilização de uma ideia para a geração de diferentes implicações políticas, os *frames* complementam a análise dos paradigmas.

Nesse sentido, Silva (1998, p. 145) observa que as ideias podem produzir impactos nas políticas por meio de mecanismos tanto institucionais quanto não institucionais. Segundo Keohane e Goldstein, as instituições permitem a perenização das ideias ao longo do tempo (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 20–21). Por outro

lado, um exemplo de mecanismos não institucionais acontece, conforme Keohane e Goldstein, quando as ideias funcionam como “mapas do caminho” (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 3). Segundo Silva (1998, p. 146), isso acontece quando um conjunto de crenças passa a direcionar estratégias políticas em contextos de incerteza: “(...) Nesse caso, problemas ligados à ação coletiva, ou, ainda, à incerteza dos agentes em relação ao contexto em que atuam, podem ressaltar a importância de um conjunto articulado de crenças normativas e causais que balize a seleção de estratégias” (SILVA, 1998, p. 146). Para a autora, mecanismos não institucionais, como é o caso da utilização das ideias como mapas do caminho, são úteis em contextos seja de fragilidade de mecanismos institucionais, seja em temáticas que são trabalhadas por diferentes elites domésticas (SILVA, 1998, p. 147).

Ainda que a construção da paz brasileira não esteja formalmente apresentada em um “programa”, para utilizar a tipologia de Campbell (1998, p. 385), a análise das ideias que fundamentam o posicionamento do Brasil nessa temática dialoga com as atividades de instituições domésticas da política externa brasileira. Diferentes atores domésticos, como o Ministério das Relações Exteriores, a Presidência da República e o Ministério da Defesa, tratam essa temática no contexto de suas atividades, gerando políticas públicas e discursos compatíveis com essa lógica. A justificativa para essa seleção de atores eminentemente governamentais deve ser feita com base em uma breve retrospectiva histórica quanto aos agentes que vêm desempenhando maior protagonismo na formulação da política externa brasileira na temática de paz e de segurança internacionais.

Nesse sentido, por um lado, é fato que o Ministério das Relações Exteriores, ou Itamaraty, desde a sua fundação, em 1945, assumiu um papel de centralidade na política externa brasileira, haja vista que o funcionamento altamente profissionalizado dessa instituição conferiu ao corpo diplomático brasileiro elevada competência técnica e prestígio político (CHEIBUB, 1985). Nesse contexto, especialmente com a redemocratização do Brasil, em 1985, passou-se a, progressivamente, discutir os problemas relacionados ao chamado “insulamento burocrático” por parte do Ministério das Relações Exteriores, que estaria atuando de forma centralizadora na formulação da agenda de política externa (FARIA, 2008; CASARÕES, 2012; DE FARIA, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013). Para De Faria (2012, p. 318), mesmo após a Constituição de 1988, a centralização da política externa brasileira no Itamaraty continuou sendo um aspecto central dessa política,

ainda que, segundo Milani (2014, p. 63), a redemocratização tenha contribuído para iniciar um processo de redução desse insulamento.

Essa ampliação do rol de atores que participam dos processos decisórios da política externa brasileira não ocorre, entretanto, de forma linear. Se, por um lado, a alteração das dinâmicas sociais internas do país produziu um movimento de crescente empoderamento da sociedade civil, por outro, diversos autores ainda analisam a política externa como fruto de processos fortemente centralizados no MRE (FARIA, 2008; CASARÕES, 2012; DE FARIA, 2012; DE FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013). Nesse contexto, para compreender a natureza dos atores que se envolvem na formulação da política externa, torna-se relevante trabalhar o conceito de horizontalização dessa política, que é entendido por Farias e Ramanzini (2015, p. 7) como a democratização da arena política do governo para incluir atores como outros ministérios, para além do MRE, e cidadãos.

No que se refere à participação da sociedade civil, Avritzer (2009, p. 386–387), destaca que a análise quanto ao papel desse ator para a agenda política passou a ser mais explorado, essencialmente, no final da década de 1970, em razão de três processos: (1) as dinâmicas de urbanização ocorrida na década de 1970 produziram, nas cidades brasileiras, uma massa de população de baixa renda com acesso a pouco ou nenhum serviço público, e a organização dessa população para a obtenção de maior acesso aos serviços públicos básicos contribuiu para o fortalecimento dos movimentos da sociedade civil brasileira; (2) o regime autoritário brasileiro tentou integrar as classes médias brasileiras em seu projeto de modernização de uma forma *top-down*; no entanto, essas classes insurgiram-se contra o regime, organizando suas próprias iniciativas coletivas e; (3) durante a ditadura, houve a falta de responsabilização dos processos políticos e civis, o que levou à organização de uma oposição organizada contra o regime (AVRITZER, 2009, p. 386–387).

Não obstante o aumento do envolvimento da sociedade civil na agenda política de forma ampla, o engajamento da população brasileira com as temáticas de política externa mostrou-se bastante limitado nas duas primeiras décadas do século XXI. Na esteira da Constituição de 1988, durante a década de 1990, houve uma intensificação dos esforços para promover a abertura da política externa brasileira para a participação de um leque mais amplo de atores sociais (LOPES, 2011, p. 80). Nesse sentido, Lopes (2011, p. 68) destaca algumas iniciativas históricas, a exemplo

da abertura dos arquivos do MRE para acesso público, no ano de 1993, e, no ano seguinte, o apoio do Brasil à criação do Fórum Social e Econômico do Mercosul (LOPES, 2011, p. 72). Esses movimentos brasileiros ocorrem em um contexto internacional que foi chamado por Lindgren-Alves (2018, p. 39) de a “década das conferências”, em razão da intensificação, durante a década de 1990, dos esforços diplomáticos internacionais para discutir temas de interesse mundial. Com esse pano de fundo, Faria (2017) destaca os esforços realizados pela diplomacia brasileira para estimular a participação da sociedade civil nas conferências internacionais das Nações Unidas que contaram com a participação do Brasil, como: (1) A conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992, e contou com a participação de mais de 1.500 organizações da sociedade civil (FARIA, 2017, p. 89); (2) a Conferência das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento, que ocorreu no Egito, em 1994, e levou à organização, pelo MRE, de um Comitê Nacional que organizou seminários no Brasil com organizações não-governamentais brasileiras e representantes da academia brasileira (FARIA, 2017, p. 91); (3) o Brasil também organizou seminários nacionais para subsidiar o posicionamento brasileiro na Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social que ocorreu em Copenhague, em 1995 (FARIA, 2017, p. 91); o governo brasileiro estabeleceu diálogos com os movimentos feministas brasileiros para preparar a posição nacional no contexto da IV Conferência Mundial sobre Mulheres, que aconteceu em Beijing, na China, em 1995 (FARIA, 2017, p. 93) e; (5) a sociedade civil brasileira também esteve envolvida nos diálogos preparatórios que antecederam a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias correlacionadas, que aconteceu em Durban, África do Sul, em 2001 (FARIA, 2017, p. 94).

Pomeroy (2016, p. 715) destaca que a participação da sociedade civil brasileira ganhou um novo ímpeto em 2003, no contexto das eleições presidenciais que levaram à vitória de Luís Inácio da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Naquele contexto, De Faria et al. (DE FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012, p. 178) argumentam que o MRE intensificou seus esforços institucionais no sentido de promover uma articulação com outros atores tanto do governo quanto da sociedade

civil. Algumas iniciativas da diplomacia pública brasileira⁸ se destacam nesse contexto, como: (1) a criação de um canal oficial do MRE no *YouTube*; (2) a presença das autoridades do MRE nos veículos de imprensa; (3) o diálogo entre o MRE e outros especialistas em Relações Internacionais, com destaque para a atuação da Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG) (DE FARIA; NOGUEIRA; LOPES, 2012, p. 178).

Para além dessas iniciativas de envolvimento da sociedade civil na diplomacia brasileira, o entrevistado 11, do meio diplomático, mencionou o apoio do Brasil ao envolvimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) com as sociedades dos países que fazem parte desse bloco⁹. Nesse sentido, a CPLP mantém várias instâncias que buscam envolver a sociedade civil nos debates da região, entre as quais: (a) o Fórum da Sociedade Civil da CPLP (FSC-CPLP), que consiste em uma plataforma de representação da sociedade civil cujo objetivo é promover o diálogo político e a concertação entre a sociedade civil dos países do bloco e seus Estados-Membros da CPLP; (b) reuniões anuais de observadores consultivos; (c) reuniões de fóruns jovens; (d) confederação empresarial da CPLP (ENTREVISTA 11, 2018; CPLP, 2019, p. 14). Apesar dessa análise, para a diplomata 31, a cooperação brasileira com países africanos lusófonos mantém uma cooperação que enfatiza determinadas fatias da sociedade civil, como a academia e o empresariado, mas, em sua visão, essa cooperação talvez nunca tenha existido para outros setores sociais, como o movimento negro. Sendo assim, em sua avaliação, a agenda de cooperação brasileira volta-se, sobretudo, para Estados (ENTREVISTA 31, 2018).

Pomeroy (2016) destaca que, mesmo durante os anos de Lula (2003-2010), a participação da sociedade civil na política externa teve uma característica marcadamente discricionária, informal e marcada pela ausência de critérios para viabilizar a representatividade dessa participação (POMEROY, 2016, p. 713). Ainda no que se refere à cooperação internacional, Pomeroy afirma que essa (...)

⁸ Segundo Villanova (2017, p. 28), a diplomacia pública: “(...) refere-se aos mecanismos utilizados por um ator internacional com o objetivo de gerenciar o ambiente internacional por meio do engajamento com um público externo”. Para exemplos e debates relacionados à diplomacia pública brasileira, recomendam-se os trabalhos de Milani (2014, p. 60–61), De Faria (2012) e Soares (2008).

⁹ Os países que compõem a CPLP são: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste (CPLP,)

participation is almost non-existent and dispersed among the ministries that promote the initiatives” (POMEROY, 2016, p. 723).

Feita essa contextualização sobre o envolvimento da sociedade civil para a política externa, propõe-se a reflexão sobre a natureza dos atores governamentais envolvidos na política externa. Considerando que não existe, no país, uma instituição dedicada especificamente a formular a agenda de política externa brasileira em matéria de construção da paz, faz-se necessário compreender a comunidade de *policy-makers* relativa a esse conceito a partir de diferentes quadros do governo brasileiro. Esteves e Herz (2020, p. 114) utilizam o conceito de comunidade de política externa para discutir a posição do Brasil relativamente ao nexo entre segurança e desenvolvimento. As autoras referem-se a uma comunidade de política externa porque, em sua avaliação: “(...) *diplomats and academics, or foreign policy experts, are the repositories of collective memories, specific practices and representations that structure their interaction and their discourse*” (ESTEVES; HERZ, 2020, p. 114) (ESTEVES; HERZ, 2020, p. 114). Segundo Esteves e Herz (2020), essa comunidade toma decisões e constrói discursos, permitindo a circulação de ideias e a mobilização de conceitos relevantes para a promoção de mudanças políticas (ESTEVES; HERZ, 2020, p. 114). Assim, na esteira do trabalho de Esteves e Herz (2020), a presente tese parte da premissa de que a análise das ideias da comunidade de política externa é relevante para a compreensão da construção da paz empreendida pelo Brasil, tema que se situa no debate entre segurança e desenvolvimento. No entanto, dado que a construção da paz não é objeto de um “programa” de política pública, para utilizar a classificação de Campbell (CAMPBELL, 1998, p. 385), torna-se relevante incluir na análise outros atores brasileiros que contribuam para a reflexão sobre essa temática.

Nesse contexto, três categorias principais de atores tornam-se relevantes para a presente análise: (1) o Ministério das Relações Exteriores e a Agência Brasileira de Cooperação como unidades componente desse Ministério; (2) os presidentes brasileiros entre 2004 e 2017; (3) o Ministério da Defesa; e (4) a comunidade acadêmica. Conforme discutido nesta seção, o Ministério das Relações Exteriores desempenha um aspecto de centralidade para as etapas de formulação, decisão e implementação da política externa (SILVA, 1998, p. 147). Além disso, Silva (1998, p. 147) avança a hipótese de que, por ser uma instituição hegemônica na formulação da PEB, as ideias do Itamaraty se transportam para sua interação

com esses outros atores que atuam na formulação da política externa. Ainda que essa hipótese deva ser objeto de ulteriores estudos, a análise das ideias dos atores do MRE constitui, dessa forma, aspecto essencial para fundamentar a presente tese. No contexto da atuação do MRE, é importante considerar na análise os quadros da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), haja vista o trabalho de cooperação para o desenvolvimento realizado pelo Brasil no contexto do Haiti.

Além disso, os presidentes do Brasil devem ser considerados no rol dos agentes que formulam a política externa brasileira para a construção da paz, haja vista a importância que a diplomacia presidencial vem assumindo para a vida internacional do país, sendo que, no período considerado na tese (2004 a 2017) teve grande destaque a diplomacia presidencial de Lula da Silva (CASARÕES, 2012; BURGES; BASTOS, 2017; DANESE, 2017). Por fim, considerando que o contexto da presente análise se refere à atuação do Brasil no Haiti no período em que ocorreu a MINUSTAH, torna-se relevante analisar as ideias de atores dos quadros das Forças Armadas¹⁰ mais próximos dos processos decisórios relativos à MINUSTAH.

Em linha com o trabalho de Esteves e Herz (2020), a presente pesquisa complementa a análise das ideias dos atores políticos com os debates provenientes da academia brasileira. A análise com um olhar para o conceito de construção da paz proveniente da academia brasileira pode enriquecer as contribuições da presente tese, na medida em que essa comunidade vem ampliando seu debate com os *policy-makers* em matéria de construção da paz.

De forma geral, o contexto da atuação do Brasil na MINUSTAH gerou um terreno fértil no âmbito doméstico para o aumento dos espaços de reflexão e diálogos entre civis e militares brasileiros (HAMANN; TEIXEIRA, 2017, p. 106), o que pode ser ilustrado pelo crescente número de debates, publicações conjuntas e grupos de pesquisa formados a partir da colaboração entre esses atores. Duas iniciativas podem ser destacadas nesse sentido, a saber, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e a Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz (REBRAPAZ). O CCOPAB foi criado com o propósito de oferecer treinamento das tropas brasileiras para servir em missões de paz, mas também

¹⁰ O Ministério da Defesa é o órgão do governo brasileiro encarregado de exercer a direção das Forças Armadas brasileiras, que são compostas pelo Exército, Marinha e Aeronáutica (BRASIL,).

serviu de motor para incentivar diálogos dos militares tanto com a academia quanto com atores diplomáticos. A REBRAPAZ, por sua vez, tem a finalidade de favorecer as pesquisas sobre Operações de Paz, por meio do diálogo entre a academia, organizações civis e o meio militar (HAMANN; TEIXEIRA, 2017, p. 33).

Assim, a reflexão sobre o lugar da construção da paz no contexto da política externa brasileira pode ser enriquecida a partir de uma análise que considera os atores governamentais, mas que, ao mesmo tempo, considera a existência de um intercâmbio de ideias com outros membros da sociedade, como a academia, gerando novos paradigmas para os formuladores da política externa. Nesse sentido, na próxima seção, coloca-se o desafio de compreender o processo que leva uma ideia a transitar do meio acadêmico para o campo político, e vice-versa.

2.5. DAS IDEIAS DOS AGENTES À AGÊNCIA POLÍTICA DAS IDEIAS

Uma vez que foram pensados dois conceitos chaves - ideias e atores relevantes - para a presente análise, o próximo passo é compreender o processo que viabiliza uma determinada ideia a se tornar uma política. Para Silva (1998, p. 148), o papel do analista das ideias é oferecer um referencial de análise pertinente, que constitua uma interpretação sobre as interconexões e significados extraídos a partir das ideias identificadas. Assim, o sucesso da empreitada interpretativa passa, necessariamente, por um aprofundamento do debate sobre os caminhos metodológicos mais estratégicos para a análise das ideias dos *policy-makers* no contexto da política externa.

Em termos metodológicos, Silva (1998, p. 148) propõe que a análise da política externa brasileira do ponto de vista ideacional deve se dar, essencialmente, em duas etapas. Na primeira etapa, a autora afirma a importância de reconstruir as principais ideias presentes no discurso da diplomacia brasileira, por meio de uma análise de conteúdo que busque identificar três aspectos: (1) as ideias sobre o funcionamento mais amplo do sistema internacional; (2) as ideias sobre o papel exercido pelo Brasil nesse ambiente e; (3) as ideias sobre as formas de manifestação da identidade nacional no contexto externo a partir de diferentes dimensões, como da cultura, das características demográficas e geográficas do país e do contexto político e econômico (SILVA, 1998, p. 148). Na segunda etapa, por sua vez, a autora propõe a uma análise voltada ao estabelecimento de conexões

entre as ideias dos autores e as políticas efetivamente formuladas no terreno, de forma a evidenciar os mecanismos que interligam ideias e políticas (SILVA, 1998, p. 148–149).

Portanto, a análise ideacional passa por conceder aos próprios atores a voz para expressarem seus pensamentos, de forma que é fundamental tomá-los como ponto de partida da análise. Assim, a metodologia de métodos mistos, unindo entrevistas à análise de discursos provenientes de documentos oficiais, mostra-se pertinente para avançar a agenda de pesquisa proposta. Conforme aponta Silva (1998, p. 148):

Ao mesmo tempo, contudo, é necessário que essa interpretação faça sentido em termos das ideias, valores e significados dos próprios atores, ou seja, é necessário que se conceda aos atores a capacidade real de “acreditar” em suas ideias e de atuar motivados por essas últimas. Esse procedimento metodológico, aparentemente banal, é, de fato, imprescindível se se quer evitar o reducionismo da noção de ideias como meros “cabides” (SILVA, 1998, p. 148).

De acordo com Wendt (1999, p. 373), no contexto das críticas pós-positivistas, a metodologia para a análise das ideias passou a ser entendida como podendo incluir não apenas análises de natureza causal, mas também análises de natureza constitutiva. Segundo Wendt (1999, p. 373), enquanto as questões causais perguntam o “porquê” se referem à compreensão dos mecanismos que geram determinados efeitos, as questões constitutivas buscam entender como um determinado fenômeno é possível, ou, simplesmente, em que consiste determinado fenômeno. Para Wendt, ambas as perguntas são necessárias para uma compreensão ampla de um determinado fenômeno, e ambas podem ser respondidas de forma separada (WENDT, 1999, p. 373).

Segundo Wendt (1999), as questões causais são, geralmente, objeto de maior atenção por parte da comunidade científica. Ainda assim, Wendt (1999) alerta para o perigo da reificação de processos sociais e afirma que pensar a constituição desses processos é justamente uma forma de questionar seus pressupostos: *“Causal or “problem-solving” theory gives us some control over problems within these naturalized social worlds, but it does not help us call into question their underlying assumptions”* (WENDT, 1999, p. 374).

Assim, em contextos de baixa institucionalização, as ideias ganham grande relevância, haja vista que fortalecem progressivamente determinadas agendas e

perspectivas que podem, futuramente, levar a institucionalizações dessas visões de mundo. Nesse sentido, estudar as ideias a partir de questões constitutivas possibilita ampliar a compreensão sobre a composição da política externa.

Dito isso, revela-se útil a abordagem de Ish-Shalom (2006) para compreender a influência da tese da paz democrática na política. Essa abordagem também foi retomada por Cavalcante (2019) para analisar o desenvolvimento do conceito de construção da paz no contexto das Nações Unidas. Ish-Shalom (2006, p. 565) entende a teoria da paz democrática como um mecanismo hermenêutico que viabiliza a atribuição de significado a conceitos políticos. Segundo Ish-Shalom (2006, p. 565) esse mecanismo hermenêutico, ou interpretativo, pode ser concebido como um modelo em três fases que possibilita a transformação de construções teóricas em, respectivamente, convenções públicas e, na sequência, em convicções políticas. O autor define esses três estágios da seguinte forma: (1) construções teóricas; (2) convenções públicas e; (3) convicções políticas. No que se refere ao primeiro estágio, o autor entende que teorias são “construções teóricas” na medida em que são construídas a partir de conceitos políticos. Assim, o autor as considera como a primeira etapa de um mecanismo interpretativo que, para motivar os atores políticos, precisa realizar uma transição do âmbito estritamente acadêmico para a esfera pública. Essa segunda etapa é denominada pelo autor de convenções públicas, as quais se referem ao conhecimento geral que é amplamente disponível ao público e que molda as formas de conduta e de pensamento das pessoas (ISH-SHALOM, 2006, p. 571). Segundo Ish-Shalom (2006, p. 571), a passagem das teorias de ciências sociais para as convenções públicas passa pela redução dos questionamentos que marcam as atividades acadêmicas. De acordo com o autor, como parte dessa transição, as teorias deixam, gradualmente, de assumir uma natureza probabilística para serem, cada vez mais, aceitas como verdades (ISH-SHALOM, 2006, p. 572).

Por fim, na terceira etapa, as convicções políticas são conhecimentos que geram, em atores políticos, a necessidade de agir politicamente (ISH-SHALOM, 2006, p. 572). Segundo o autor, as convenções públicas se tornam convicções políticas por meio da atuação dos chamados empreendedores políticos - indivíduos politicamente motivados que buscam mudar seu ambiente político de acordo com suas necessidades políticas (ISH-SHALOM, 2006, p. 572). Para tanto, Ish-Shalom destaca que a melhor estratégia para esses atores é a de utilizar convenções

públicas pré-existentes e moldá-las em conformidade com sua agenda política (ISH-SHALOM, 2006, p. 572).

Um ponto fundamental destacado por Ish-Shalom é o fato de que esse processo hermenêutico é um processo de duas vias: enquanto teorias podem se tornar convenções públicas e, na sequência, serem consolidadas como convicções políticas, a rota inversa, que leva convicções políticas a serem pensadas como teorias, também é possível (ISH-SHALOM, 2006, p. 574). Um exemplo dado pelo autor demonstra esse mecanismo inverso: segundo Ish-Shalom, no caso da paz democrática, dado que parcelas expressivas de americanos acreditam que a democracia é a melhor forma de governo, isso cria um ambiente favorável para que a democracia seja analisada de forma a provar sua superioridade frente a outras formas de governo (ISH-SHALOM, 2006, p. 574).

No processo que vai da teoria para a convenção pública e a convicção política, uma consequência dessa lógica é que as teorias podem ser utilizadas como base para a defesa de diferentes ideias políticas, a depender da utilização que os empreendedores políticos fizerem das convenções públicas (ISH-SHALOM, 2006, p. 586–587). Um exemplo dado pelo autor é o fato de a teoria da paz liberal ter sido utilizada pelos Estados Unidos como base para formar uma convenção pública de que a democratização é importante para os interesses vitais daquele país. A partir desse pensamento, tornou-se uma convicção política conceber os meios militares como formas possíveis para promover essa democratização no contexto de outros países (ISH-SHALOM, 2006, p. 586–587). Para o autor, esse exemplo demonstra como a atribuição de determinados significados a conceitos teóricos direciona a ação política (ISH-SHALOM, 2006, p. 587).

Nesse contexto, as ideias são vistas tanto como mapas do caminho para a elaboração de políticas públicas, para utilizar a expressão de Goldstein e Keohane (1993), quanto como fatores que auxiliam na criação dos próprios fenômenos que elas ajudam a explicar (ISH-SHALOM, 2006, p. 589–590). Para Ish-Shalom, a posição ideológica dos teóricos pode contribuir, ao menos em partes, para o desenho das teorias (ISH-SHALOM, 2006, p. 589–590). Essa observação é relevante ao se pensar que, em determinados contextos, os teóricos podem ser pessoas provenientes do mundo acadêmico, mas, a depender do tema de atuação, podem ser oriundos, também, de outros contextos profissionais. No caso do tema da construção da paz, conforme discutido na seção precedente, vem ocorrendo um

crescente debate e uma crescente produção do conhecimento não apenas entre acadêmicos, mas também entre ONGs, diplomatas e militares. Assim, as trocas de conhecimento existentes entre esses atores podem afetar a construção de significados sobre a construção da paz, gerando sentidos capazes de orientar, em diferentes formas, a formação de convenções públicas e de convicções políticas.

Ish-Shalom convida para a reflexão sobre a forma de produção do conhecimento porque, segundo o autor, embora o construtivismo trabalhe com a lógica de construção intersubjetiva de conhecimento: *“What is most important to explicate, and mostly is unappreciated, is that this intersubjective knowledge is mostly unreflective and unaware of itself”* (ISH-SHALOM, 2006, p. 570). Segundo o autor, a falta de reflexão sobre a forma de produção do conhecimento afeta a produção de políticas, no sentido de que a função do pensamento político é, precisamente, motivar indivíduos para determinados cursos de ação política (ISH-SHALOM, 2006, p. 568). Portanto, a atribuição de determinado conjunto de significados à teoria política em detrimento de outros pode levar os indivíduos a seguirem determinados cursos de ação política em detrimento de outros (ISH-SHALOM, 2006, p. 568). O autor destaca, ainda, que os conceitos políticos não têm significado *per se*, eles ganham significado por meio de processos interpretativos realizados à luz de contextos políticos mais amplos (ISH-SHALOM, 2006, p. 569).

A análise de Ish-Shalom revela-se instrumental para a presente tese, haja vista que, a partir da análise da interação entre diferentes atores relevantes para a produção da política externa, será possível debater os paradigmas que fundamentam a noção de construção da paz para a diplomacia brasileira. Ainda que o conceito de construção da paz tenha bases acadêmicas, o desafio ora proposto é o de pensar um paradigma de política externa que, conforme exposto, tem uma baixa institucionalização. Ainda assim, dada a relevância do tema para a diplomacia brasileira, verifica-se a pertinência do debate proposto para pensar a conexão entre os discursos e as práticas empreendidas pelo Brasil nessa temática.

2.6. CONCLUSÕES PARCIAIS

O presente capítulo apresentou as bases conceituais para pensar a formulação da política externa brasileira para a construção da paz a partir da perspectiva de seus formuladores. Para tanto, o capítulo iniciou a exposição com um

debate sobre a importância da análise de variáveis domésticas para pensar a atuação internacional dos Estados, tema que se consubstancia na Análise de Política Externa. Em seguida, o capítulo propõe uma ponte com o Construtivismo, que permite a avaliação das ideias dos atores envolvidos na formulação da política externa.

O capítulo trouxe, ainda, um debate sobre a natureza dos atores que devem ser considerados para o presente debate, ponderando que, a despeito de um processo de horizontalização da política externa brasileira para incluir um número crescente de atores da sociedade civil, os atores governamentais assumem, a maior centralidade nesse debate, e por isso, serão considerados como foco do estudo. Não obstante esse fato, a tese considera também o diálogo desses atores com outras esferas da sociedade, com destaque para a comunidade de política externa descrita por Esteves e Herz (2020). Por fim, o capítulo apresentou ainda a proposta de análise interpretativa das ideias trazidas por Ish-Shalom, cujas contribuições serão fundamentais para pensar tanto a passagem das ideias de construção da paz para a prática política quanto o caminho inverso. Além desses debates, o capítulo ofereceu, ainda, a fundamentação teórica para estruturar a análise ideacional desenvolvida por essa tese, ao fundamentar a importância de analisar a política externa a partir de uma combinação entre fatores domésticos e internacionais (SILVA, 1998; WENDT, 1999). Nesse sentido, enquanto o próximo capítulo da tese discorre sobre a inserção do conceito de construção da paz na política externa brasileira, os capítulos subsequentes estruturam o debate das ideias em três níveis de análise: o nível sistêmico, o nível doméstico e o nível do contexto haitiano. Assim, ao operacionalizar a grelha analítica e metodológica proposta por Silva (1998), a presente tese busca oferecer uma contribuição para aprofundar o debate sobre o estudo das ideias na política externa brasileira.

3. A INSERÇÃO DO CONCEITO DE CONSTRUÇÃO DA PAZ NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

3.1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo discute a inserção do conceito de construção da paz na política externa brasileira, com vistas a refletir sobre o pano de fundo histórico e político da presente tese. Não obstante a agenda de construção da paz ser relativamente recente no contexto das Nações Unidas, essa temática está relacionada a princípios da política externa brasileira que lhe são anteriores, a exemplo da lógica da busca pacífica de solução de controvérsias, do multilateralismo e da centralidade da agenda de desenvolvimento para o Brasil.

Além disso, segundo Muggah et al. (2013, p. 2), o Brasil, juntamente com outras potências emergentes, vem ampliando seu engajamento em atividades de paz em países afetados por conflitos. Assim, para os autores, para que a contribuição dos países emergentes possa ser efetiva no contexto da promoção da agenda de paz e de segurança, é necessário que haja um aprofundamento do debate sobre as motivações e a forma de inserção desses países. Esse é precisamente o contexto mais amplo dessa pesquisa.

Para desenvolver a análise, o capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução e de uma seção de conclusões parciais. Cada seção trata de agendas fundamentais para o debate sobre a construção da paz a partir da perspectiva brasileira: (1) um debate sobre o conceito de construção da paz no contexto das Nações Unidas; (2) a participação do Brasil nas missões de manutenção da paz das Nações Unidas; (3) o envolvimento do Brasil no contexto das atividades da Comissão para a Construção da Paz das Nações Unidas e; (4) a promoção da cooperação para o desenvolvimento pelo Brasil, com destaque para contextos em conflito.

Na primeira seção, apresenta-se uma breve exposição sobre a evolução do conceito de construção da paz entre a década de 1960, no âmbito de seu surgimento no contexto dos Estudos para a Paz, até a segunda década do século XXI, no contexto do surgimento de um novo conceito no léxico das Nações Unidas: a ideia de *sustaining peace*. Dessa forma, ao tecer um panorama geral sobre o

conceito de construção da paz, o presente capítulo evidencia não apenas as lacunas conceituais nele presentes, mas também algumas de suas tensões na esfera multilateral, cuja compreensão será fundamental para interpretar a atuação do Brasil nessa temática.

Na segunda seção, discute-se o engajamento do Brasil nas missões de manutenção da paz das Nações Unidas, retomando os principais marcos dessa participação e discutindo as características do processo decisório doméstico brasileiro referente a essa temática. Esse debate é relevante para aprofundar a inserção da construção da paz na agenda brasileira, haja vista que essas missões constituem a principal forma de engajamento do Brasil com a agenda de paz e de segurança das Nações Unidas, mobilizando atores estratégicos do Estado brasileiro e expressivos recursos orçamentários. Além disso, conforme apresentado, as origens da construção da paz nas Nações Unidas estão em profunda ligação com as missões de paz, ainda que a relação entre essas temáticas – se devem coexistir ou se devem ser tratadas em momentos e por meio de instrumentos distintos – venha sendo objeto de debates desde então (ONU, 2008; KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016).

Na terceira seção, discute-se o engajamento do Brasil na Comissão para a Construção da Paz das Nações Unidas (*United Nations Peacebuilding Commission, ou PBC*). O Brasil exerceu um papel ativo no contexto da Comissão para a Construção da Paz das Nações Unidas, haja vista que participou tanto dos trabalhos preparatórios para a criação dessa instituição quanto, após seu estabelecimento, exerceu um papel de destaque, tendo exercido tanto a Presidência dessa Comissão quanto, desde 2007, por ter presidido a Configuração Específica¹¹ para a Guiné-Bissau. Assim, a análise da atuação do Brasil no contexto da Comissão é relevante para a presente tese por indicar o ponto de vista do Estado brasileiro sobre essa temática, oferecendo, portanto, um importante pano de fundo para a discussão que será desenvolvida para o caso do Haiti.

Por fim, na quarta seção, discute-se a agenda da cooperação para o desenvolvimento do Brasil e sua relação com o tema da construção da paz. Essa análise é relevante para possibilitar um debate sobre os limites da materialização do

¹¹ Conforme Kemer (2016, p. 86), a Configuração Específica reúne tanto integrantes da PBC quanto representantes do país em questão com vistas a discutir estratégias de construção da paz para aquela localidade em particular.

elo entre segurança e desenvolvimento no contexto de projetos de cooperação empreendidos pelo Brasil. Assim, após apresentar um panorama sobre os princípios que regem a cooperação para o desenvolvimento do Brasil, a seção discute as intersecções e diferenças entre as agendas de construção da paz e de cooperação internacional.

3.2. DA CONSTRUÇÃO DA PAZ À SUSTENTAÇÃO DA PAZ

O tema central desta tese, a construção da paz, vem sendo objeto de debates e de controvérsias na academia, em organizações internacionais e na formulação de políticas (NEWMAN; PARIS; RICHMOND, 2009b, p. 1). Nesse sentido, Necla Tschirgi (2003, p. 1) recorda que, desde o fim da Guerra Fria, a agenda de construção da paz passou a ser gradualmente expandida para abranger as diferentes sobreposições existentes entre as agendas de paz e de desenvolvimento. Para Tschirgi (2003, p. 1), o conceito de construção da paz veio a funcionar como uma ponte para tentar unir desenvolvimento e segurança, de forma a dissolver a divisão acentuada entre essas temáticas que foi característica do sistema internacional durante a Guerra Fria (TSCHIRGI, 2013, p. 199). Apesar desse ideal, para a autora, (...) *“peacebuilding remains an amorphous and evolving project that continues to be tested, contested, and challenged by many quarters”* (TSCHIRGI, 2003, p. 1)

Na esteira dessa falta de consenso os significados da construção da paz, Tschirgi (2013, p. 208) observa que as formas de operacionalização desse conceito são, também, variadas. Nesse sentido, Ruas (2008, p. 38) observa que muitos atores internacionais passaram a utilizar a noção de construção de paz de forma intercambiável com outros tópicos, como construção de Estado (*Statebuilding*)¹² e

¹² Segundo Campbell e Peterson (CAMPBELL; PETERSON, 2013, p. 336), *Statebuilding*, ou construção de Estados, teria como propósito precípuo formar as bases de sustentação da paz internacional. Ainda assim, as autoras destacam que governos e organizações internacionais passaram a conceber essa noção como uma forma de “antídoto” aos chamados Estados “falidos” ou “fracos” (CAMPBELL; PETERSON, 2013, p. 336). Elas destacam ainda que esse processo busca criar instituições que, geralmente, são resultados de processos históricos de longo prazo nas democracias Ocidentais (CAMPBELL; PETERSON, 2013, p. 339) Nesse sentido, os processos de *Statebuilding* visam à criação do mesmo tipo de instituições democráticas liberais que emergiram após processos que foram geralmente tumultuados e longos, mas o objetivo é fazer isso em curtos espaços de tempo e sem ter clareza dos passos necessários para essa construção (CAMPBELL; PETERSON, 2013, p. 339). Por fim, as autoras destacam que, ao tratar construção da paz e

construção de Nações (*Nation-building*)¹³, gerando interpretações inapropriadas sobre o significado de noções que, embora descrevam atividades que possam ter relação entre si, não são necessariamente equivalentes.

A despeito da dificuldade de se delimitar a noção de construção da paz, Ruas (2008, p. 41) considera que esse exercício é fundamental para o desenvolvimento de estratégias mais bem elaboradas para o alcance de seus objetivos. Esse esforço é abraçado por Fernando Cavalcante (2019, p. 58), em sua tese "*Peacebuilding in the United Nations: Coming into life*". Nesse trabalho, Cavalcante (2019, p. 58) recorda que o conceito de construção da paz não aparece em nenhum lugar na Carta das Nações Unidas¹⁴ e, no entanto, vem sendo uma das preocupações centrais dessa organização em matéria de paz e de segurança internacionais desde o fim da Guerra Fria. Nesse contexto, o propósito da presente seção é apresentar as linhas gerais relativas ao surgimento desse conceito, com vistas a situar a discussão que se seguirá na tese.

Dito isso, para apresentar o surgimento do conceito, retoma-se, inicialmente, o artigo "A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de *peacebuilding*" publicado em 2016 na *Revista de Sociologia e Política* pela autora, em conjunto com os Professores Doutores Alexsandro Eugênio Pereira e Ramon Blanco (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016). Em linhas gerais, o artigo apresenta as origens do conceito de construção da paz no âmbito dos Estudos para a Paz, ou *Peace Studies*, que surgiram nos anos de 1960, durante a Guerra Fria, e trouxeram um aprofundamento do debate sobre a paz internacional (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 139). Richmond (2005, p. 54) recorda que, durante a Guerra Fria, o cenário internacional estava marcado pelas tensões entre

construção de estado com os mesmos instrumentos, são negligenciadas dimensões fundamentais de *peacebuilding*. Para as autoras, enquanto a construção de instituições estatais tem potencial teórico para gerar benefícios à paz, ao fortalecer instituições necessárias para a consolidação de um Estado de Direito, como instituições de polícia e tribunais, essas instituições não necessariamente trabalham aspectos como de violência interpessoal e intercomunitária, que também são relevantes para uma visão mais emancipatória de construção da paz (CAMPBELL; PETERSON, 2013, p. 339).

¹³ Embora existam diferentes entendimentos na literatura sobre a noção de *Nation Building*, segundo Gomes (2009, p. 299): "(...) podemos identificar uma linha comum entre as mesmas. Todas elas salientam a construção de instituições políticas democráticas, além de frisarem a importância que o desenvolvimento econômico salienta para a estabilização dos países (GOMES, 2009, p. 299)."

¹⁴ Richmond (2005, p. 44) recorda que a própria caracterização sobre a natureza de paz trazida pela Carta das Nações Unidas é, em si, vaga e repetitiva. No entanto, dentro do sistema das Nações Unidas, o autor destaca que a paz veio a ser associada à rejeição das guerras interestatais, combinada ao oferecimento de recursos humanitários, desenvolvimento, regulação financeira e direitos humanos (RICHMOND, 2005, p. 44).

Estados Unidos e União Soviética, e o mundo estava dividido entre a opção de manter a balança de poder entre as duas potências ou a opção de aniquilação total que poderia advir da utilização das armas de destruição em massa. Assim, Richmond afirma que o mundo precisava urgentemente de outras maneiras de pensar a paz que não fossem, por um lado, a lógica de poder e medo, ou por outro, a destruição total (RICHMOND, 2005, p. 53). Assim, o campo de Estudos para a Paz trouxe uma imensa contribuição para as Relações Internacionais contemporâneas, ao refletir criticamente sobre a ontologia do conceito de paz, ainda que as principais potências do mundo estivessem menos preocupadas, naquele momento, com as diferentes formas de se pensar a paz do que com a busca de se evitar o que Richmond chamou de “*Armagedon*” (RICHMOND, 2005, p. 53).

Naquele contexto, o trabalho do pesquisador e sociólogo norueguês Johan Galtung foi seminal para pensar o conceito de paz, haja vista, por exemplo, sua abordagem de paz a partir de duas dimensões, uma negativa e outra positiva. Em seu trabalho de 1967, “*Theories of Peace: A Synthetic Approach to Peace Thinking*” (GALTUNG, 1967), Galtung afirma que a obtenção da paz implicaria não apenas alcançar um estado de ausência de violência¹⁵ coletiva, mas também implicaria o que ele chamou de dimensão positiva, caracterizada como a presença de “outros valores considerados relativamente consensuais” pela comunidade de nações, entre os quais o autor destaca, por exemplo, o crescimento econômico e o desenvolvimento, a igualdade e a justiça (GALTUNG, 1967, p. 17). Posteriormente, em trabalho de 1969 intitulado *Violence, Peace and Peace Research* (GALTUNG, 1969), Galtung aprofundou o debate sobre o conceito de violência, elaborando uma tipologia que permitiu um melhor delineamento das noções de paz positiva e de paz negativa. Nesse sentido, Galtung afirma que: “(...) a violência está presente quando os seres humanos são influenciados de forma a que suas realizações mentais e somáticas estão aquém de suas realizações em potencial” (GALTUNG, 1969, p. 168)¹⁶.

¹⁵ O autor reconhece a dificuldade do conceito de paz negativa, e um dos fatores que contribuem pra ampliar essa dificuldade é a necessidade de lançar mão de outro conceito complexo para explicá-la: o de violência. Nesse contexto, Galtung utiliza a palavra violência para descrever se trabalhar com o termo violência, ele a descreve como a força física e biológica utilizada para causar dano corporal a outros seres humanos (GALTUNG, 1967, p. 13)

¹⁶ Tradução da autora. Original em inglês: “*Violence is present when human being are being influenced so that their actual somatic and mental realizations are below their potential realizations*” (GALTUNG, 1969, p. 168).

Na esteira desse conceito, o autor afirmou que a violência é um fenômeno que pode ocorrer seja no nível pessoal, seja no nível estrutural (GALTUNG, 1969, p. 171). Enquanto a violência pessoal implica a identificação de pessoas que as cometem, a violência estrutural surge por meio da desigualdade de poder, com a consequente desigualdade de chances na vida (GALTUNG, 1969, p. 171). A partir desses conceitos, Galtung entende que a paz negativa é a ausência da violência pessoal, ao passo que a paz positiva pode ser concebida como a ausência da violência estrutural (GALTUNG, 1969, p. 183). As reflexões trazidas por Galtung são fundamentais para pavimentar o caminho que leva à concepção do conceito de construção da paz. Em artigo de 1976, *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding* (GALTUNG, 1976), Galtung questionou sobre qual estrutura diminuiria a probabilidade de ocorrência de violência, ou, nas palavras do autor: “qual é a estrutura da paz?” (GALTUNG, 1976, p. 298).¹⁷ Para responder a essa pergunta, Galtung afirmou que essas estruturas devem permitir tanto a remoção das causas da guerra quanto devem oferecer alternativas à guerra nos locais em que ela possa ocorrer (GALTUNG, 1976, p. 298). Assim, esse debate permitiu a progressiva aproximação entre os temas da paz e do desenvolvimento, na medida em que, segundo Kemer et al. (2016), ele pavimentou o terreno para pensar as condições estruturais favoráveis à paz, a partir de uma lógica de promoção da igualdade, da inclusão social e da interdependência entre os atores em uma sociedade (GALTUNG, 1976, p. 298)¹⁸.

Esse debate reflete-se no contexto das Nações Unidas, especialmente com o fim da Guerra Fria. Durante a Guerra Fria, houve a paralisação do Conselho de Segurança, haja vista que a tensão bipolar entre Estados Unidos e União Soviética resultou em uma sucessão de vetos mútuos entre essas potências entre 1945 e 1989 (TSCHIRGI, 2003, p. 4, 2013, p. 199; RUAS, 2008, p. 18). Assim, segundo Ruas (2008, p. 15), com o fim daquele conflito, houve uma reorganização da geopolítica mundial que favoreceu a consolidação da posição de potência dos

¹⁷ Tradução da autora. Original em inglês: “(...), *what is the structure of peace?*”

¹⁸ Galtung chega a sugerir uma estrutura para a paz, a qual apresenta, entre outras, as características de: (1) igualdade, definida como a ausência de exploração social; (2) entropia, no sentido que a estrutura viabiliza a participação não apenas do governo, mas também dos demais atores sociais; e (3) simbiose, no sentido que as partes são interdependentes entre si e as trocas, que incluem, mas não se limitam às trocas econômicas, são uma parte importante do que é produzido na sociedade (GALTUNG, 1976, p. 298–299).

Estados Unidos, impulsionando os debates pela universalização de valores como democracia e direitos humanos. Assim, evidenciaram-se novas lentes de análise para permitir a compreensão da realidade internacional (BLANCO, 2014, p. 271; KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 139). É nesse pano de fundo que o conceito de construção da paz ganha progressiva institucionalização no âmbito das relações internacionais, sobretudo por meio de sua inserção no ambiente das Nações Unidas.

Nesse contexto, de acordo com Necla Tschirgi (2003, p. 1), o termo *peacebuilding* passou a fazer parte do léxico daquela organização por meio do relatório “Uma Agenda para a Paz” (A/47/277, 1992), publicado em 1992 pelo do Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali. Segundo Blanco (2014, p. 275), os instrumentos trazidos por esse relatório passaram a pautar os debates subsequentes das Nações Unidas em matéria de paz e segurança internacionais. De forma resumida, os instrumentos trazidos pela Agenda (A/47/277, 1992, p. 5) são os seguintes: (a) Diplomacia Preventiva: diz respeito a ações tomadas com vistas a impedir a ocorrência de disputas entre as partes, de impedir o aumento das disputas existentes e de evitar a disseminação dos conflitos; (b) Promoção da paz: ações que buscam trazer as partes hostis para um acordo, em conformidade com os dispositivos do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas; (c) Manutenção da paz: envolve a presença das Nações Unidas no terreno, por meio de militares, civis e policiais, com o consentimento de todas as partes envolvidas; (d) Imposição da paz: esse instrumento, que aparece de forma mais clara junto aos demais no contexto da Doutrina *Capstone*, publicada em 2008 (ONU, 2008, p. 18), refere-se à aplicação de um conjunto de medidas coercitivas para a restauração da paz e deve ter o consentimento do Conselho de Segurança; (e) Construção da paz pós-conflito: segundo a Agenda para a Paz, a construção da paz pós-conflito se refere às “(...) ações para identificar e apoiar estruturas capazes de fortalecer a paz, de forma a evitar o ressurgimento de conflitos (A/47/277, 1992, p. 5; KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 141).

Nesse contexto, em sua tese de doutoramento, Cavalcante (2019, p. 88) argumentou que, muito embora o conceito de construção da paz apresentado na Agenda provavelmente guarde relação com o conceito de Galtung, seus significados são distintos. Isso porque, segundo Cavalcante, o conceito de construção da paz presente na Agenda recebeu grande influência da literatura estadunidense sobre paz democrática, bem como da visão do próprio Secretário-Geral sobre democracias

(CAVALCANTE, 2019, p. 88). Richmond (2005, p. 65) argumentou que “(...) a tese da paz democrática veio para fundamentar as tentativas da comunidade internacional liberal¹⁹ de reconstruir Estados falhos ou falidos²⁰ que emergiram com o fim da Guerra Fria” (RICHMOND, 2005, p. 65). Cavalcante afirmou que, nesse contexto, um dos fatores que levaram as Nações Unidas e outras organizações internacionais a adotarem as premissas da teoria da paz democrática são as relações que essa organização internacional mantém com os Estados Unidos e com outros doadores internacionais em matéria de intervenções humanitárias e de construção da paz (CAVALCANTE, 2019, p. 88).

Para Ruas (2008, p. 39), dada a imprecisão do conceito de construção da paz, e uma vez que diferentes formas de assistência internacional poderiam ser concebidas como sendo direcionadas ao tratamento das causas profundas dos conflitos, a lista das atividades incluídas no “guarda-chuva” de construção da paz poderia prosseguir indefinidamente. Assim, para compreender o conceito de construção da paz liberal, é importante retomar o conceito mais amplo de paz democrática e liberal. Segundo autores como Newman et al. (2009b), Blanco (2014), Kemer et al. (2016) e Kemer (2016), esse conceito relaciona a existência da paz entre sociedades à caracterização das mesmas como democracias e economias de mercado. A associação entre democracias e paz tem suas origens no trabalho de Immanuel Kant (KANT, 1795), para quem democracias tenderiam a ter menos conflitos entre si, haja vista que as lideranças democraticamente constituídas devem se pautar pela vontade de seus eleitores (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 140). A segunda relação, por sua vez, remonta ao trabalho de Charles-Louis de Secondat Montesquieu (2002) e relaciona a paz à presença de economias de mercado, haja vista que, de acordo com essa lógica, ao trazerem prejuízos econômicos, conflitos são eventos deletérios ao comércio entre as nações (KEMER;

¹⁹ Faz-se referência, aqui, ao entendimento trazido por Doyle (2011, p. 4) para Estados liberais. Embora o autor reconheça que não existe uma definição canônica para liberalismo, para esse autor, Estados liberais são fundados em direitos individuais, entre os quais a igualdade perante a lei, os direitos civis, a propriedade privada e a representação eleita (DOYLE, 2011, p. 4). Ainda segundo o autor, três conjuntos de direitos caracterizam o liberalismo: (1) liberdade de autoridades arbitrárias (liberdade negativa), que inclui o direito por liberdade de imprensa e de expressão; (2) liberdades positivas, que são direitos necessários para proteger as liberdades individuais e coletivas e; (3) participação ou representação democrática, que é necessária para assegurar os dois primeiros conjuntos de direitos (DOYLE, 2011, p. 4).

²⁰ Grimm et al. (2014) aprofundam o debate sobre o termo “Estados falidos”, discutindo como a utilização desse termo para se referir a países em situação de pobreza extrema vem sendo utilizado para legitimar intervenções nesses países.

PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 140). Dessa forma, a construção da paz liberal pode ser compreendida como um conceito que relaciona a promoção de democracias e de economias de mercado como meios necessários para a viabilização da paz.

Embora a tese da paz democrática e liberal seja considerada, segundo Richmond (2005, p. 65), como algo muito semelhante a uma “lei” das Relações Internacionais, ela suscita amplos debates tanto em relação à sua dimensão democrática quanto à sua dimensão liberal. Oliver Richmond (RICHMOND, 2005, p. 65) reconhece que existe muita dificuldade em saber tanto em que exatamente constitui uma democracia quanto em saber quais condições das economias de mercado são mais propícias à democratização. Além disso, Michael Doyle (2011) recorda que “ser uma democracia não é uma panaceia”, haja vista que, segundo o autor, os princípios que fundamentam a paz entre Estados liberais geram dissenso entre Estados liberais e não liberais, a exemplo das relações conflituosas entre Estados Unidos e China e Estados Unidos e Rússia, por exemplo, em temas comerciais (DOYLE, 2011, p. 203)²¹. Assim, citando o exemplo da invasão dos Estados Unidos no Iraque, o autor afirma que “*Liberal internationalism²² is no simple recipe for peace; it needs constant, prudent vigilance to avoid crusades and misguided interventions*” (DOYLE, 2011, p. 203).

A despeito dessas dificuldades, Richmond observa que a democratização tem sido a “pedra angular” da paz liberal (RICHMOND, 2005, p. 67). No caso da dimensão liberal, Newman (2013, p. 321) pondera que a atribuição do adjetivo “liberal” à construção da paz pode ser enganosa, haja vista que a operacionalização desse conceito pode conferir maior centralidade a atores politicamente extremistas e

²¹ Como contraponto a essa avaliação, um estudo publicado por Suong et al. (2020) apresenta uma pesquisa comparada entre Brasil e China sobre a opinião pública com relação ao uso da força contra uma democracia. O estudo encontrou que, no caso do Brasil, uma democracia, houve uma tendência de as pessoas não aceitarem a utilização do uso da força contra outra democracia. No caso da China, uma não democracia, no entanto, observou-se que o fato de o outro país ser ou não uma democracia não afetava a decisão sobre o uso da força. Outro achado interessante do estudo foi que a posição da ONU sobre o uso da força tinha mais impacto do que o tipo de regime do outro país para a decisão de uso da força. Num contexto em que as Nações Unidas vêm modificando progressivamente sua posição quanto ao uso da força, esse estudo enfatiza, em suas conclusões, que o papel das Nações Unidas relativamente ao conceito de paz liberal merece maior atenção por parte da academia (SUONG; DESPOSATO; GARTZKE, 2020, p. 27).

²² Segundo, Doyle, o Internacionalismo liberal consiste em promover os princípios e instituições liberais para além das fronteiras nacionais. O autor destaca quatro instituições liberais que considera fundamentais: igualdade jurídica entre cidadãos e direitos civis, governos representativos que derivam sua autoridade da vontade popular, economia baseada no reconhecimento dos direitos da propriedade privada, e as decisões econômicas são orientadas pelos princípios da oferta e da demanda (DOYLE, 2011, p. 206).

excludentes, em detrimento de uma abordagem que engaje a sociedade civil local de forma inclusiva. Assim, Newman destaca que a inclusão da sociedade, que é característica básica de um contrato social liberal, pode não estar presente em processos de construção da paz em Estados pós-conflito (NEWMAN, 2013, p. 321). Nesse contexto, Newman destaca que:

This obstructs more progressive bottom-up forms of peacebuilding that cultivate alternative approaches to peace and address underlying sources of conflict. It also suggests that the international community is far from having a coherent and universally shared understanding of what peacebuilding is (NEWMAN, 2013, p. 321).

Assim, verifica-se que o conceito de construção da paz trazido por Galtung reveste-se de matizes notadamente liberais ao ingressar no léxico internacional sobre paz trazido pela ONU. Por que isso ocorreu? Segundo autores como Blanco (2014) e Kemer et al. (2016), com o fim da Guerra Fria e o fim da União Soviética, a tensão bipolar deu lugar à consolidação, no cenário internacional, dos valores liberais²³ dos Estados Unidos, entre os quais a promoção da democracia e da economia de mercado (DOYLE, 2011, p. 1).

Nesse contexto, o conceito de construção da paz foi sendo, posteriormente, expandido, de forma a tratar as diferentes fases dos conflitos violentos (TSCHIRGI, 2003, p. 1). Ainda que a Agenda para a Paz possa ser associada a uma visão notadamente sequencial de paz, em que a construção da paz é vista como seu último estágio, entendimentos posteriores no contexto das Nações Unidas, com destaque para o relatório da Doutrina Capstone (ONU, 2008), desafiaram essa abordagem sequencial em prol de uma maior transversalidade da construção da paz nas diferentes fases do conflito (ONU, 2008, p. 19; KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 141).

Segundo Call (2015, p. 1), o entendimento das ideias e instituições associadas ao conceito de construção da paz experimentaram modificações ao longo do tempo, podendo, segundo esse autor, ser organizadas em,

²³ Ryan (2013, p. 32) recomenda cautela com o adjetivo liberal às atividades de construção da paz, haja vista que, segundo o autor: (a) não se pode subestimar as diferentes abordagens dentro do paradigma liberal – o autor cita, por exemplo, que Estados Unidos e União Europeia apresentam diferentes abordagens de construção da paz, sendo que o primeiro tem uma abordagem mais estadocêntrica do que a segunda, e; (b) mesmo dentro das Nações Unidas, o autor afirma não haver um consenso sobre a construção da paz, a exemplo das diferenças de abordagem existentes entre países Ocidentais e entre China e Rússia.

essencialmente, quatro fases: (1) Construção da paz como *peacekeeping* multidimensional²⁴, que vai do fim da Guerra Fria e atravessa a década de 1990; (2) Construção da paz como *Statebuilding*, no início dos anos 2000; (3) o período em torno da criação da “Arquitetura para a Construção da Paz”, após 2005 e; (4) Construção da paz com foco na “apropriação nacional” (*Nationally-owned peacebuilding*), após 2009.

No que se refere à primeira fase, Call (2015, p. 2), afirma que, na década de 1990, as atividades de construção da paz foram inseridas dentro da lógica das operações de manutenção da paz multidimensionais, dentro das quais atividades civis – como o monitoramento e aconselhamento em direitos civis e políticos, em matéria de eleições, assistência humanitária, entre outras – foram ganhando progressivamente mais espaço. Segundo Ruas (2008, p. 5), essas missões também se tornaram conhecidas como missões de paz de segunda geração²⁵, missões de paz complexas ou multifuncionais, precisamente por abrangerem diferentes funções em processos de paz.

Além disso, Call (2015, p. 2) destaca que, embora o termo construção da paz tenha sido utilizado em diversos documentos das Nações Unidas, não havia nenhuma teoria de mudança associada à sua utilização. Nesse sentido, Call (2015, p. 2) argumenta que havia a presunção, por parte das agências de desenvolvimento, de que todo trabalho de desenvolvimento em países em conflito constituiria atividade de construção da paz.

Na segunda etapa, de construção da paz como construção do Estado (*Peacebuilding as Statebuilding*), que, segundo Call (2015), vai de 1999 a 2005, as Nações Unidas assumem um papel inédito de autoridade executiva, como nos casos do Kosovo e do Timor Leste (CALL, 2015, p. 2). Nesse contexto, as Nações Unidas

²⁴ Tschirgi (2003, p. 4–5) utiliza o termo operações de paz multifuncionais, as quais envolvem uma combinação de tarefas militares e civis voltadas a terminar conflitos violentos e promover uma construção da paz duradoura. Já para Neves (2010, p. 23), as operações de paz multidimensionais, também chamadas de operações complexas, ganharam espaço na década de 1990 e incluem, em seu bojo, atividades de construção da paz, entre as quais a autora cita as seguintes: “(...) reintegração social dos ex-combatentes na vida civil, reconciliação nacional, reconstrução física e econômica, organização de eleições e transformação das instituições (reforma da polícia, forças armadas, sistema judicial, estabelecimento de mecanismos de combate à corrupção e garantias de governabilidade)” (NEVES, 2010, p. 23)

²⁵ Na avaliação de Ruas (2008, p. 5), as missões de paz de primeira geração ocorreram entre a década de 1950 e o fim da Guerra Fria, e de acordo com Kemer et al. (2016, p. 138) e Paris (2004, p. 13) eram compostas por tropas pouco armadas que tinham o propósito, entre outros, de construir confiança entre as partes e facilitar o encaminhamento pacífico das disputas em curso.

passam a administrar funções de Estado, por meio do estabelecimento de Administrações Transitórias (CALL, 2015, p. 2). Segundo Tschirgi (2003, p. 4), esse formato é utilizado em contextos de ausência de um governo soberano e envolve a administração direta de territórios e de populações. Na avaliação de Tschirgi (2003, p. 4), os principais exemplos desse formato de administração são o Kosovo (1999-) e o Timor Leste (1999-2002)²⁶.

A terceira fase, por sua vez, refere-se à criação da “Arquitetura Internacional para a Construção da Paz”, que, dada a sua relevância para a presente tese, será debatida em maiores detalhes na presente seção. Por fim, no que se refere à quarta fase proposta por Call (2015, p. 5), de “Construção da paz com foco na “apropriação nacional”, Call observa que essa fase é marcada por uma avaliação progressivamente mais crítica quanto aos pressupostos e resultados que emergem das iniciativas de construção da paz (CALL, 2015, p. 6). Na avaliação de Call, essa fase resulta de uma avaliação negativa dos efeitos da operacionalização da construção da paz liberal via estratégias voltadas à democratização e à mercantilização de contextos de conflito (CALL, 2015, p. 6). Segundo Call, ao privilegiar interesses externos em detrimento daqueles das sociedades locais, essas estratégias geraram consequências negativas para as sociedades de diversos países que vivenciaram esses processos, como é o caso do Haiti, Afeganistão e Iraque, entre outros (CALL, 2015, p. 6).

No contexto das fases apresentadas por Call, para compreender, em profundidade, a terceira fase, que se refere à criação da Comissão da Construção da Paz, é necessário destacar que os anos 2000 são marcados por eventos internacionais que estimulam um intenso debate interno sobre os rumos das Nações Unidas. Entre esses eventos, estão o atentado de 11 de setembro de 2001 e as invasões estadunidenses ao Iraque e ao Afeganistão. Em particular, destaca-se o atentado terrorista de 2003, tragédia que, entre outros desdobramentos, culminou com a morte do brasileiro Representante do Secretário Geral Sérgio Vieira de Mello. Nesse contexto, em 2004, o relatório de Kofi Annan destacou que a organização

²⁶ Para um aprofundamento do debate sobre a atuação das Nações Unidas no Timor Leste, ver o livro *“Peace as Government: The Will to normalize Timor Leste”*, de Ramon Blanco (2020) e o livro de Simon Chesterman (2004) intitulado *“You, the People: The United Nations, Transitional Administration and State-Building”*.

vivia uma encruzilhada, e que seria preciso repensar radicalmente sua forma de atuação (ONU, 2003; KEMER, 2016, p. 35–36).

Nesse sentido, segundo Tschirgi (2013, p. 198), ainda que a construção da paz estivesse fortemente relacionada ao conceito de paz liberal e de segurança humana, os conflitos na periferia ainda não eram percebidos pela comunidade internacional como uma ameaça direta ao sistema de segurança global. Após o 11 de setembro, na visão de Tschirgi, a segurança centrada no Estado reafirmou sua dominância, de forma que diferentes vozes na academia e na comunidade política passaram a ver a construção da paz como uma espécie de subconjunto da agenda de segurança internacional (TSCHIRGI, 2013, p. 198). Tschirgi afirma que, nesse contexto, ocorreu um processo de securitização²⁷ do terrorismo, que foi considerado como uma ameaça existencial ao governo dos EUA, processo que pavimentou o caminho para a ocorrência de duas guerras internacionais (TSCHIRGI, 2013, p. 202). Nesse contexto, para Tschirgi, o impacto mais direto dos ataques terroristas na construção da paz internacional foi a emergência de uma agenda de Construção de Estado (*Statebuilding*) e de Estabilização que apresentou um acentuado contraste com a agenda orientada à pessoa humana e focada no desenvolvimento da década de 1990 (TSCHIRGI, 2013, p. 204)²⁸. A autora afirma que, nos anos 2000: “(...) a construção da paz tornou-se cada vez mais confundida com a estabilização e construção do estado nos chamados estados ‘falidos’, ‘frágeis’ ou afetados por conflitos” (TSCHIRGI, 2013, p. 204)²⁹.

Nesse contexto, Newman (2013, p. 320) argumentou que essa abordagem gerou uma produção de políticas de construção da paz que passaram a enfatizar a

²⁷ A acepção de securitização utilizada na presente tese é aquela trazida por Buzan e outros autores (BUZAN, BARRY; WAEVER, OLE; DE WILDE, 1998; BUZAN; HANSEN, 2012) segundo a qual “a securitização se refere a apresentar uma questão em termos de segurança (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 323). Segundo os autores, a securitização envolve, entre outros, os conceitos de (a) atores securitizantes – atores que declaram a ameaça existencial de algo; e (b) objetos de referência: constituem o foco da ameaça e apresentam um pleito legítimo por sua sobrevivência (BUZAN, BARRY; WAEVER, OLE; DE WILDE, 1998, p. 36; BUZAN; HANSEN, 2012, p. 324). Nesse contexto, na securitização de uma determinada agenda, os atores securitizantes são capazes de estabelecer uma ameaça existencial a um objeto de referência com relevância suficiente para ter efeitos políticos, gerando a possibilidade de violar regras sociais e legais (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 324).

²⁸ Ver, nesse sentido, o relatório sobre Segurança Humana do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 1994) e a publicação da Agenda para o Desenvolvimento (A/48/935, 1994).

²⁹ Tradução da autora. Original em inglês: “(...) *peacebuilding has increasingly become conflated with stabilization and statebuilding in so-called ‘failed’, ‘fragile’ or conflict-affected states*” (TSCHIRGI, 2013, p. 204).

relevância da estabilidade internacional, em detrimento de um olhar mais voltado à superação das causas profundas dos conflitos. Para Newman, essa perspectiva tendeu a gerar uma ênfase na mediação *top-down* entre agentes de poder, em detrimento do tratamento das disputas violentas que permeiam a vida das comunidades locais (NEWMAN, 2013, p. 320). O estudo de caso da presente tese dialoga precisamente com a reflexão de Newman (2013). Embora o Haiti tenha recebido uma missão de estabilização, e não obstante os relatos de “sucesso” dessa missão vindos de diferentes atores públicos nacionais e internacionais (BARRETO, 2010, p. 116–117; BRAGA; FERREIRA, 2019), esse país convive, ainda na segunda década do século XXI, com conflitos de natureza estrutural que impactam suas dinâmicas políticas internas e sua condição de país subdesenvolvido, conforme será debatido no Capítulo 4. Ainda que a missão não tenha tido o propósito de resolver todas as dimensões dos problemas que afetam historicamente o Haiti, o termo utilizado naquele contexto, “Estabilização”, sinaliza para a ênfase atribuída pela comunidade internacional aos processos de pacificação naquele país. Conforme argumentou Newman (NEWMAN, 2013, p. 321), embora muitos analistas defendam a promoção de estabilidade como uma abordagem realista em matéria de construção da paz, essa abordagem, para Newman, traria apenas a paz negativa, a qual pode ser considerada, de acordo com diferentes fontes na literatura, como uma paz frágil. Assim, à luz do debate proposto por Newman (2013, p. 321), verifica-se que a escolha da via de Estabilização tem consequências para a abordagem de construção da paz operacionalizada no país, haja vista que preconiza a construção de estratégias sociais, políticas e econômicas orientadas com um propósito específico e externamente construído.

Essa sobreposição entre os conceitos de estabilização e de construção da paz sinaliza para a já referida imprecisão ontológica dessa última. Segundo Neves (2010, p. 22–23), até 2005, o conceito de construção da paz parecia uma “ideia difusa”³⁰ que, embora fosse exemplificado por diversas atividades que entendiam

³⁰ A despeito da análise de Neves (2010), segundo Newman (2013, p. 317), existe uma espécie de consenso de construção da paz dominante nos círculos de política e que se fundamenta em uma abordagem de resolução de problemas (*problem solving*) (NEWMAN, 2013, p. 317). O problema a ser resolvido, de acordo com Newman, é encontrar a forma e a sequência de atividades adequadas para operacionalizar o “projeto de construção da paz liberal”, que, segundo Newman, consiste em construir instituições de Estado, desenvolver uma sociedade civil responsável e promover democracias e mercados liberais (NEWMAN, 2013, p. 317). No entanto, para Newman, esse consenso é frágil, haja

necessárias para a paz, mas que não podiam ser bem determinadas e financiadas pelas Nações Unidas.

Esse debate foi tratado pelas Nações Unidas em 2005, no contexto de reformas institucionais que culminaram com a criação da chamada “arquitetura de construção da paz” (CALL, 2015, p. 1; CAVALCANTE, 2019, cap. 7). Essa expressão passou a ser utilizada informalmente para designar o novo arranjo institucional criado nessa organização a partir de 2005 com o propósito de tratar especificamente de *peacebuilding*: a Comissão para a Construção da Paz, o Fundo para a Construção da Paz e o Escritório de Apoio para a Construção da Paz. A criação dessa “arquitetura”, em 2005, foi fruto de debates intensos nessa organização, os quais tiveram o propósito não apenas de discutir o conceito em si, mas também de negociar sua operacionalização no âmbito das Nações Unidas (NEVES, 2010). Vale destacar que, na dissertação de mestrado “A atuação da *Peacebuilding Commission* das Nações Unidas para a construção da paz: Estudo de caso da Guiné-Bissau, entre 2007 e 2014” (KEMER, 2016), a criação da Comissão para a Construção da Paz é apresentada em maiores detalhes. Ainda assim, nesta seção, visando a contextualizar o presente debate, retoma-se a análise de Call (2015, p. 4 e 5), que resume as motivações para a criação da Comissão, do Fundo e do Escritório de Apoio para a Construção da Paz nas seguintes lacunas institucionais: (1) direcionar atenção diplomática para países em situação de conflito, após o término de esforços de *peacekeeping*; (2) coordenar diferentes esforços internacionais para a construção da paz; (3) gerar maior coerência em torno de atividades de construção da paz; (4) angariar fundos para as atividades de construção da paz e; (5) preparar as Nações Unidas para monitorar, com antecedência, o surgimento de novos conflitos (*early warning*), bem como de sistematizar as lições aprendidas com os esforços de construção da paz.

No que se refere ao primeiro ponto, uma queixa comum no contexto das Nações Unidas era que os países que estavam na agenda do Conselho de Segurança caíam em uma espécie de “zona de esquecimento” após o término de

vista as divergências, entre os atores internacionais, quanto: (1) à abordagem a ser utilizada - *top down*, focado na construção de instituições, ou *bottom up*, focada na participação das sociedades locais (NEWMAN, 2013, p. 317); (2) à pertinência da lógica de liberalização econômica, na medida em que essa lógica pode gerar desigualdades (NEWMAN, 2013, p. 318) e; (3) aos efeitos da democratização para a construção da paz, pois os processos de transição para democracias podem exacerbar os conflitos existentes (NEWMAN, 2013, p. 318).

missões de *peacekeeping*. Por isso, ao oferecer atenção a países que emergiam de conflitos, a Comissão para a Construção da Paz poderia evitar esse efeito de “saída do radar” após o término dessas missões (KEMER, 2016, p. 32). O segundo ponto trazido por Call (2015, p. 4 e 5) refere-se à necessidade de ampliar a coordenação entre os diferentes atores presentes no processo de construção da paz. O debate sobre a construção da paz na esfera internacional contemporânea envolve a atuação de uma miríade de atores, como os órgãos e agências das Nações Unidas, as agências de desenvolvimento nacionais, as organizações regionais e organizações não-governamentais (NEWMAN, 2013, p. 312–313). O terceiro ponto trazido por Call (2015, p. 4 e 5) para justificar a necessidade da Comissão para a Construção da Paz refere-se à importância de haver maior consenso e coerência em torno de atividades de construção da paz, haja vista a grande dissonância de entendimentos quanto ao significado do conceito de construção da paz, bem como sobre suas implicações para a prática no terreno.

O quarto ponto abordado por Call para motivar a criação da Comissão, a saber, a necessidade de angariar fundos para as atividades de construção da paz, revela-se uma temática igualmente complexa no contexto institucional das Nações Unidas. Com a criação do Fundo para a Construção da Paz, organizou-se, nas Nações Unidas, o provimento de fundos para o apoio financeiro de países emergindo de conflitos (ONU, ; KEMER, 2016, p. 66)³¹. Ainda assim, segundo Kemer et al. (2016), a criação da Comissão não foi capaz de assegurar o financiamento das atividades a ele relacionadas. Nesse sentido, segundo Ryan (2013, p. 30), a revisão daquela arquitetura em 2010 feita pelas Nações Unidas e intitulada “*Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*” (A/RES/70/262, 2016) apontou a necessidade de mudanças em praticamente todos os aspectos do trabalho da Comissão, entre os quais a questão do financiamento. Além disso, existe uma lacuna institucional nas Nações Unidas quanto à fonte de financiamento para construção da paz dentro das missões de paz. No contexto do debate aberto sobre Operações de Paz realizado no Conselho de Segurança no ano de 2014, o então Representante Permanente do Brasil para as Nações Unidas, Antônio de Aguiar Patriota, afirmou que as Nações Unidas vêm enfrentando dinâmicas complexas no

³¹ O recurso proveniente da Fundo não se limita aos países presentes na agenda da Comissão para a construção da paz e pode ser repassado a entidades das Nações Unidas, governos, organizações regionais, bancos multilaterais e organizações da sociedade civil (ONU, ; KEMER, 2016, p. 66).

que se refere ao financiamento de atividades de paz: se, por um lado, os mandatos estão se tornando cada vez mais complexos, por outro, as pressões institucionais nessa organização estão se dando no sentido de reduzir os orçamentos para os mesmos (BRASIL, 2014, p. 2). Nesse contexto, Patriota afirma que os recursos, que já são limitados para operações de paz, são insuficientes para a promoção do desenvolvimento e da construção da paz (BRASIL, 2014, p. 3).

No que se refere ao quinto ponto trazido por Call (2015, p. 4 e 5) para a criação da Comissão para a Construção da Paz, sobre a necessidade de se prevenirem conflitos, Coning (2018, p. 3–4) observa que as Nações Unidas investem mais de 7 bilhões de dólares anuais em manutenção da paz, mas menos de 1 bilhão de dólares em prevenção, mediação e construção da paz (CONING, 2018, p. 3–4). Esses montantes corroboram a avaliação de Fontoura (2005), para quem, não obstante a retórica das Nações Unidas em torno da importância da prevenção dos conflitos, verifica-se a ênfase na dimensão militar para o tratamento de contextos de conflito:

A ênfase do debate atual em sistemas que proporcionem maiores e mais bem treinados contingentes para operações de manutenção da paz revela a prioridade que os países industrializados conferem à solução dos conflitos, mais do que à sua prevenção, apesar de toda a retórica embutida nos discursos em prol da recuperação econômica dos países afetados (FONTOURA, 2005, p. 291).

Assim, segundo Fontoura, a despeito da retórica preocupada com questões de desenvolvimento, na prática das Nações Unidas, as questões de natureza socioeconômica ficam relegadas a um segundo plano (FONTOURA, 2005, p. 291–292). Para lidar com esse complexo quadro, em 2015, na esteira dos debates sobre reformas nas Nações Unidas, um novo conceito foi formado com vistas a lidar com os diferentes desafios trazidos pela agenda de construção da paz: o conceito de *sustaining peace* (A/69/968, 2015; A/RES/70/262, 2016; MAHMOUD; ANUPAH, 2017). Por ter relação com a agenda de construção da paz dessa organização, esse conceito merece ser observado mais atentamente. Segundo as Nações Unidas, a lógica de *sustaining peace* não busca redefinir a construção da paz, mas sim, oferecer maior clareza e um alargamento de seu escopo (ONU, 2017a, p. 1). Esse

conceito emana de um processo de revisão da arquitetura³² de construção da paz das Nações Unidas que ocorreu em 2015, por ocasião do aniversário de 10 anos desse arranjo institucional (CAPARINI; MILANTE, 2017, p. 225), no qual um grupo de sete especialistas designado pelo Secretário-Geral fez recomendações baseadas em estudos de caso relativos ao Burundi, à República Centro Africana, à Serra Leoa, ao Sudão do Sul e ao Timor Leste e publicizadas em relatório publicado no âmbito das Nações Unidas (A/69/968, 2015). Esse estudo originou duas resoluções irmãs – uma referente ao Conselho de Segurança e outra referente à Assembleia Geral – que trazem o conceito de “*sustaining peace*”, ou sustentação da paz³³ (A/RES/70/262, 2016). Embora o estudo tenha partido de uma revisão dos três órgãos para a Construção da paz que foram criados em 2005, os especialistas propuseram um alargamento do debate para refletir o tratamento de construção da paz realizado pelas Nações Unidas como um todo (A/69/968, 2015, parag. 5; CAPARINI; MILANTE, 2017, p. 226).

O ponto de partida do debate que gerou esse novo conceito foi a constatação de que a concepção de construção da paz é objeto de uma incompreensão generalizada, e que a fragmentação em silos das Nações Unidas - cada órgão da Organização assume papéis distintos na construção da paz - não beneficiou a melhoria desse quadro (A/69/968, 2015, p. 3). O relatório constata que essa incompreensão é fruto de um quadro mais amplo nas Nações Unidas no qual a construção da paz é despriorizada e recebe um baixo volume de recursos, além de ser, na prática, operacionalizada apenas após as armas terem silenciado no terreno (A/69/968, 2015, p. 3).

Dado esse contexto, o conceito de sustentação da paz constitui uma reflexão da organização que busca repensar as bases do conceito de construção da paz. Nesse sentido, a resolução A/RES/70/262 traz a seguinte definição para o conceito de sustentação da paz:

³² Embora o “*Report of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture*” (A/69/968, 2015) tenha em seu título o termo arquitetura de construção da paz e faça referência à revisão do trio Comissão para Construção da Paz, Fundo para Construção da Paz e Escritório de Apoio para a Construção da Paz, o próprio relatório observa que o uso da expressão “arquitetura de construção da paz” apenas para esses três órgãos seria enganador, haja vista que, segundo o relatório, a temática da construção da paz exige a atenção do sistema das Nações Unidas como um todo (A/69/968, 2015, parag. 124).

³³ A tradução de sustentação da paz está em linha com a expressão utilizada pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE,).

(...) deve ser entendido, de forma ampla, como um objetivo e um processo para construir uma visão comum de uma sociedade, garantindo que as necessidades de todas os segmentos da população são levados em consideração, os quais incluem atividades objetivando a prevenção do surgimento, escalada, continuação e recorrência de conflitos, tratando as causas-raízes, apoiando as partes dos conflitos a encerrarem as hostilidades, garantindo a reconciliação nacional e avançando para a recuperação, a reconstrução e o desenvolvimento, e enfatizando que a paz sustentável é uma tarefa compartilhada cuja responsabilidade deve ser compartilhada pelos governos e outros atores nacionais, e que deve fluir ao longo dos três pilares³⁴ do engajamento das Nações Unidas em todas as fases do conflito, e em todas as suas dimensões, e precisa de atenção e assistência internacional de forma sustentada (A/RES/70/262, 2016, p. 2)³⁵.

Segundo as Nações Unidas (ONU, 2017a, p. 1), a despeito da longa descrição do conceito, em termos práticos, a sustentação da paz não representa algo distinto de construção da paz. Assim, a sustentação da paz não deve ser vista como um “*rebranding*” dos trabalhos existentes e tampouco implica, segundo as Nações Unidas, redefinições de papéis, responsabilidades e mandatos dentro da organização em decorrência desse conceito (ONU, 2017a, p. 1). O conceito de sustentação da paz enfatiza dois pontos fundamentais: (a) a ideia da prevenção de conflitos e; (b) o papel dos governos nacionais. A ideia de prevenção de conflitos esteve presente nos debates que geraram a Comissão para a Construção da paz; ainda assim, Neves (2010) relata a dificuldade de colocar esse conceito em prática, pois muitos países apresentaram questionamentos sobre eventuais ingerências das Nações Unidas sobre suas atividades políticas. O conceito de sustentação da paz representa a lógica de prevenção de conflitos, por meio da ênfase no tratamento das causas-raízes dos conflitos, as quais envolvem uma abordagem política (ONU, 2017a, p. 2). No que se refere ao segundo ponto, as Nações Unidas destacam que a principal responsabilidade por conduzir os processos de sustentação da paz é das

³⁴ Os três pilares das Nações Unidas referidos no documento são direitos humanos, paz e segurança e desenvolvimento (ONU,).

³⁵ Tradução da Autora. Original em inglês: “(...) *should be broadly understood as a goal and a process to build a common vision of a society, ensuring that the needs of all segments of the population are taken into account, which encompasses activities aimed at preventing the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict, addressing root causes, assisting parties to conflict to end hostilities, ensuring national reconciliation, and moving towards recovery, reconstruction and development, and emphasizing that sustaining peace is a shared task and responsibility that needs to be fulfilled by the Government and all other national stakeholders, and should flow through all three pillars of the United Nations engagement at all stages of conflict, and in all its dimensions, and needs sustained international attention and assistance*” (A/RES/70/262, 2016, p. 2).

autoridades nacionais, incluindo as subnacionais e locais(ONU, 2017a, p. 3), dialogando com a lógica de *ownership local*³⁶ preconizada por essa instituição.

A despeito da inovação conceitual, a lógica de *sustaining peace* pouco ainda deixou em aberto o debate sobre quem são os atores responsáveis pela condução dos processos de construção da paz debatidos nas Nações Unidas. Segundo Coning (2018, p. 4), alguns países do Sul Global chegaram a manifestar preocupação de que a agenda de sustentação da paz pudesse ser utilizada por países do Norte Global como ponto de partida para ingerências em seus assuntos domésticos. De acordo com Ripley e Hendrick (2018, p. 11), essa preocupação não é nova, haja vista que ela já havia sido manifestada em debates anteriores nas Nações Unidas sobre a natureza da lógica de prevenção para questões de soberania dos países.

A despeito das críticas, alguns autores sinalizam para aspectos positivos associados ao uso do novo conceito. Segundo Caparini e Milante (2017, p. 222–223), alguns países membros das Nações Unidas passaram a até mesmo preferir o termo sustentação da paz, haja vista que, para esses países, a linguagem associada à sustentação da paz soaria menos onerosa, ao sugerir uma paz que precisa ser mantida, ao invés de uma paz que precisaria ser construída (CAPARINI; MILANTE, 2017, p. 222–223). Além disso, Coning argumenta que a noção de sustentação da paz se baseia na premissa de que o investimento na prevenção de conflitos representaria um custo para o sistema internacional significativamente menor do que os custos de gerenciamento dos efeitos de conflitos violentos (CONING, 2018, p. 3).

No entanto, a despeito dos aspectos positivos trazidos pelo debate sobre o conceito de *sustaining peace*, Coning destaca que, na prática, a ideia de sustentação da paz tampouco vem sendo capaz de conferir maior materialidade às temáticas por ela avançadas (CONING, 2018, p. 3). Ripley e Hendrick (2018, p. 11), por sua vez, sinalizam que o conceito de sustentação da paz vem sendo associado ao temor de que haja um processo de “securitização do desenvolvimento”³⁷,

³⁶ No contexto das Nações Unidas, o conceito de *ownership local*, nacional ou do país refere-se à ideia de que os atores locais devem ser os principais responsáveis por criar e implementar ações para o desenvolvimento e a construção da paz local (KEMER, 2016, p. 17–18).

³⁷ Segundo Brown e Grävingsholt (2016, p. 3) “*In our view, the securitization of aid takes different forms and can be observed through changes in discourse, aid flows and institutional structures. Securitization can be said to occur, for instance, when donors increasingly justify aid in terms of national or international security, when they provide the highest levels of assistance to specific countries and sectors based on security imperatives, when security actors (such as military forces)*

inclusive com impactos em potencial para a possível realocação de recursos de desenvolvimento para propósitos de segurança (RIPLEY; HENDRICK, 2018, p. 11).

Assim, muito embora a interrelação entre paz, segurança e desenvolvimento seja assunto frequente no contexto das Nações Unidas, a operacionalização dessa interface é permeada por tensões e contradições que dialogam com dinâmicas internacionais profundas, como as diferentes perspectivas existentes entre os países do Norte e do Sul Global no que se refere a essas temáticas. Além dos debates da presente seção, que trouxeram uma análise sobre os conceitos de construção da paz e de *sustaining peace*, outro tema que evidenciou essas tensões foi o debate sobre o uso da força trazido pelo *Cruz Report*. É precisamente sobre esse relatório que se trata a seção seguinte.

3.2.1. *Cruz Report*: uso da força e implicações para a construção da paz

Um exemplo das tensões que permeiam o conceito de construção da paz materializou-se, no debate sobre os limites do uso da força nas missões de manutenção da paz, o qual teve destaque com a publicação, em 2017, do documento “*Improving Security of United Nations Peacekeepers*”, ou “*Cruz Report*” (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017). Esse documento discutiu a segurança dos *peacekeepers* e foi elaborado por consultores convidados pelas Nações Unidas, entre os quais o General Carlos Alberto dos Santos Cruz, que atuou como um dos *Force Commanders* da MINUSTAH (2007 a 2009) e da Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO). Segundo Macedo e Silveira (2018, p. 18), esse documento pode ser considerado um marco no contexto das reformas das operações de paz das Nações Unidas.

O foco motivador desse relatório está na segurança dos *peacekeepers*, haja vista o aumento do número de mortes desses atores em razão de atos violentos nas missões de manutenção da paz das Nações Unidas. Nesse sentido, 943 *peacekeepers* perderam a vida em razão de atos violentos entre 1948 e 2017, sendo que 195 mortes ocorreram no período entre 2013 e 2017 (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017, p. 4). Ao afirmar que os capacetes azuis e a bandeira das

deliver significant amounts of aid, and when donor governments create new institutional units within their aid agencies or new interdepartmental coordination mechanisms based on security-related motives” (BROWN; GRÄVINGHOLT, 2016, p. 3).

Nações Unidas não mais representam uma “proteção natural”, o relatório afirma que as Nações Unidas precisam se livrar da “síndrome do Capítulo VI” (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017, seç. Sumário Executivo e Seção III). Segundo o relatório, essa síndrome de Capítulo VI seria materializada pelo medo, por parte das Nações Unidas, de utilizar a força quando necessário e que, em razão desse medo, os *peacekeepers* deixariam a iniciativa de fazer o primeiro ataque às forças hostis no terreno (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017, p. 11). Dado esse quadro, para os autores do relatório, seria necessário que as Nações Unidas deixassem de temer o uso da força, quando necessário (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017, seç. Sumário Executivo). Assim, o relatório defende uma postura defensiva para as missões de manutenção da paz, as quais, deveriam atuar para a identificação, neutralização e eliminação de ameaças (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017, seç. Sumário Executivo).

Segundo Paul Williams, ainda que o *Cruz Report* tenha promovido alguns avanços operacionais e táticos, esse relatório promove um debate que enfatiza apenas um dos componentes de um trilema enfrentado pelas Nações Unidas baseado em três objetivos: (1) cumprir mandatos multidimensionais; (2) evitar as mortes de *peacekeepers*; e (3) manter os custos das missões de paz reduzidos (WILLIAMS, 2018). Partindo da ideia de que um trilema é um conjunto de objetivos em que somente dois podem ser atingidos simultaneamente, Williams avalia que o Cruz Report deixa, em aberto, dúvidas sobre as estratégias das operações de paz contemporâneas das Nações Unidas (WILLIAMS, 2018). Além disso, Macedo e Silveira (2018, p. 23) avaliam que o enfoque defendido pelo Cruz Report foi questionado por diversos críticos que defendem o uso de meios políticos para tratar conflitos. Henke (2016, p. 1) analisou uma base de dados das Nações Unidas relativa ao número de fatalidades entre *peacekeepers* entre 1948 e 2015, observando também a relação entre a quantidade de fatalidades com relação ao número total de desdobramentos no terreno. Como resultado dessa análise, Henke (2016, p. 1) concluiu que o número total de fatalidades em razão de atos maliciosos vem diminuindo (HENKE, 2016, p. 1).

Para Howard (2018), por sua vez, o Cruz Report baseou-se no número absoluto de fatalidades, sem, no entanto, considerar o aumento no número total de tropas desdobradas em missões de *peacekeeping* ao longo do período analisado pelo relatório. Além disso, Howard ponderou que o aumento expressivo no número

de mortes que ocorreu em 2017 deu-se no contexto da Missão de Estabilização Integrada Multidimensional da ONU no Mali (MINUSMA), a qual, segundo a autora, apresentou-se radicalmente diferente das demais missões das Nações Unidas. Segundo Howard (2018), o mandato da MINUSMA utilizou a força para atacar inimigos, o que, de acordo com a autora, gerou um maior número de fatalidades. À luz desse caso, Howard (2018) defende que o incremento no uso da força pode levar a um cenário de um aumento no número de fatalidades, precisamente o que o Cruz Report buscou evitar.

No entanto, Macedo e Silveira (2018, p. 25) destacaram que o Cruz Report não gerou apenas críticas, haja vista que muitos comentadores destacaram a importância de alguns pontos mencionados por esse relatório, a exemplo de sua defesa de um aprimoramento dos equipamentos e treinamentos oferecidos para os *peacekeepers*. Apesar da relevância desses pontos para o funcionamento das missões de paz, Macedo e Silveira (2018, p. 26) recordam que, não obstante os debates gerados pelo Cruz Report, o mesmo não soluciona algumas questões fundamentais, como a pergunta seguinte: “E como evitar que atitudes tomadas pelos capacetes-azuis para aumentar sua proteção não aumente[m] o grau de vulnerabilidade dos civis que devem ser protegidos?” (MACEDO; SILVEIRA, 2018, p. 26).

Segundo Hunt (2018), o uso da força pelos *peacekeepers* pode comprometer a segurança dos civis, o que pode trazer consequências deletérias para a credibilidade da ONU no que se refere às agendas tanto da proteção de direitos humanos quanto da construção da paz. Além disso, para Hunt (2018), a aplicação de medidas coercitivas para determinados atores que sejam partes do conflito, e não para outros atores, pode gerar uma percepção de parcialidade por parte das Nações Unidas, comprometendo o princípio de imparcialidade que tradicionalmente caracteriza as missões de paz (HUNT, 2018). Nesse sentido, Hunt (2018) defende que o uso da força constitui somente uma parte do debate sobre a atuação das Nações Unidas em contextos de conflitos, mas esse debate não pode ser alijado de uma reflexão política mais ampla. Assim, para Hunt (2018), é fundamental entender que a atuação dos *peacekeepers* ocorre no contexto de comunidades locais, cuja atitude de cooperação com relação às Nações Unidas pode ser valiosa para a prevenção e a redução da violência (GORDON; YOUNG, 2017). Hunt (2018) defende, portanto, abordagens que priorizem o engajamento da população como via

necessária para a ampliação tanto da efetividade quanto da segurança do ambiente das missões.

Considerando que as fronteiras entre as missões de manutenção da paz e as ações para a construção da paz se encontram crescentemente borradas (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 141), e além de constituir um trabalho de destaque que contou com a participação de um militar brasileiro, esse relatório dialoga, portanto, com o debate sobre o uso da força no contexto da atuação das Nações Unidas, com implicações diretas para a forma de implementação da construção da paz. Conforme analisado por Lise Morjé Howard e Anjali Kaushlesh Dayal (2018), no artigo "*The Use of Force in UN Peacekeeping*", desde o início das missões das Nações Unidas, houve uma mudança na natureza dos mandatos nas missões de paz quanto ao uso da força. Segundo as autoras, as missões de manutenção da paz podem ser autorizadas tanto sob o Capítulo VI - que trata da solução pacífica de controvérsias – quanto do Capítulo VII - que trata das medidas coercitivas, como sanções e o uso da força, como meios de cessação de agressões (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 4). Contudo, ao avaliarem a natureza das missões de paz entre 1989 e 2016, as autoras constataram que, após o ano de 1999, todas as missões de paz multidimensionais das Nações Unidas eventualmente mencionaram o Capítulo VII, autorizando seus *peacekeepers* a utilizarem a força (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 6). Ao analisarem as motivações do Conselho de Segurança para a elaboração de mandatos de *peacekeeping* com base no Capítulo VII, as autoras argumentam que, com base nas evidências coletadas, a decisão parece ser fruto do que elas chamam de "preservação de grupo" (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 3). As autoras explicam que, para o Conselho de Segurança, pode ser muito difícil chegar em um acordo sobre determinadas temáticas, e quando se chega em um consenso, existe a tendência de que a mesma decisão seja mantida em missões de paz futuras, ainda que os contextos variem grandemente entre si (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 3).

Para Howard e Dayal (2018), a consequência desse crescente uso da força em operações de paz é um aumento na dificuldade de distinção entre missões de *peacekeeping* e de *peace enforcement*, o que gera, entre outros, os seguintes problemas: (1) o questionamento sobre o princípio da imparcialidade; (2) o risco de vida de trabalhadores humanitários, cujos deslocamentos são frequentemente acompanhados pelos *peacekeepers* e (3) a criação de expectativas falsas quanto ao

papel dos *peacekeepers* para a cessação de guerras por meios militares (HOWARD; DAYAL, 2018, p. 4).

Nesse sentido, verifica-se que a forma de trabalho das Nações Unidas quanto ao uso da força tem implicações imediatas para a agenda de construção da paz, nos níveis tanto operacional quanto estratégico: (1) no nível operacional, a intensificação do uso da força pode aumentar o risco para os civis e *peacekeepers*, indo na contramão das intenções apresentadas no *Cruz Report* de redução no número de fatalidades; (2) no nível estratégico, a intensificação da dimensão militar para lidar com conflitos pode desviar a atenção e os recursos que poderiam ser dedicados ao desenho de iniciativas de cunho político e voltadas à promoção do desenvolvimento junto a populações impactadas por conflitos. Dessa forma, a interface entre o uso da força e a construção da paz precisa ser objeto de um debate mais profundo no contexto das Nações Unidas, haja vista que as decisões tomadas nessas temáticas se afetam mutuamente, podendo, até mesmo, ser mutuamente excludentes. Com base nessa exposição, a próxima seção introduz o debate sobre a atuação do Brasil para a construção da paz no contexto das missões de manutenção da paz das Nações Unidas.

3.3. A CONSTRUÇÃO DA PAZ DO BRASIL NAS MISSÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

O debate sobre a construção da paz do Brasil tem como pano de fundo essencial o engajamento do Brasil nas missões de *peacekeeping* da Nações Unidas. No contexto de um debate aberto nas Nações Unidas sobre as missões de manutenção da paz, o então Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas, Antônio Patriota, afirmou que: *“Peacekeeping is destined to remain one of the main tools at the disposal of the international community to address international threats to peace and security”* (BRASIL, 2014). Assim, para situar a atuação do Brasil nas missões de paz das Nações Unidas, é importante retomar, ainda que brevemente, as linhas condutoras da política externa brasileira para essa matéria, entre as quais Fontoura (2005, p. 273) destaca: (1) ainda que as operações de manutenção da paz sejam um instrumento útil para a solução pacífica de controvérsias, elas não podem ser consideradas como um substituto das negociações político-diplomáticas; (2) as missões de paz não constituem um

remédio a ser adotado em todos as situações - como deixaram patentes os casos de Somália, Ruanda e Bósnia-Herzegovina - e os princípios do consentimento, da imparcialidade e do não uso da força, com exceção de contextos em que seja necessária a legítima defesa, são indicados para garantir, na visão do autor, tanto o propósito da missão quanto a segurança de seus integrantes; (3) para os casos em que o seguimento desses princípios não seja possível, o Brasil defende a adoção de regras mais claras de engajamento; (4) o Brasil defende que essas operações, por serem despesas da organização, devem advir do financiamento obrigatório dos Estados membros (FONTOURA, 2005, p. 273).

Entre esses princípios, no contexto da centralidade atribuída pelo Brasil à solução pacífica de controvérsias, destaca-se o posicionamento do Brasil quanto ao uso da força apenas para casos de legítima defesa. Essa visão, que foi corroborada pela perspectiva de diplomatas entrevistados para essa tese (ENTREVISTA 10, 2020; ENTREVISTA 17, 2020) é relevante para compreender que a visão expressa no “*Cruz Report*” não equivale à visão do Estado brasileiro quanto ao uso da força, haja vista que o Relatório Cruz advoga uma postura ativa para o uso da força no terreno (CRUZ; PHILLIPS; CUSIMANO, 2017).

Dados das Nações Unidas demonstram que, entre 1948 e 2019, houve 71 missões de *peacekeeping*, sendo que 13 delas estavam em funcionamento em março de 2020 (ONU, 2020a, 2020b). Conforme destacam Kemer et al. (2016, p. 138), durante o período da Guerra Fria, as operações de manutenção da paz conformaram a principal atividade de paz e de segurança das Nações Unidas. Segundo Howard e Dayal (2018, p. 4), esse quadro persiste no século XXI, haja vista que, enquanto o orçamento operacional anual das Nações Unidas em 2018 era de cerca de 5 bilhões de dólares, o orçamento para operações de manutenção da paz, sozinho, equivalia a 7 bilhões de dólares.

Segundo Hamann e Mir (2019, p. 1–2), desde os primórdios das missões de paz, em 1947, até 2019, o Brasil participou de 51 missões da ONU, tendo contribuído com mais de 54 mil militares e policiais em 50 dessas missões. Assim, faz sentido a afirmação da embaixadora Viotti (2012, p. 138), segundo a qual o Brasil tem a tradição de participar de missões de paz.

Essa tradição, no entanto, foi seguida com muito maior ênfase após o fim da Guerra Fria. Hamann e Mir (2019) destacam que, do total de 54.392 militares e policiais brasileiros com participação nas missões da ONU entre 1947 e 2018, mais

de 80% desse total foram envolvidos após 1990 (HAMANN; MIR, 2019, p. 1). O fim da Guerra Fria marcou, assim, mudanças importantes para as operações de paz, entre as quais as Nações Unidas (ONU,) destacam: (1) as missões de paz mudaram de tradicionais a multidimensionais, as quais tiveram seu escopo modificado para buscar assegurar acordos de paz abrangentes e apoiar no estabelecimento das fundações para a paz sustentável; (2) as missões de paz, que antes lidavam com conflitos interestatais, passaram a ser crescentemente utilizadas para lidar com conflitos intraestatais (ONU,). As Nações Unidas destacam ainda que o escopo das atividades foi alargado, passando a abranger uma ampla gama de atividades complexas, como o apoio na construção de instituições de governança, o monitoramento de direitos humanos, ações de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração, entre outros (ONU,).

Para Hamann e Mir (2019, p. 4), a participação do Brasil em missões de paz das Nações Unidas pode ser dividida em cinco fases (1) 1947- 1966; (2) 1967-1989; (3) 1990-1999; (4) 2000-2017; e (5) 2017-presente. A diferenciação entre as fases ocorre em termos da participação quantitativa e qualitativa do Brasil nas missões de paz da ONU, e por isso será utilizada como ponto de partida para apresentar as linhas gerais do engajamento brasileiro no contexto dessas missões. A primeira fase, que compreende o período de 1947 a 1966, demonstrou os esforços iniciais do Brasil em se engajar no formato das missões, incluindo a participação em missões nos Bálcãs, em 1947 e no Egito, entre 1956 e 1966. De acordo com Hamann e Mir (2019, p. 2), o Brasil participou da primeira dessas missões multinacionais³⁸, o Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (*United Nations Special Committee on the Balkans*, UNSCOB), que ocorreu em 1947, foi aprovada pela Assembleia Geral e não contou com a presença de tropas. Segundo o Exército Brasileiro (EB,), o Comitê apresentava características de uma missão de observação e teve o objetivo de, por um lado, monitorar as fronteiras entre Grécia, que então se encontrava no meio de uma guerra civil, Albânia, Bulgária e Iugoslávia

³⁸ Segundo Andrade et al. (2019, p. 7), a UNSCOB não se enquadra na categoria de missão de manutenção da paz; ainda assim, os autores destacam que ela constituiu o primeiro esforço das Nações Unidas de envio de uma equipe composta por pessoas de vários países para atuar em prol da agenda de paz e segurança internacionais. Segundo as Nações Unidas, a primeira operação de paz propriamente dita foi a *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), que ocorreu em 1948 e cujo mandato compreendeu o monitoramento do Acordo de Armistício entre Israel e seus vizinhos árabes (ONU,).

e, por outro, cooperar com as autoridades da região no tema dos refugiados. Nesse contexto, o Brasil contribuiu com dois oficiais, sendo um Capitão-Tenente da Marinha do Brasil e um Capitão do Exército Brasileiro (EB,).

Em 1956, ocorreu a primeira missão de manutenção da paz armada, a *United Nations Emergency Force* (UNEF I) a qual atuou no contexto da crise de Suez e contou com a participação de tropas brasileiras (ONU,). O Brasil participou da UNEF I com 6.300 militares, entre 1956 e 1966, ano de término dessa missão (HAMANN; MIR, 2019, p. 4). Durante esse período, as missões de manutenção da paz tinham como foco principal a manutenção de cessar-fogos e a estabilização de conflitos, por meio do desdobramento de tropas com poucas armas que tinham como papéis principais o monitoramento e a avaliação e a construção de confiança entre as partes (ONU, ; KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 138). Ainda segundo Hamann e Mir (2019), durante a primeira fase, o Brasil contribuiu com tropas para a missão da Organização dos Estados Americanos (OEA) na República Dominicana, entre maio de 1965 e setembro de 1966 (HAMANN; MIR, 2019, p. 4). Segundo Vidigal e Doratioto (2014, p. 90), essa missão foi denominada de Força Interamericana de Paz (FIP) e foi aprovada pela OEA na esteira de uma crise na República Americana, na qual a forte participação da esquerda na política nacional havia motivado o envio de fuzileiros navais dos Estados Unidos ao país em 1965. Assim, para os autores, a FIP atendia aos interesses dos Estados Unidos na região, e o Brasil, dado o alinhamento com os Estados Unidos característico do governo brasileiro de Castello Branco, teve importante participação militar – 1.100 homens e o comando militar da missão, que ficou com o General brasileiro Hugo Penasco Alvim (VIDIGAL; DORATIOTO, 2014, p. 90).

A segunda fase da participação do Brasil em missões de paz das Nações Unidas, conforme periodização proposta por Hamann e Mir (2019, p. 4), vai de 1967 a 1989 e é marcada pela ditadura militar no Brasil, período em que o Brasil se afasta das Nações Unidas. Esse período coincide com o que Gelson Fonseca Júnior denominou de “autonomia pela distância” (FONSECA JR., 1998, p. 359 a 363). Fonseca Jr. comenta que a diplomacia brasileira assumiu, sobretudo a partir da década de 1970, uma postura de busca de autonomia quanto aos desdobramentos da Guerra Fria. Essa postura autônoma foi marcada, segundo Fonseca Júnior, por distância “qualificada” com relação aos principais temas debatidos no período, sem que isso significasse, no entanto, um alinhamento ao Movimento dos Países Não

Alinhados (FONSECA JR., 1998, p. 360). Fonseca Júnior destacou duas características desse distanciamento, a saber: (1) manutenção da distância quanto ao Bloco Ocidental, sobretudo no que se referia a ações militares; (2) manutenção de uma atitude crítica quanto às superpotências, sobretudo nas discussões relativas a alguns dos principais temas do período, como a corrida nuclear e a transmissão das disputas globais para contextos regionais (FONSECA JR., 1998, p. 362).

A terceira fase da periodização proposta por Hamann e Mir (2019, p. 4) para o engajamento brasileiro em missões de paz vai de 1990 a 1999 e refere-se à reativação da participação do Brasil no contexto das Nações Unidas. Esse período corresponde, no plano internacional, ao fim da Guerra Fria e à reativação do Conselho de Segurança, e, no plano nacional, ao período de redemocratização do Brasil, no qual o ímpeto de participação em fóruns multilaterais pelo Brasil aumentou consideravelmente. Além da consideração sobre as mudanças no contexto internacional simbolizadas pela queda do muro de Berlim, esse aumento expressivo na participação do Brasil em missões de paz das Nações Unidas deve ser compreendido à luz do contexto interno nacional. A partir de 1985, com o fim da ditadura militar no país, inicia-se uma nova postura do Brasil no plano internacional. Nesse sentido, o Brasil buscou recuperar os anos em que não esteve ativamente presente nas atividades das Nações Unidas, buscando renovar sua participação nesse contexto. De acordo com Gelson Fonseca, o Brasil substituiu os anos de “autonomia pela distância” pela “autonomia pela participação” (FONSECA JR., 1998, p. 359 a 369), e o incremento dessa participação brasileira em missões de paz pode ser melhor compreendido à luz desse processo.

A partir da década de 1990, portanto, o envolvimento do Brasil em missões de paz é explicado por Uziel (2015, p. 121) a partir de três fontes motivacionais: (1) Internas: envolvem a necessidade de cumprir com a Constituição de 1988, treinar as Forças Armadas e promover o papel dos militares na sociedade; (2) Bilaterais e regionais: envolve a manifestação de solidariedade com países em conflito, o aprofundamento das relações com o país anfitrião ou com países de seu entorno regional e o estreitamento de laços com outros países contribuintes com tropas e; (3) Institucionais: conferir legitimidade ao pleito pelo assento permanente nas Nações Unidas; reforçar o multilateralismo e a solução pacífica de controvérsias; ampliar a influência do Brasil no Conselho de Segurança em biênios eletivos e demonstrar capacidades de mobilização (UZIEL, 2015, p. 121).

No que se refere à dimensão interna, Fontoura (2005, p. 296) destaca que o artigo IV da Constituição Federal apresenta princípios que são congruentes com a participação do Brasil nessas missões, entre os quais a já referida defesa da paz, a solução pacífica de conflitos (VII) e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (IX) (BRASIL, 1988). Na dimensão bilateral e internacional, por sua vez, a solidariedade foi um argumento utilizado como parte da motivação para a participação do Brasil em diferentes operações de paz. Por fim, segundo Uziel (2015, p. 122), embora a questão do assento permanente não constitua motivação frequente nas exposições de motivos do Congresso, essa motivação foi apresentada pelo Brasil no contexto de sua candidatura à vaga rotativa do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o biênio 2010-2011. Assim, verifica-se que o debate sobre as motivações do Brasil para a participação em missões de paz envolve um amplo leque de fatores domésticos e internacionais, o que é relevante para compor o pano de fundo para a reflexão da agenda brasileira de construção da paz.

Nesse contexto, Hamann e Mir (2019, p. 4), destacam as participações do Brasil em missões em países de Língua Portuguesa, entre os quais Moçambique (1993-1994), Angola (1995-1997) e Timor Leste (1999). Nessa fase, Fontoura (2005, p. 269) descreve a participação do Brasil no que ele considerou como algumas atividades de consolidação da paz, as quais, segundo o autor, visam a evitar o retorno de conflitos, recuperar a economia e a assegurar um governo democrático do país. Para tanto, Fontoura destaca que o Brasil buscou atuar tanto por meio de canais bilaterais quanto de canais multilaterais, a exemplo dos seguintes contextos: (1) participação do Brasil no Programa de Assistência à Remoção de Minas na América Central (PADCA) da OEA; (2) cooperação militar, por meio do oferecimento de instrutores do Exército brasileiro para atuar no treinamento de militares de Guatemala e de El Salvador; (3) Cessão de um major médico pelo Exército brasileiro para apoio em projeto de desminagem em Angola; (FONTOURA, 2005, p. 269–271). Nesse contexto, o autor pontua que: “No entanto, é preciso estar atento para o fato de que a oferta de cooperação centrada no campo militar poderia talvez dar um vezo excessivamente militarista às relações bilaterais, ante a pouca densidade dos vínculos em outras áreas de cooperação” (FONTOURA, 2005, p. 271).

Outras análises evidenciaram que, nos anos 1990, o debate sobre o nexos entre segurança e desenvolvimento não necessariamente significou a existência de

laços sinérgicos entre a atuação do Brasil em missões de paz e em projetos de cooperação para o desenvolvimento. Esse fato foi trabalhado, por exemplo, em estudos anteriores sobre a atuação do Brasil em Angola (KEMER, 2017) e em Moçambique (KEMER; PEREIRA, 2018), os quais analisaram os fracos elos existentes entre as missões de paz que contaram com a participação do Brasil nesses dois países e o perfil dos projetos da cooperação brasileira para o desenvolvimento com esses Estados. Esses estudos evidenciaram que, não obstante a intensidade da participação do Brasil por meio da contribuição com tropas para essas missões, essa intensidade não necessariamente levou a um planejamento da cooperação com vistas a contemplar áreas chave para a superação de conflitos no longo prazo desses países (KEMER, 2017; KEMER; PEREIRA, 2018).

A quarta fase da participação do Brasil em missões de paz, conforme periodização proposta por Hamann e Mir de 2000 a 2017 (2019, p. 4) para o engajamento brasileiro em missões de paz das Nações Unidas, simboliza, para esses autores, o período mais importante, quantitativa e qualitativamente, da participação do Brasil nessas missões. Esse incremento da atuação do Brasil em operações de paz entre 2000 e 2017 situa-se em um contexto de intensificação dos debates sobre as reformas nas Nações Unidas. Segundo Neves, esse ímpeto por reformas mais substantivas ocorreu em um contexto de tensões crescentes entre o unilateralismo dos Estados Unidos e o multilateralismo das Nações Unidas (NEVES, 2010, p. 101). Com isso, segundo o entrevistado 10, diplomata, o ano de 2005 foi especialmente propício para os debates sobre as reformas nas Nações Unidas, o que motivou o presidente Lula e a diplomacia brasileira a reforçarem o envolvimento do Brasil nos debates sobre essa agenda (ENTREVISTA 10, 2020). Segundo Rezende (2010, p. 108) e Diniz (2005), esse contexto é importante para discutir a intensa participação do Brasil na MINUSTAH, haja vista que diversos atores da política externa brasileira, como diplomatas, congressistas e militares, associaram essa participação à busca, do Brasil, por um assento permanente no Conselho de Segurança.

Embora, como será discutido no Capítulo 5, essa associação entre a busca de um assento permanente e a participação brasileira em missões de paz seja objeto de debates, em termos quantitativos, entre 2000 e 2017, o Brasil aumentou seu engajamento em operações de *peacekeeping*. Nesse sentido, o país aumentou

sua participação de 3 missões em dezembro de 2000 a 10 missões em agosto de 2017. Além disso, o Brasil passou a desdobrar um maior número de militares, com destaque para sua participação na MINUSTAH, que contou com um total de mais de 37.000 brasileiros em suas fileiras (HAMANN; MIR, 2019, p. 5). Além disso, no caso da MINUSTAH, todos os *Force Commanders* presentes ao longo da missão, com exceção de dois momentos curtos que contaram com a liderança interina de militares chilenos³⁹, foram exercidos por brasileiros (CASTRO; MARQUES, 2019; HAMANN; MIR, 2019, p. 7). Nesse contexto, Brandt et al. (2012, p. 262) destacam a atuação do Brasil no Haiti como o “(...) exemplo mais marcante da atuação brasileira em matéria de defesa da paz e de sua manutenção” (BRANDT; AMARAL; ALCICI, 2012, p. 262), haja vista que o Brasil teve envolvimento expressivo tanto no âmbito militar – considerando o expressivo contingente militar enviado pelo Brasil e o exercício, pelo Brasil, da liderança do componente militar – quanto no âmbito político – os autores exemplificam com a contribuição financeira do Brasil no contexto das eleições no Haiti, que totalizou “(...) US\$ 1 milhão para as eleições presidenciais e outro US\$ 1 milhão para as eleições legislativas e locais” (BRANDT; AMARAL; ALCICI, 2012, p. 264). Ainda nesse período, Hirst e Nasser (2014, p. 4) destacam duas participações do Brasil: (1) na *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL), em 2011; e (2) na Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), em 2013. A UNIFIL foi criada em 1978 para monitorar a retirada de forças israelenses do Líbano e para apoiar o governo local a reestabelecer sua autoridade (MRE, 2020b). Nesse contexto, em 2011, o Brasil foi chamado para assumir a liderança da Força-Tarefa Marítima da UNIFIL (MRE, 2020b) e, segundo Hirst e Nasser (2014, p. 4), essa atuação é vista pelo Brasil como uma forma de ampliar sua presença em uma região sensível do mundo. Segundo Abdenur (2017, p. 457), um dos exemplos emblemáticos desse engajamento brasileiro ocorreu em 2013, quando o General Carlos Alberto Santos Cruz, que havia sido *Force Commander* da MINUSTAH, foi convidado a participar como *Force Commander* da MONUSCO. De acordo com a autora, com esse movimento, o Brasil

³⁹ Segundo Andrade et al. (2019, p. 30), dois generais chilenos exerceram esse papel, a saber, o general Eduardo Aldunate Hermann, em janeiro de 2006, e o general Jorge Peña Leiva entre setembro e outubro de 2015.

ganhou mais voz nos debates internacionais sobre o uso da força no que tange à agenda de segurança internacional (ABDENUR, 2017, p. 457)⁴⁰.

Para melhor compreender o debate atual sobre as missões de paz a partir da perspectiva brasileira, é importante, portanto, situar as estruturas institucionais do Brasil e a forma de sua interação com as Nações Unidas. Andrade et al. (2019, p. 13) apresentam as estruturas institucionais das Nações Unidas e do Brasil para as operações de paz, o que é relevante para situar os atores estratégicos do país nesse contexto: (1) do lado das Nações Unidas, o órgão que gerencia as missões de paz é o Secretariado, presidido pelo Secretário Geral; (2) do lado brasileiro, a interface de comunicação oficial com as Nações Unidas é feita, em Nova Iorque, pela Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (DelBrasONU) (BRASIL,), que se insere no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 13). A DelBrasONU é composta por diplomatas de carreira e também por um conselheiro militar que integra os quadros do Ministério da Defesa e tem três assessores - representantes do Exército, Marinha e Aeronáutica (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 13).

Quando há uma solicitação das Nações Unidas para que o Brasil contribua em uma missão de paz, o processo brasileiro ocorre conforme a descrição de Andrade et al. (2019, p. 16) e de acordo com os detalhes do Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa (BRASIL, 2013a): (1) As Nações Unidas consultam o governo brasileiro por meio da DelBrasONU, em Nova Iorque, que aciona o Ministério das Relações Exteriores, em Brasília; (2) O MRE encaminha o pedido ao Presidente da República, e havendo autorização, o MRE articula com os Ministérios da Defesa e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, e em seguida encaminha uma resposta prévia à ONU; (3) caso a resposta seja positiva, o MRE e o MD elaboram uma exposição interministerial conjunta a ser avaliada pelo presidente; (4) caso o presidente avalie positivamente, essa exposição é encaminhada ao Congresso Nacional, que poderá autorizar ou não a missão; (5) caso a missão seja autorizada, o presidente emite então um decreto presidencial (IPEA, 2010, p. 44–45; ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 16).

⁴⁰ Não obstante essa afirmação, tanto Garcia (2020) quanto Cruz (2020) destacam que o *Cruz Report* não revela a posição do Estado brasileiro na matéria, mas sim, a posição do General Santos Cruz e demais autores.

Segundo Uziel (2015, p. 109–110), tanto militares quanto diplomatas reconhecem que o processo decisório brasileiro sobre o engajamento em missões de paz apresenta diversos problemas, entre os quais o autor destaca: (1) baixo grau de institucionalização, o qual não aparece estabelecido em instrumento brasileiro juridicamente vinculante; (2) o avanço do processo depende de pressões de órgãos que não apresentam relacionamento direto com o tema, a exemplo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Casa Civil da Presidência, e de relações pessoais entre os interessados; (3) o Congresso não recebe informações sistematizadas sobre os conflitos; (4) dadas essas circunstâncias, o processo torna-se lento e prejudica o engajamento do Brasil com as atividades multilaterais das Nações Unidas.

Para Kenkel (2011, p. 23), em razão de ser marcado por esses problemas, o processo que define o envolvimento do Brasil em atividades de operações de paz é fortemente dependente do governo que se encontra no poder, tanto em termos da personalidade do governante quanto no que se refere a seu perfil político-partidário. Embora Kenkel (2011, p. 23) afirme que esse foi o caso no contexto do envolvimento do Brasil na MINUSTAH, para o entrevistado 30, ex-liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), enquanto a posição do presidente Lula foi chave para compreender a decisão do Brasil, a posição do PT não foi, em sua avaliação, uma variável relevante para a decisão do engajamento do Brasil e da permanência das tropas brasileiras no país.

Ainda assim, Kenkel (2011, p. 10) avalia que não existe clareza quanto aos critérios políticos utilizados para o envolvimento do Brasil em operação de paz. Kenkel (2011, p. 10) defende essa perspectiva por meio da análise de documentos de base para a Defesa nacional, a saber, a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008). Segundo Kenkel, a despeito de esses documentos afirmarem o compromisso do Brasil com a paz e o aspecto estratégico da atuação do Brasil em missões de manutenção da paz internacionais, eles não apresentam um aprofundamento quanto aos parâmetros a serem utilizados no processo decisório para o envolvimento do Brasil nessas missões (KENKEL, 2011, p. 19 e 21). Nesse sentido, Cavalcante (2010, p. 143) corrobora a perspectiva de Kenkel, ao destacar o caráter vago desses documentos no que se refere ao engajamento brasileiro em operações de paz:

In fact, the different positions and attitudes regarding UN peacekeeping in the last two decades show that Brazilian foreign policy has been unable to define exactly what to expect from its participation in UN peacekeeping, how and when to participate, under what circumstances and at what costs. In this context, the state documents that should serve as that horizon have been rather vague and implicit about the actual understanding of this instrumental use of Brazil's participation in peacekeeping activities (CAVALCANTE, 2010, p. 143).

A análise das atualizações na Política Nacional de Defesa e na Estratégia de Defesa Nacional, ambas publicadas em 2020 (BRASIL, 2020a), revela que esse quadro de falta de critérios mais claros permanece. A Estratégia de Defesa coloca entre seus objetivos "contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais" e dentro dele, estipula a estratégia de atuação em organismos internacionais, por meio de ações como a intensificação na participação do Brasil nesses fóruns e o desenvolvimento de capacidades das Forças Armadas e de civis brasileiros para atuarem em operações internacionais (BRASIL, 2020a, p. 72–73). Ainda assim, o documento não avança sobre os critérios para nortear a participação do Brasil nessas operações.

Por fim, ainda na linha da periodização proposta por Hamann e Mir para o engajamento do Brasil em missões de paz das Nações Unidas, a quinta fase desse engajamento, que vai de 2017 até o presente, pode ser caracterizada a partir de "(...) um misto de expectativas e frustrações fruto da ressaca pós-MINUSTAH, mesclando elementos de continuidade a elementos de inovação" (HAMANN; MIR, 2019, p. 7). Nesse sentido, para os autores, ainda não é claro se os elevados níveis de participação do Brasil nas operações de paz verificados na fase quatro serão mantidos na fase cinco – daí a lógica de expectativas (HAMANN; MIR, 2019, p. 7). Os autores também pontuam que houve, na quinta fase, uma recusa do Brasil em participar de uma missão na República Democrática do Congo, em razão, entre outros de questões financeiras internas – o que exemplifica a menção à lógica de frustrações (HAMANN; MIR, 2019, p. 8). Ainda assim, os autores pontuam que existe um movimento de crescente participação de militares e de diplomatas brasileiros em posições de destaque nas Nações Unidas, trazendo uma dimensão de compartilhamento de conhecimento que pode representar uma forma inovadora de reengajamento do Brasil no contexto das missões de paz das Nações Unidas (HAMANN; MIR, 2019, p. 11).

Hamann e Mir destacam que o Brasil vem recebendo elogios em razão da qualidade da participação de diplomatas e militares brasileiros nessas missões (HAMANN; MIR, 2019, p. 5). Os autores pontuam, ainda, que não houve nenhum caso de condenação judicial relativo ao uso da força ou por caso de abusos sexuais (HAMANN; MIR, 2019, p. 5)⁴¹. Para Hamann e Mir (2019, p. 5), o incentivo financeiro advindo do reembolso das Nações Unidas não foi o fator que motivou esse aumento da participação do Brasil na MINUSTAH, haja vista que os reembolsos provenientes das Nações Unidas ficaram abaixo da contribuição brasileira⁴². Por fim, os autores destacam que, em decorrência do prestígio alcançado pela participação do Brasil na MINUSTAH, os militares brasileiros passaram a assumir posições de destaque no contexto das Nações Unidas. Nesse sentido, Hirst e Nasser (2014, p. 4) destacam o convite pessoal feito pelas Nações Unidas ao General Santos Cruz para que ele exercesse o comando da MONUSCO, em 2013. Além disso, Hamann e Mir (2019, p. 7) destacam as atuações dos generais Floriano Peixoto, que participou do Painel de Alto Nível sobre Operações de Paz (HIPPO, na sigla em inglês), entre 2014 e 2015, e Paul Cruz, que, entre 2014 e 2017, esteve na direção do Escritório para Parcerias Estratégicas para Operações de Paz da ONU (HAMANN; MIR, 2019, p. 7).

Por fim, vale destacar a situação orçamentária que caracteriza o engajamento do Brasil na quinta fase. No que se refere às contribuições brasileiras para o orçamento dessas missões, segundo Hamann e Mir (2019, p. 1), o Brasil deve contribuir com aproximadamente 3% do orçamento regular das Nações Unidas, enquanto a contribuição do Brasil para as operações de manutenção da paz é inferior a 0,6% do orçamento total dessas missões. Ainda assim, Hamann e Mir destacam que o Brasil não está sendo capaz de cumprir com o pagamento integral de suas contribuições devidas, de forma que a dívida do país com relação às operações de manutenção de paz, em 2019, já era superior a 400 milhões de dólares, o que, conforme pontuam esses autores, pode implicar a perda do direito ao voto na Assembleia Geral das Nações Unidas, conforme dispõe o Artigo 19 da Carta da ONU (HAMANN; MIR, 2019, p. 1).

A despeito do longo engajamento do Brasil em missões de paz, o quadro geral demonstra incertezas quanto à natureza do processo decisório doméstico.

⁴¹ Esse debate será aprofundado no Capítulo 6, no contexto da discussão sobre os legados da atuação do Brasil no Haiti.

⁴² Conforme disponível em Peron (2015).

Retomando o comentário de Cavalcante (2010, p. 143), a política externa brasileira não oferece clareza no que se refere aos resultados esperados a partir do engajamento do Brasil nessas operações e nem, tão pouco, sobre quais critérios devem ser utilizados para orientar essa participação. Esse contexto de incertezas constitui uma variável fundamental para compreender o tratamento dado pela política externa brasileira à temática de construção da paz, haja vista que, se por um lado, as missões de manutenção da paz não esgotam o rol de contextos possíveis para a operacionalização do *peacebuilding*, por outro, essas missões angariam parcela significativa da agenda de paz e segurança do Brasil junto às Nações Unidas. Assim, a falta de clareza quanto aos propósitos, aos custos e aos benefícios do engajamento do Brasil nessas missões tem desdobramentos para a agenda de construção da paz, haja vista que *peacekeeping* e *peacebuilding* podem, na prática, ser temáticas concorrentes no que se refere à competição por recursos e pela atenção internacional. Para aprofundar as tensões existentes entre esses dois instrumentos das Nações Unidas para a promoção da paz internacional, a seção seguinte trata da Comissão para a Construção da Paz, que foi criada com o propósito de angariar maior atenção e recursos para países em situação de conflito.

3.4. A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA COMISSÃO DE CONSTRUÇÃO DA PAZ

Dado o tema da tese, é importante destacar dois pontos importantes com relação à Comissão para a Construção da Paz (*Peacebuilding Commission*, ou PBC): (1) o envolvimento do Brasil nas atividades desse órgão e; (2) a não inclusão do Haiti entre os países presentes na agenda da Comissão. No que se refere ao primeiro ponto, Neves (2010) destaca que o Brasil exerceu uma participação muito ativa nos debates que antecederam ao estabelecimento dessa Comissão, defendendo que esse órgão contemplasse uma diversidade regional. Além disso, a autora destaca o protagonismo do Brasil em dois contextos: (1) o Brasil exerceu o papel de líder da Configuração Específica para a Guiné-Bissau; (2) o Brasil exerceu a presidência dessa Comissão entre 2014 e 2015 (MRE, 2014).

No que se refere à atuação do Brasil como líder da Configuração Específica da PBC para a Guiné-Bissau, Abdenur (2017, p. 465) situa essa atuação em um contexto mais amplo das relações bilaterais entre esses países. Segundo Abdenur (2017, p. 465), essas relações bilaterais remontam à independência da Guiné-

Bissau, cujo reconhecimento pelo Brasil deu-se em 1974. Além disso, de acordo com Abdenur, esse relacionamento experimentou um adensamento com a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, que trouxe ênfase à agenda de paz, segurança e desenvolvimento na África e foi percebida pelo Brasil como uma oportunidade para ampliação de sua influência no contexto africano (ABDENUR, 2017, p. 465). Para além desses fatores, Call (2018, p. 14) afirma a importância simbólica do relacionamento bilateral entre Brasil e Guiné-Bissau, destacando que esses laços não se limitam a considerações materiais e cálculos de poder:

They are emblematic of symbolic positions based on long-held values that define a Brazilian identity on the world stage – solidarity with former slave colonies, helping fellow former Portuguese colonies to follow a path to peaceful development, deference to sovereign wishes even in countries where Brazil could impose some of its own views, and emphasis on development over militarised approaches (CALL, 2018, p. 14).

Nesse contexto, em 2007, o Brasil assumiu a liderança da Configuração Específica para a Guiné Bissau. Segundo Uziel (2015, p. 219), o Brasil buscou enfatizar a conexão entre os desafios enfrentados pela Guiné-Bissau nas dimensões social, política e institucional. Além disso, de acordo com o autor, o Brasil buscou reforçar sua cooperação bilateral com aquele país, como uma forma de exercitar o que Uziel chamou de “liderança pelo exemplo” (UZIEL, 2015, p. 219).

No contexto da atuação do Brasil na presidência da Comissão, 2014, o Brasil assumiu esse mandato afirmando que buscaria a defesa de algumas agendas, entre as quais: (1) o aumento da participação de países em desenvolvimento, de organizações regionais africanas e de organizações da sociedade civil; (2) o fortalecimento do engajamento entre a PBC e o Conselho de Segurança das Nações Unidas; (3) a promoção de reflexões sobre a interface entre as agendas de segurança e desenvolvimento para as atividades de construção da paz, bem como no que se refere ao tema da construção de capacidades e da apropriação local (MRE, 2014).

Segundo a autora (NEVES, 2010, p. 25 e 122), essa participação ativa do Brasil deveu-se a, basicamente, três motivos: (a) o mérito da questão em si, haja vista sua relevância para prevenir conflitos e consolidar a paz internacional; (b) a necessidade de tratar das causas mais profundas dos conflitos e de tratar da

recuperação econômica e social, confirmando, na visão da autora, a interdependência entre desenvolvimento e paz; (c) o fato de que a criação da Comissão poderia ser uma janela de oportunidade para que ocorressem reformas mais profundas nas Nações Unidas, como a reforma do Conselho de Segurança. Neves (2010, p. 10) destaca a relevância dessa Comissão para o Brasil, ao destacar que:

Para o Brasil, a Comissão para Consolidação da Paz representa a confirmação do princípio de interdependência entre desenvolvimento e paz; a constatação de que, na ausência de atuação sistêmica na construção das bases sociais e econômicas que levam ao desenvolvimento, a paz não pode ser sustentada em países emergentes de conflitos ou tendentes a experimentá-los (NEVES, 2010, p. 10).

Outro país que recebeu atenção do Brasil na PBC foi o Haiti. No que se refere a esse país, Neves (2010, p. 71) recorda que, durante o processo que levou à criação da PBC, o Brasil defendeu a inclusão de uma cláusula visando à garantia do equilíbrio regional na agenda dessa Comissão, de forma a oferecer espaço para a inclusão do Haiti, entre outros países. Contudo, segundo a autora, o governo do Haiti optou por limitar sua presença nos debates institucionais em que já estava presente, como aqueles do contexto do Conselho de Segurança e do Grupo Consultivo Ad Hoc do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) sobre o Haiti (NEVES, 2010, p. 71). De acordo com Neves, essa opção pode guardar relação com um possível receio do Haiti de que a entrada na PBC poderia acarretar uma perda de atenção no contexto da agenda do Conselho de Segurança.

Segundo Neves (2010, p. 45–46), os Grupos Consultivos Ad Hoc do ECOSOC representaram um primeiro passo rumo à ampliação do diálogo entre o Conselho de Segurança e o ECOSOC no que se refere a países em situação de conflito, sendo considerado pela autora como um “embrião” do que viria a ser a Comissão para a Construção da Paz. Nesse contexto, conforme será aprofundado no Capítulo 5, o Brasil apoiou tanto a criação do Grupo Ad Hoc para discutir a situação do Haiti, criado em 1999 e reativado em 2002, quanto da Guiné-Bissau, também criado em 2002 (NEVES, 2010, p. 45–46), o que evidencia a relevância da construção da paz para o Brasil antes mesmo da criação da PBC. Nas palavras de Neves:

Em sua atuação tanto no Conselho de Segurança, quanto no ECOSOC, o Brasil promoveu a discussão de estratégia de longo prazo para assistência ao Haiti na consolidação da paz (pré-conflito), com investimentos em educação, ocupação econômica e capacitação institucional, bem como melhor coordenação das agências e programas da ONU, instituições financeiras internacionais e sociedade civil (NEVES, 2010, p. 46).

Assim, verifica-se que, não obstante o Brasil já demonstrasse engajamentos importantes no tema da construção da paz antes do estabelecimento da PBC, a criação dessa Comissão ofereceu um espaço de diálogos relevante para conhecer as visões do Brasil sobre essa temática. Esses posicionamentos podem ser considerados como parte do pano de fundo para entender a visão brasileira sobre a construção da paz no caso do Haiti. Para compor outra dimensão fundamental desse pano de fundo, a próxima seção aprofunda o debate sobre outra temática fundamental para compreender a agenda de construção da paz do Brasil: a cooperação para o desenvolvimento.

3.5. CONSTRUÇÃO DA PAZ E COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

No debate sobre as formas de implementação da construção da paz, a cooperação para o desenvolvimento é considerada, por diversos autores, como uma ferramenta estratégica, na medida em que ela pode apoiar os países em conflito na construção de bases de longo prazo para a paz. Para Neves (2010, p. 180), “(...) os programas de cooperação bilateral Sul-Sul constituem o melhor instrumento para dar continuidade à presença e ao esforço brasileiro na consolidação da paz em países egressos de conflito” (NEVES, 2010, p. 180) e ainda que “Os projetos bilaterais têm a vantagem adicional de maior projeção para o País na participação de esforços de consolidação da paz” (NEVES, 2010, p. 180). A autora destaca ainda os projetos bilaterais no Haiti, em razão de sua diversidade temática e, de acordo com a autora, de sua capacidade de oferecer resultados para a população no curto prazo (NEVES, 2010, p. 180).

Nesse sentido, é importante aprofundar o debate sobre o papel – e as limitações – da relação entre construção da paz e cooperação para o desenvolvimento no caso brasileiro, haja vista que, embora essas temáticas tenham objetivos afins, sua ontologia e seus meios práticos não são coincidentes. Dito isto, é

importante esclarecer o conceito de cooperação para o desenvolvimento no Brasil e recuperar, ainda que brevemente, seu histórico e bases institucionais.

Segundo IPEA (2010, p. 11), a promoção do desenvolvimento realizada pelo Brasil junto a outros países foi se diversificando ao longo do tempo, e essa cooperação ganhou notoriedade como instrumento de política externa. No entanto, essas iniciativas não eram quantificadas até 2010, ano em que uma parceria entre o MRE, por meio da ABC, e o IPEA, com vistas a fazer um levantamento do montante de recursos destinados à Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI). A partir desse esforço coletivo, chegou-se na seguinte definição de COBRADI como sendo:

(...) a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010, p. 11).

Nesse contexto, vale pontuar a observação de Valler Filho, que diferencia a cooperação internacional da execução das políticas públicas propriamente ditas. Na avaliação do autor:

No caso de projetos voltados especificamente para o âmbito governamental, é importante distinguir o que é ação de cooperação técnica internacional do que é implementação de políticas públicas. Isto porque a função do projeto de cooperação técnica é capacitar e instrumentalizar órgãos públicos para que estes possam implementar, por seus próprios meios, de forma mais eficiente e com maior impacto e sustentabilidade, políticas e programas públicos, cuja execução deve se sustentar, portanto, nos instrumentos institucionais e administrativos disponíveis na administração pública (VALLER FILHO, 2007, p. 228).

Dessa forma, evidencia-se que, segundo Valler Filho, a lógica da cooperação para o desenvolvimento não deve ser vista como um mero conjunto de projetos pontuais no contexto dos países cooperantes. Ao contrário, a cooperação visa justamente à dotação de ferramentas e competências para que os próprios governos locais sejam capazes de implementar políticas públicas com base em saberes construídos no contexto das trocas de conhecimento entre países (VALLER FILHO, 2007, p. 228). Esse aspecto será relevante para discutir a atuação do Brasil no contexto do Haiti, conforme será discutido posteriormente nesta tese.

No que se refere às estatísticas gerais da cooperação brasileira, o IPEA, em conjunto com a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, lidera o processo de levantamento de dados relativos à cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (IPEA, 2018, p. 2). Nesse contexto, vale, em primeiro lugar, retomar o conceito utilizado pelo IPEA (2018, p. 294) para realizar a contabilização das ações da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), na medida em que esse entendimento é útil para situar a cooperação técnica no contexto das formas do engajamento do Brasil no campo da cooperação para o desenvolvimento. De acordo com o IPEA, a COBRADI representa a soma de sete categorias: (1) cooperação técnica (CT); (2) cooperação educacional (CE); (3) cooperação científica e tecnológica (CCT); (4) cooperação humanitária (CH); (5) proteção e apoio a refugiados (PAR); (6) operações de manutenção da paz (OMP); e (7) nos gastos com organismos internacionais (GOI) (IPEA, 2018, p. 21)⁴³. A seguir, essas categorias são apresentadas, utilizando, para tanto, alguns exemplos relevantes para o estudo de caso do Haiti. Nesse contexto, segundo o IPEA (2018, p. 21), a cooperação técnica internacional pode ser entendida da seguinte forma:

No caso do Brasil, a cooperação técnica internacional materializa-se mediante iniciativas baseadas no desenvolvimento de capacidades técnicas, institucionais e de indivíduos, na geração conjunta ou no aporte de experiência, no conhecimento técnico aplicado a processos de desenvolvimento ou no compartilhamento de práticas destinadas a promover mudanças qualitativas e estruturais em benefício de países parceiros (IPEA, 2018, p. 21).

Assim, o Capítulo 6 aprofunda o debate sobre a cooperação técnica entre o Brasil e o Haiti. No que se refere à cooperação educacional, segundo o IPEA (2018, p. 309): “(...) compreende a formação de estrangeiros, mediante a concessão de bolsas de estudo juntamente à oferta de vagas em instituições de ensino no Brasil”. A cooperação científica e tecnológica, por sua vez, está relacionada à busca de sinergias internacionais para o compartilhamento de conhecimento científico e tecnológico (IPEA, 2018, p. 309). No tocante à cooperação técnica e científica entre

⁴³ Suyama et al. (2017, p. 5) recordam que a participação do Brasil na MINUSTAH constitui um exemplo do desafio de se contabilizar a cooperação internacional do Brasil, haja vista que essa participação envolveu “elementos da cooperação técnica e humanitária, com gastos com operações de paz” (SUYAMA; SILVA; WAISBICH, 2017, p. 5).

o Brasil e o Haiti, verifica-se uma atuação bastante reduzida, haja vista que, entre 2005 e 2009, o IPEA não mencionou nenhuma iniciativa nesse âmbito de cooperação bilateral (IPEA, 2010, p. 78); em 2010, o IPEA (2014, p. 67) mencionou somente uma iniciativa relacionada à concessão de bolsas de estudo em instituições de ensino superior no Brasil⁴⁴ (IPEA, 2014, p. 67); e de 2011 a 2016, o Haiti não foi mencionado no contexto das iniciativas da cooperação científica e tecnológica do Brasil (IPEA, 2017, p. 97, 2018, p. 149). Ainda segundo o IPEA, a cooperação humanitária refere-se à:

Atuação do governo brasileiro com a finalidade de proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem em estado de calamidade pública ou em situação de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários (IPEA, 2018, p. 309).

Conforme será debatido posteriormente, no caso do Haiti, a cooperação humanitária buscou tanto providenciar o atendimento das necessidades emergenciais do Haiti quanto revestir-se de uma dimensão estruturante, com uma retórica associada a um desenvolvimento de competências locais (ENTREVISTA 20, 2021; ENTREVISTA 22, 2021). Ainda de acordo com o IPEA (2018, p. 238), essa é uma característica mais geral da cooperação humanitária do Brasil:

(...) a cooperação humanitária brasileira, além de atuar em contextos emergenciais, procura desenvolver ações de médio e longo prazos, envolvendo a mobilização de recursos humanos e as atividades de fortalecimento institucional, a fim de prevenir a ocorrência de crises humanitárias (IPEA, 2018, p. 238).

A proteção de refugiados, por sua vez, direciona cuidados aos estrangeiros que tiveram que deixar seus países de nacionalidade para buscar refúgio em outros países, por terem sofrido ameaças a seus direitos humanos, em um contexto de: “(...) fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” (IPEA, 2018, p. 312). Essa forma de cooperação

⁴⁴ Segundo o IPEA, o Programa Emergencial em Educação Superior Pró-Haiti Graduação é uma iniciativa coordenada conjuntamente entre Capes, Sesu e MEC que objetiva: “(...) contribuir para a reconstrução do Haiti, por meio do apoio à formação de recursos humanos em nível de graduação. Baseia-se, para tanto, na concessão, a estudantes de graduação haitianos, de bolsas para estudo nas instituições de ensino superior brasileiras, priorizando áreas e cursos definidos em relatório diagnóstico realizado em 2010” (IPEA, 2018, p. 201).

tem algumas particularidades *vis-a-vis* as demais formas de cooperação, haja vista, que segundo o IPEA:

O apoio e a proteção aos refugiados são componentes importantes da cooperação brasileira em direitos humanos. Entretanto, ao contrário das ações humanitárias, de cooperação técnica ou internacionalização de políticas públicas, que se dão no âmbito externo, a recepção de refugiados é um tipo de cooperação internacional que demanda ações internas e que geralmente envolvem várias esferas de governo (União, estados e municípios), além da sociedade civil (IPEA, 2018, p. 242).

Assim, não obstante a proteção a refugiados haitianos não constitua o objeto de estudo central da presente tese, é importante notar que essa agenda ganhou protagonismo no cenário brasileiro após o terremoto de 2010 no Haiti. Nesse sentido, Segundo Simões et al. (2019, p. 8):

O Brasil surge como destino a partir do terremoto e inicialmente esteve ligado à Guiana Francesa, pois boa parte não pretendia ficar no Brasil e utilizava o país como corredor, uma etapa para chegar ao Departamento ultramarino francês. A conjunção entre as dificuldades de entrar na Guiana Francesa, a catástrofe humanitária, por causa do terremoto que assolou o Haiti, e o *boom* da economia brasileira no início da presente década possibilitaram a conjuntura necessária para o importante fluxo haitiano para o Brasil (SIMÕES et al., 2019, p. 8).

Segundo dados do IPEA, entre 2014 e 2016, o Haiti se tornou a nacionalidade com maior número de solicitações de refúgio ao Brasil, com 31.890 pedidos (IPEA, 2018, p. 246). Para Hirst e Nasser (2014, p. 4), o aumento desse fluxo teve consequências importantes para a política doméstica do Brasil, pois os governos locais não estavam preparados para lidar com esse cenário:

This has become a problematic issue for the Brazilian authorities, resulting in a range of different reactions on the part of local governments that are unprepared for this unexpected consequence of the country's responsibilities as part of MINUSTAH. For the first time Brazil is facing the difficulties generated by the complex link between military occupation and asymmetrical economic relations that are normally experienced by great powers and ex-colonial powers (HIRST; NASSER, 2014, p. 4).

Sem desconsiderar que, enquanto o Brasil atuava diretamente no Haiti, houve esse importante movimento de haitianos para o território brasileiro, o Capítulo 6 aprofunda o debate sobre as cooperações técnica e humanitária entre o Brasil e o Haiti. Esse enfoque justifica-se na medida em que, enquanto a cooperação técnica

está diretamente relacionada à lógica de desenvolvimento de capacidades estruturais no país parceiro (IPEA, 2018, p. 21), a cooperação humanitária também buscou, conforme se associar a uma agenda estruturante (IPEA, 2018, p. 238). Dessa forma, ambas são relevantes para o debate sobre a temática de construção da paz no contexto haitiano.

Assim, no contexto da cooperação técnica brasileira, a competência para gerir os projetos de cooperação técnica internacional está a cargo da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores para tratar essa temática (ABC, 2020, p. 13). As atribuições da ABC incluem o planejamento, a coordenação, a negociação, a aprovação, a execução e a avaliação de iniciativas de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento, nos âmbitos bilateral, trilateral e multilateral (ABC,). Cumpre observar, nesse contexto, que a ABC também tem a incumbência de atuar no campo da cooperação humanitária, por meio de sua Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH), que faz articulações com outros órgãos federais para o tratamento dessa matéria (IPEA, 2020, p. 27). Esse papel passou a ser de responsabilidade de ABC somente a partir de 2016, haja vista que, entre 2004 e 2016, essa função era competência da Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e de Combate à Fome (CGFome), o qual, segundo o IPEA, era o ponto focal do MRE para questões relacionadas à cooperação internacional humanitária e de segurança alimentar (IPEA, 2014, p. 76). Ainda segundo o IPEA, esse órgão surgiu no contexto de uma repriorização do combate à fome e à pobreza no contexto da política externa brasileira:

Until 2003, Brazil's humanitarian operations were punctual and did not constitute a foreign policy priority. With the launch of the Zero Hunger Program, debates increased at the federal level, and the State assumed its responsibilities in eradicating hunger and poverty. Brazilian foreign policy reflected this change and sought to promote the Zero Hunger strategy internationally. The international scenario also led to the establishment of an institutionalized mechanism for immediate response to emergencies, considering the greater occurrences of social and environmental disasters and the resulting difficulty of response by the affected countries (IPEA, 2014, p. 76).

Nesse contexto, segundo o IPEA (2014, p. 77), a partir de 2007, o CGFome passou a contar com um orçamento regular de R\$2,5 milhões, chegando a alcançar R\$35 milhões em 2010, o qual se destinava, entre outros, a: (1) realizações de ações humanitárias em mais de 70 países; (2) apoio a mecanismos de compra de

alimentos produzidos localmente por agricultores familiares para serem distribuídos localmente para comunidades em situação de vulnerabilidade⁴⁵ (IPEA, 2014, p. 77). Nesse contexto, vale pontuar que, em 2006, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional (GTI-CHI), coordenado pela ABC e cuja finalidade foi a de possibilitar a concertação entre diferentes atores governamentais e da sociedade civil brasileira no que se refere à cooperação humanitária (IPEA, 2014, p. 77, 2018, p. 239). Conforme será debatido nos capítulos 5 e 6, tanto a ABC quanto o CGFome exerceram um papel relevante no contexto da cooperação técnica e humanitária no Haiti, de forma que o papel desses atores é debatido na presente pesquisa.

Assim, dada a relevância da ABC, torna-se importante conhecer os princípios da cooperação brasileira utilizados por essa agência. Segundo o “Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação” (ABC, 2016), os seguintes parâmetros são buscados:

(...) promoção de autonomias nacionais na formulação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento; a horizontalidade nas relações de cooperação e equilíbrio de interesses; o mútuo benefício; o respeito à soberania e a não ingerência de uma parte cooperante nos assuntos internos da outra; a não imposição de condicionalidades; o reconhecimento e utilização das experiências e das capacidades locais; e o foco no desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e produtivas como base para o alcance de avanços qualitativos, mensuráveis e duráveis (ABC, 2016).

Os projetos da cooperação da cooperação para o desenvolvimento do Brasil são, por natureza, *demand-driven* e buscam respeitar uma série de princípios que têm por propósito estabelecer uma relação de cooperação fundada no respeito pelo outro país e seu contexto mais amplo (ABDENUR; CALL, 2017, p. 10). Entre esses princípios, Milani (2017, p. 137) destaca: “(...) solidariedade, horizontalidade, não ingerência, respeito à soberania estatal, não uso de condicionalidades políticas relacionadas a direitos humanos e modelos democráticos, compartilhamento de experiências e práticas de políticas públicas, etc.” (MILANI, 2017, p. 137). Nesse

⁴⁵ Esse mecanismo nasceu da experiência do Brasil no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que, segundo a Secretaria de Desenvolvimento Social, foi criado pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, com vistas a prover tanto o acesso a alimentação quanto para fomentar a agricultura familiar (MDS,). Esse programa passou a ser referência relevante para as Nações Unidas, no contexto do desenvolvimento de projetos de agricultura alimentar em diversos países (FAO, 2012) e vem sendo entendido como ferramenta estratégica para o enfrentamento dos efeitos da pandemia de COVID-19 (SAMBUICHI et al., 2020) .

contexto, Valler Filho (2007, p. 228–229) destaca duas diretrizes centrais para a cooperação brasileira para o desenvolvimento:

A primeira é a da promoção de projetos embasados no conceito de desenvolvimento de capacidades. Nesse sentido, busca envolver as diversas entidades que compõem a sociedade civil, e não apenas os Governos, ao elaborar programas que visam ao fortalecimento, capacitação de recursos humanos e organização de instituições públicas. A segunda é a de prioridade conferida a projetos que não possuam só alcance conjuntural, mas tenham por objetivo a promoção de mudanças estruturais, que assegurem o desenvolvimento autônomo por parte do recipiendário, restringindo desse modo a implementação de atividades isoladas (VALLER FILHO, 2007, p. 228–229).

Nesse contexto, a cooperação brasileira com outros países está fundada em uma perspectiva de longo prazo que não se limita à eventual presença de uma missão de manutenção de paz no país. Ainda assim, a sobreposição analítica proposta na presente tese – missões de paz e cooperação para o desenvolvimento – permite um aprofundamento do debate sobre a natureza dos sentidos da construção da paz para o Estado brasileiro, haja vista que oferece evidências tanto sobre as motivações diplomáticas para as ações do Brasil no terreno quanto possibilita a análise sobre as interfaces sobre as frentes de política externa relacionadas à segurança e ao desenvolvimento.

Uma pesquisa conduzida por Farias (2019, p. 174) a partir de 54 entrevistas com diplomatas e funcionários públicos de 25 instituições governamentais envolvidas na implementação da cooperação técnica verificou que existe grande convergência entre as visões de mundo dos entrevistados quanto a esses princípios. Os entrevistados por Farias defenderam ideias de solidariedade, em detrimento de uma postura de ajuda, que muitos viram de forma negativa, de horizontalidade de relações, de incondicionalidade e de uma abordagem de cooperação orientada pela demanda (FARIAS, 2019, p. 177). Ainda assim, foram observadas dificuldades para a operacionalização prática desses princípios, entre as quais: (1) uma limitação de autonomia das burocracias internas quanto ao comando da Presidência quanto à cooperação; (2) a existência de algumas dificuldades de implementação entre as burocracias (FARIAS, 2019, p. 174).

No que se refere ao primeiro ponto, Farias relata que a diplomacia brasileira esteve tradicionalmente a cargo do Ministério das Relações Exteriores, dando margem a uma percepção de insulamento da política externa brasileira. Contudo,

com a ascensão da diplomacia presidencial (DANESE, 2017), a operacionalização da agenda da cooperação para o desenvolvimento teve que incluir mais atores de outros ministérios, com o objetivo de fazer frente à crescente complexidade das pautas que surgiam, em boa medida, em decorrência desse ativismo presidencial (FARIAS, 2019, p. 175–176). Como exemplo de pautas, Farias (2019, p. 175–176) menciona a agenda de biocombustíveis, que foi bastante promovida durante o governo Lula e exigiu uma interação substantiva entre o MRE e outros ministérios.

Nesse contexto, Farias (2019, p. 177) observa que, ainda que o MRE seja o responsável pela conceitualização da política externa, sua implementação ocorre, necessariamente, com o envolvimento de outros ministérios e instituições governamentais (FARIAS, 2019, p. 177). No que se refere às dificuldades interministeriais, Farias relata que há uma dificuldade de coordenação pela ABC relativamente às diferentes instâncias participantes da cooperação. Ainda assim, os entrevistados pela autora demonstraram menos incômodo com as instituições que operacionalizam a cooperação do que com a diplomacia presidencial, haja vista que, para os entrevistados, a diplomacia deveria manter uma preocupação de longo prazo, mais alinhada com os interesses do Estado do que com governos em particular (FARIAS, 2019, p. 178). Além disso, embora os participantes da pesquisa de Farias concordassem com a característica da orientação pela demanda da cooperação brasileira, na prática, eles tinham pouco controle sobre as entradas de novos projetos, situação que os fazia enfrentar gargalos operacionais (FARIAS, 2019, p. 179).

Essa situação de novas entradas no campo da cooperação para o desenvolvimento no país não foi seguida, contudo, de um aumento proporcional de recursos ao longo das duas primeiras décadas do século XXI. Dados do IPEA (2017, p. 15) revelam que, embora a cooperação brasileira tenha experimentado um crescimento entre 2005 e 2013, , passando de cerca de 219 milhões de dólares para cerca de 397 milhões de dólares, respectivamente, esse aumento não foi linear. Esse aspecto é demonstrado na Tabela 2:

TABELA 2 - GASTOS DO GOVERNO BRASILEIRO COM A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL 2005-2013 (R\$)

Modality	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Technical cooperation	27,755,711	32,801,149	35,599,272	58,738,113	97,744,760	101,676,174	76,390,347	66,412,814	68,803,402	565,921,743
Educational cooperation	56,104,205	56,454,858	56,376,649	70,666,567	44,473,907	62,557,615	34,646,482	43,500,716	51,441,211	476,222,210
Scientific and technological cooperation ¹	-	-	-	-	-	42,255,987	122,424,762	140,926,898	114,883,132	420,490,779
Humanitarian cooperation	1,185,826	55,243,59	31,804,809	29,744,779	87,042,331	284,186,759	121,271,980	214,714,376	46,813,527	822,288,747
Refugee support and protection	-	-	-	-	-	10,392,25	7,887,750	8,060,186	3,931,500	20,918,661
Peacekeeping operations	147,793,000	80,709,000	131,773,000	127,919,000	125,409,000	585,063,470	67,263,976	40,380,374	22,319,849	1,328,630,669
Expenditures with International Organisations	299,145,649	509,533,964	445,421,638	457,249,201	495,159,128	548,361,950	555,368,404	490,426,159	549,106,534	4,349,772,626
Total	531,984,391	685,023,329	700,975,368	744,317,659	849,829,126	1,625,141,181	985,253,701	1,004,421,523	857,299,155	7,984,245,435

Fonte: IPEA (2017, p. 15)⁴⁶

Considerando que os dados da Tabela 2 evidenciam um pico em 2010, Jumbert e Leira (2020, p. 185) descrevem a curva da cooperação brasileira no período como uma curva de dromedário. Embora as autoras expliquem o movimento de alta na cooperação em 2010, em razão dos esforços feitos pelo Brasil no contexto do terremoto no Haiti, elas argumentam que essa alta se insere em um contexto de longo prazo que demonstra um comprometimento do Brasil com o desenvolvimento de uma abordagem própria para a cooperação Sul-Sul (JUMBERT; LEIRA, 2020, p. 187 e 192). Para Jumbert e Leira (2020, p. 188–191), a redução dos valores para a cooperação a partir de 2010 podem ser compreendidos como um resultado tanto da intensificação da crise econômica no país quanto das mudanças nos interesses dos presidentes em exercício. De acordo com Jumbert e Leira (2020, p. 188), as mudanças nos presidentes brasileiros tiveram reflexos nos direcionamentos da cooperação para o desenvolvimento do Brasil nesse período: (i) Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) atribuiu maior ênfase a questões presidenciais e à diplomacia para a paz; (ii) Lula (2003-2010) concentrou-se na agenda de combate à fome e à pobreza; e (iii) Dilma centrou seus esforços nos interesses comerciais do Brasil. Assim, segundo as autoras:

⁴⁶ Segundo o IPEA (2018, p. 268), no que se refere aos período após 2013, os anos de 2014 e 2015 experimentaram um declínio dos valores alocados para a cooperação internacional para o desenvolvimento, com gastos, respectivamente, de cerca de R\$449 milhões e R\$366 milhões, ao passo que, em 2016, houve um aumento do valor gasto com a cooperação, totalizando cerca de R\$3 bilhões (IPEA, 2018, p. 267), em razão do pagamento de compromissos em atraso do Brasil junto a organismos internacionais (IPEA, 2018, p. 268).

All three presidents from 1994 to 2016 have used Brazil's international cooperation instrumentally, but the audience seem to differ. Cardoso and Lula both had the international community as a main target group, and they used foreign aid as a means to boost Brazil's image abroad, with a permanent seat in a reformed UN Security Council as the ultimate goal. For Dilma Rousseff, Brazilian trade interests were the main priority, and the most important audience was the domestic private sector" (JUMBERT; LEIRA, 2020, p. 181).

Além disso, diferentes autores argumentam que Dilma manifestou baixo interesse pela cooperação para o desenvolvimento, em particular, e pela agenda de política externa, no geral (CERVO; LESSA, 2014). Assim, o baixo interesse da então presidenta pela agenda de política externa, somado à crise econômica que se estabeleceu no Brasil ao longo de seus dois mandatos, conformou o pano de fundo para a redução nos esforços de cooperação para o desenvolvimento do Brasil no contexto do governo Dilma (CERVO; LESSA, 2014). Contudo, para Marcondes e Mawdsley (2017, p. 1), essa redução deve-se, em partes, às vulnerabilidades inerentes ao projeto de cooperação para o desenvolvimento do Brasil, no que se refere, entre outros, à complexidade de obter reformas institucionais no campo da cooperação para o desenvolvimento e a rivalidades interministeriais nessa temática.

Assim, feito esse breve panorama sobre as características e particularidades da agenda de cooperação para o desenvolvimento do Brasil, é importante, para os propósitos da presente pesquisa, discutir a interface entre a cooperação para o desenvolvimento e a construção da paz. Um exemplo prático desses desafios foi trazido por Abdenur (2017, p. 451), que analisou o caso da cooperação para o desenvolvimento no Haiti, durante a MINUSTAH, e também na Guiné-Bissau, e concluiu que a cooperação do Brasil se apresenta muito fragmentada, no sentido de ser sujeita a interrupções e se apresentar de forma desconectada com relação aos esforços das Nações Unidas. Ambos os casos são relevantes para a reflexão sobre a interface entre paz e desenvolvimento, haja vista que, segundo Abdenur (2017, p. 452), nos dois contextos, tomadores de decisão nacionais reiteraram que a paz sustentável dependeria não apenas de iniciativas no setor de segurança, mas também do estímulo ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais. Nesse sentido, Abdenur afirma que uma melhoria da coordenação interna e um reforço na aproximação com as iniciativas das Nações Unidas poderia reforçar a contribuição da cooperação para o desenvolvimento do Brasil para a geração de uma paz durável (ABDENUR, 2017, p. 451).

No entanto, ao focar em um aspecto operacional, a crítica que trata da falta de coordenação entre atores pode não contemplar algumas diferenças importantes existentes entre as agendas de manutenção da paz, de construção da paz e de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, Ruas (2008, p. 51–52) enfatiza que a construção da paz não deve ser relacionada apenas ao período das missões de manutenção da paz, haja vista que a fundamentação da lógica de *peacebuilding* se apóia em uma perspectiva de longo prazo (RUAS, 2008, p. 51–52). No que se refere à interface entre cooperação e construção da paz, por sua vez, a autora destaca que:

Após a consolidação da paz ter adquirido grande destaque na agenda internacional e graças à sua crescente relevância como instrumento de promoção da paz, muitas agências internacionais e governos envolvidos com ajuda ao desenvolvimento ampliaram suas agendas com vistas a incluir em seus mandatos o novo espaço de prestação de assistência internacional. O resultado foi a transferência de práticas empregadas no campo do desenvolvimento para a operacionalização do novo conceito, não necessariamente em benefício do estabelecimento de estratégias e princípios coerentes com os objetivos específicos da consolidação da paz (RUAS, 2008, p. 51–52).

Assim, a autora alerta sobre a relevância de não permitir que a imprecisão de conceitos implique a adoção automática de práticas antigas, no caso, a cooperação para o desenvolvimento, sob novas roupagens, mais associadas à lógica de construção da paz, pois essa prática pode servir a oportunismos, ao mesmo tempo em que não contribui para o avanço da realidade nos terrenos em conflito (RUAS, 2008, p. 51–52).

Dessa forma, verificou-se, na presente seção, que enquanto os princípios da cooperação para o desenvolvimento estão relativamente sedimentados no *mindset* dos diplomatas e demais agentes da Agência Brasileira de Cooperação, a relação dessa temática com a agenda de construção da paz ainda tem lacunas importantes para serem preenchidas. Entre essas lacunas, podem ser destacadas: (a) a necessidade de se ter um maior esclarecimento sobre a natureza da interface entre cooperação para o desenvolvimento e construção da paz e; (b) a necessidade de um avanço no debate sobre o papel dos atores que atuam na cooperação para o desenvolvimento para o avanço da agenda de construção da paz. Essas discussões serão fundamentais para um aprofundamento do debate sobre o papel da lógica de construção da paz para a política externa brasileira como um todo, haja vista o

pressuposto, defendido pelo Estado brasileiro, de que paz e desenvolvimento guardam relação de grande proximidade entre si.

3.6. CONCLUSÕES PARCIAIS

O presente capítulo apresentou um panorama da construção da paz empreendida pelo Brasil, com vistas a debater os meios utilizados pelo Brasil para operacionalizar essa agenda. Nesse contexto, o capítulo discutiu, em primeiro lugar, as tensões e contradições que permeiam tanto o conceito de construção da paz quanto sua operacionalização no contexto de missões de paz. Sob esse pano de fundo multilateral, o capítulo aprofundou o debate sobre três mecanismos da política externa brasileira para a promoção da construção da paz internacional: as missões de paz, a Comissão para a Construção da Paz e a cooperação para o desenvolvimento. Nesse contexto, verificou-se que a participação do Brasil em missões de paz é entendida, pela diplomacia brasileira, como instrumento importante da política externa para seu engajamento na agenda de paz e de segurança internacionais e para ter destaque internacional, a despeito das contradições que essas missões apresentam. Ao mesmo tempo, enquanto a atuação do Brasil na Comissão para a Construção da Paz revela a defesa, pelo Brasil, de um discurso diplomático que busca relacionar as temáticas de segurança e desenvolvimento, a cooperação brasileira está associada à implementação prática desses debates. Verifica-se, dessa forma, que os três instrumentos trabalhados no presente capítulo são estratégicos para uma análise ideacional da agenda brasileira de construção da paz. Contudo, conforme exposto no capítulo, considerando que o Haiti não foi objeto de debates na Comissão para a Construção da Paz, os capítulos 5 e 6, que se referem ao estudo de caso proposto pela pesquisa, farão um aprofundamento do debate sobre o envolvimento do Brasil na MINUSTAH e na cooperação com o Haiti. Dessa forma, para aprofundar o debate sobre o contexto haitiano, o próximo capítulo elabora, precisamente, um panorama histórico sobre o Haiti.

4. PANORAMA HISTÓRICO SOBRE O HAITI

4.1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo apresenta um breve panorama sobre o contexto histórico do Haiti, como forma de contextualizar a inserção do Brasil na agenda de construção da paz desse país. Dado que os debates sobre a construção da paz envolvem, conforme discutido no Capítulo 3, uma abordagem sobre as causas profundas dos conflitos, reveste-se da mais elevada importância conhecer as linhas históricas que permeiam os desafios atuais da sociedade haitiana. Segundo Mobekk (2017), o caso do Haiti revela os impactos provocados por falhas na compreensão das circunstâncias históricas dos conflitos existentes no país para a implementação das operações de paz. Segundo a autora, embora o então Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas tivesse consciência da importância do conhecimento contextual, na prática, houve uma concentração de esforços analíticos em torno de conflitos imediatos, em detrimento de uma reflexão mais aprofundada sobre o contexto político mais amplo do país (MOBEKK, 2017, p. 5) (MOBEKK, 2017, p. 5). Assim, seguindo o conselho do professor Pasquale Cipro Neto (2004), que no ano de início da MINUSTAH, retomou o lirismo da música “Haiti”, de Caetano Veloso como um convite para pensar no Haiti, as próximas páginas buscam trazer elementos que contribuam para situar a reflexão sobre a atuação do Brasil em um contexto marcado por uma complexidade social. Nesse contexto, para além desta introdução e de uma seção de conclusões parciais, o presente capítulo está dividido em, essencialmente, cinco seções principais. A segunda seção tece um recorrido histórico sobre o Haiti para o período compreendido entre a época da independência desse país, em 1804, e a eleição do Presidente Jean Bertrand Aristide, em 1991. A terceira seção tem como foco a atuação das Nações Unidas relativamente ao Haiti, iniciando-se na década de 1990 e compreendendo o estabelecimento da MINUSTAH, em 2004. A quarta seção discorre sobre o terremoto de 2010 e o surto de cólera que ocorreu no mesmo ano, na medida em que esses eventos marcantes para a compreensão da realidade haitiana e os complexos caminhos da atuação da comunidade internacional naquele contexto. Por fim, a quinta seção apresenta, brevemente, o contexto haitiano no pós-2010, apresentando tanto o término da

missão quanto o estabelecimento da MINUJUSTH e da BINUH, duas iniciativas subsequentes que foram colocadas no Haiti pelas Nações Unidas. A quinta seção problematiza, ainda, o conceito de gangues, conceito que vem sendo historicamente utilizado pela comunidade internacional para fazer referência à violência existente no Haiti. Assim, não obstante a elaboração de um histórico detalhado sobre a vida política e social do Haiti esteja para além do escopo da presente tese, o capítulo visa a oferecer elementos que contribuam para uma reflexão crítica sobre a política externa brasileira relativamente à realidade haitiana.

4.2. DA INDEPENDÊNCIA DO HAITI À ELEIÇÃO DE ARISTIDE EM 1991

O Haiti, cujo nome oficial é República do Haiti, tem como capital Porto Príncipe e é banhada pelo Mar do Caribe (FERGUSON et al., 2020). Segundo Andrade (2019, p. 29), o nome Haiti provém da palavra “Ayiti”, nome atribuído ao local por povos originários indígenas que significa “terras das altas montanhas”. O país abrange cerca de um terço da ilha de Hispaniola e algumas ilhas menores, entre as quais as ilhas de Gonâve, Tortuga, Grande Caye e Vache, num total de aproximadamente 27.700 km² (FERGUSON et al., 2020). Em termos populacionais, o Haiti tinha, em 2020, uma população estimada de 11,7 milhões de habitantes, sendo que, desse total, cerca de 44,7% da população vivia, em 2018, no meio rural (FERGUSON et al., 2020). O Haiti tem dois idiomas oficiais, o francês e o crioulo e, segundo Valler Filho: “(...) se o francês é a língua da elite, todos, ricos e pobres, falam *créole*, que somente em 1961 foi reconhecido como a segunda língua oficial do país” (2007, p. 162).

No que se refere ao seu histórico, segundo Wladimir Valler Filho (2007, p. 141), entre os séculos XVII e XVIII, o Haiti se destacou como “a mais rica das colônias francesas do Novo Mundo”, riqueza que se baseou no trabalho de escravos negros e que teve como um de seus produtos principais a produção de açúcar. Esse país chegou a produzir cerca de 40% das riquezas da França, e tornou-se, portanto, conhecido como a “pérola do Caribe” (VALLER FILHO, 2007, p. 141; ANDRADE, 2019, p. 17).

No entanto, com a Revolução Francesa, em 1789, as bases do sistema escravista no Haiti foram profundamente questionadas. Nesse sentido, em 1791, houve a aprovação, pelo governo estabelecido na França pelos Girondinos, da

igualdade de direitos na ilha de São Domingos. Com isso, iniciaram-se, em São Domingos, diversas revoltas de escravos, nas quais teve destaque o dirigente Toussaint Louverture (ANDRADE, 2019, p. 20). O sucesso de Louverture como líder da rebelião de escravos permitiu que, em 1794, ele fosse nomeado como um dos generais da França (ANDRADE, 2019, p. 21). Com as mudanças políticas na França e a ascensão de Napoleão, no entanto, Toussaint passou a ser visto como um incômodo para a França, pelo fato de ele estar à frente de rebeldes em uma colônia que dispunha de um expressivo volume de riquezas (ANDRADE, 2019, p. 24). Esse fato gerou uma clivagem entre a República francesa e Toussaint, levando Napoleão a enviar cerca de 20.000 homens para combater as forças de Toussaint (ANDRADE, 2019, p. 25). Em 1802, Toussaint negociou a rendição, e, em 1803, Toussaint faleceu na França, vítima de tortura (ANDRADE, 2019, p. 26).

Nesse contexto, segundo Andrade (2019, p. 29), o novo líder da revolução haitiana passou a ser Jean Jacques Dessalines, que liderou a vitória sobre a França em 1º. de janeiro de 1804. Com isso, de acordo com Valler Filho (2007), o Haiti se tornou a “colônia nas Américas a conquistar a independência, após os Estados Unidos” (VALLER FILHO, 2007, p. 143), bem como a “primeira república negra do mundo” (VALLER FILHO, 2007, p. 143).

Em seu livro “Haiti: Dois Séculos de História” (ANDRADE, 2019), Everaldo de Oliveira Andrade menciona que esse contexto gerou, entre os colonizadores europeus, um temor que foi chamado de “haitianismo”, que se refere a um medo existente entre aqueles colonizadores de que o Haiti servisse como inspiração para que outros países também buscassem se libertar das amarras da escravidão (ANDRADE, 2019, p. 12). Segundo o professor Ricardo Seitenfus (2020), no final do século 18 e início do século 19, o mundo era dominado por três grandes fenômenos: o racismo, o colonialismo e a escravidão. É nesse contexto que, segundo Seitenfus, os haitianos “(...) se levantam em armas contra um dos maiores exércitos da época, o exército de Napoleão, e em 1804 conseguem a sua independência” (SEITENFUS, 2020). Com isso, ao minarem os três pilares do mundo ocidental da época, os haitianos geraram, na civilização da época, um temor generalizado de que essa “ideia da liberdade e da igualdade entre os homens” (SEITENFUS, 2020) pudesse chegar a outros países, inclusive ao Brasil. Nesse contexto, Seitenfus destaca a relevância das ideias presentes no movimento haitiano em um mundo marcado por ideias racistas:

As ideias haitianas eram por demais revolucionárias. (...) O Haiti teve razão cedo demais, tudo o que o Haiti defendeu vitoriosamente em 1804 será adotado mais adiante, no movimento de independência das colônias africanas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (...) (SEITENFUS, 2020).

Ainda segundo Valler Filho, entre a independência e o início do século XX, o Haiti passou por um processo de mudanças econômicas e políticas: enquanto na economia, a cultura de café para fins de exportação tornou-se o principal motor da economia, no plano político, o país foi governado por sucessivos governos militares (VALLER FILHO, 2007, p. 143). Um exemplo dessas crises se seguiu ao período após a independência: segundo Andrade (2019, p. 37–39), em 1806, Dessalines foi assassinado, e isso gerou disputas pelo poder local que chegaram a dividir o governo do país, sendo que o então líder do Executivo, Henry Christophe, fundou uma monarquia no norte do país em 1811, enquanto que o então líder do Legislativo, Alexandre Pétion, passou a conduzir uma república ao sul (ANDRADE, 2019, p. 38–39). A reunificação somente ocorreu em 1820, após o falecimento de Pétion, em 1818, e de Christophe, em 1820 (ANDRADE, 2019, p. 44); no entanto, as instabilidades políticas tiveram continuidade e constituíram uma marca da vida política no país, que, entre a independência e 1915, passou por 22 mudanças de governo (VALLER FILHO, 2007, p. 143).

Essas crises serviram como justificativa para uma intervenção militar dos Estados Unidos nesse país, na esteira da *Big Stick Policy* que o governo estadunidense vinha promovendo com relação a países vizinhos (VALLER FILHO, 2007, p. 143). Nesse sentido, ao analisar o contexto da época, Andrade (2019, p. 91) observa que: “Na verdade, essa não era uma questão haitiana. Vivia-se um período de crescente tensão das lutas interimperialistas, que desembocaram na Primeira Guerra Mundial” (ANDRADE, 2019, p. 91). Segundo Cervo e outros autores (2008, p. 106), a política externa dos EUA no início do século XX, especialmente no governo de Theodore Roosevelt baseava-se no lema “fale suavemente e carregue um grande porrete” (*speak softly and carry a big stick*). Essa política teve como reflexos, na área do Caribe, “intervenções militares e ocupações duradouras” (CERVO, 2008, p. 106).

Assim, após a intervenção de 1915 ao Haiti, os Estados Unidos permanecem naquele país durante 19 anos, até o ano de 1934 (VALLER FILHO, 2007, p. 143). Curiosamente, referindo-se à invasão dos EUA no Haiti, Andrade (2019, p. 101)

alude à imagem de laboratório que se popularizou, posteriormente, para se referir ao contexto da MINUSTAH: “O objetivo era fazer do Haiti um país submisso e estável para seus investimentos, uma espécie de laboratório político, econômico e social para futuras intervenções no continente” (ANDRADE, 2019, p. 101).

Segundo Andrade (2019, p. 114), a invasão dos Estados Unidos gerou revoltas por parte das classes trabalhadoras e motivou a ocorrência da Guerra dos Cacos, que opôs a população haitiana à presença dos Estados Unidos no país (ANDRADE, 2019, p. 114). Segundo Andrade, diversos historiadores afirmam que as revoltas camponesas foram comuns no Haiti entre a segunda metade do século XIX e o ano de 1929, e podem ser entendidas como produto de um conjunto que incluiu tanto tensões internas relacionadas às disputas internas pela posse de terras quanto a revolta de setores da população camponesa que se revoltaram contra a ocupação dos Estados Unidos (ANDRADE, 2019, p. 115–117). Em particular, no contexto da intervenção dos EUA, diversos camponeses se opuseram: (1) à “corveia”, que consistia em um regime de trabalhos forçados realizados pelos haitianos, como a construção de estradas e de infraestruturas para os estadunidenses (ANDRADE, 2019, p. 113) e; (2) ao estabelecimento de empresas de agronegócio dos EUA no Haiti (2019, p. 117). De acordo com Andrade, a Guerra dos Cacos terminou com a vitória do governo dos Estados Unidos e um total de cerca de 50.000 haitianos mortos (ANDRADE, 2019, p. 122).

Na esteira da intervenção estadunidense ao Haiti, Mobekk (2017, p. 15) destaca três “legados” perversos deixados por aquela ocupação: (1) o reestabelecimento do poder das elites após a saída dos Estados Unidos, aprofundando clivagens sociais e econômicas; (2) a centralização do poder econômico e político na capital, aprofundando a separação entre as áreas urbana e rural do país e criando, na visão da autora, “duas repúblicas” e; (3) o reestabelecimento da “Gendarmerie”, uma força criada com o propósito de ser não politizada, mas que acabou servindo como uma forma de controle do sistema político (MOBEKK, 2017, p. 15). Além de ter trazido consequências nos planos político, econômico e militar, Andrade (2019, p. 105–107) observa que a ocupação

dos Estados Unidos gerou um cenário de elevada discriminação racial contra a população haitiana, impondo pesado sofrimento àquela sociedade⁴⁷.

No que se refere ao plano econômico, a despeito da saída das tropas estadunidenses do Haiti, em 1934, os Estados Unidos somente deixaram de controlar as questões fiscais do Haiti em 1942 (ANDRADE, 2019, p. 111). Segundo Andrade, por meio desse controle, os EUA buscavam assegurar que cerca de 50% das receitas do Haiti fossem destinadas ao pagamento da dívida pública desse país, contexto que, segundo Andrade, impôs um enorme atraso no desenvolvimento econômico do Haiti (ANDRADE, 2019, p. 111). Ainda no âmbito econômico, a ocupação dos EUA desarticulou boa parte da produção agrícola descentralizada, o que gerou a substituição do trabalho de pequenos proprietários pelo trabalho de empresas dos EUA, nas quais os pequenos proprietários passaram a ser empregados (ANDRADE, 2019, p. 114).

Assim, no contexto da ocupação dos Estados Unidos, tornou-se evidente o quadro de desarticulação política da população haitiana, em um contexto político de atuação fragmentada da burguesia e de isolamento do campesinato (ANDRADE, 2019, p. 125–126). Segundo Valler Filho, o término da ocupação estadunidense após 19 anos de permanência no país não significou o fim das intervenções externas na vida política do Haiti:

O fim da ocupação aconteceria em 1934, mas a ingerência externa na vida política e econômica do país não se encerraria com a saída das tropas norte-americanas. O recurso constante à violência como justificativa para a manutenção da ordem no Haiti permearia os governos a partir dessa data, sempre com o envolvimento decisivo das Forças Armadas, apoiadas pelos Estados Unidos (VALLER FILHO, 2007, p. 144).

Na sequência desses acontecimentos, a segunda metade do século XX foi marcada, na vida política haitiana, pela ascensão, em 1957, do médico François Duvalier (BRANDT; AMARAL; ALCICI, 2012, p. 262). Em razão de sua formação na Medicina, o presidente passou a ser conhecido pela expressão em francês “*Papa Doc*”, que pode ser traduzida como “papai doutor” (ANDRADE, 2019, p. 210). Ainda que esse presidente tenha sido democraticamente eleito, diversas acusações de

⁴⁷ Para um aprofundamento sobre as implicações sociais e culturais da ocupação dos Estados Unidos, ver o capítulo 10 do livro de Andrade (2019) em que o autor discute as reações culturais por parte da população haitiana na esteira da ocupação dos Estados Unidos.

fraude rondaram sua eleição (ANDRADE, 2019, p. 207). Na esteira de sua eleição, segundo Andrade (ANDRADE, 2019, p. 242): “Os Estados Unidos providenciaram apoios financeiros generosos a Duvalier (...) Em 1961, a ajuda chegou a 13,5 milhões de dólares, cobrindo mais de 50% do orçamento nacional do país”.

Nesse contexto, em 1964, o Duvalier autodeclarou-se presidente vitalício, cargo que manteve com base em articulações com setores chave do Haiti, como as autoridades eclesiásticas, as burocracias do governo e as elites econômicas (VALLER FILHO, 2007, p. 144). O Governo de Duvalier foi marcado por diversas acusações de corrupção e violações de direitos humanos, criando um regime político que se tornou conhecido como “papadocracia” (ANDRADE, 2019, p. 218). Esse regime baseou-se na criação de uma milícia do governo que cometeu repressões, execuções contra a população e perseguições políticas contra opositores do governo (ANDRADE, 2019, p. 224). Segundo Andrade, a arregimentação dos apoiadores de Duvalier baseava-se na distribuição de recursos (ANDRADE, 2019, p. 219), gerando, dessa forma, o que Andrade chamou de “sistema nacional de patronagem” (ANDRADE, 2019, p. 226). Andrade comenta que Duvalier criou uma milícia particular chamada Tontons, um grupo armado que permitiu ao presidente controlar politicamente a população (ANDRADE, 2019, p. 226). Ainda de acordo com Andrade esse grupo permaneceu no país mesmo após o fim da ditadura: “Mesmo após sua extinção formal como grupo armado, as antigas redes de relações construídas permaneceram como ativos instrumentos de controle e intimidação política nos rincões do país e realimentaram novos grupos armados e criminosos” (ANDRADE, 2019, p. 226).

Essa situação manteve até seu falecimento, no ano de 1971, ano em que seu cargo foi assumido por seu filho, Jean-Claude Duvalier, que se popularizou com o nome de “Baby Doc” (VALLER FILHO, 2007, p. 144). O governo de Baby Doc deu continuidade ao regime autoritário iniciado por seu pai e foi marcado por diversas violações aos direitos humanos, o que levou à progressiva deterioração de seu governo (VALLER FILHO, 2007, p. 145). Na esteira desse processo, houve uma ampliação das manifestações populares contrárias ao regime de Baby Doc, até que, em 1986, essas manifestações levaram à queda do governo, com apoio dos Estados Unidos (VALLER FILHO, 2007, p. 145).

No período que vai de 1986 a 1990, o país passou por uma sucessão de governos provisórios, e, entre 1988 e 1990, o país sofreu dois sucessivos golpes

militares: o primeiro deles foi promovido pelo General Henry Namphy, em junho de 1888, contra o governo provisório de Leslie Manigat, e o segundo ocorreu em setembro do mesmo ano, quando o General Prosper Avril derrubou o General Henry Namphy (VALLER FILHO, 2007, p. 145). As eleições presidenciais foram organizadas novamente apenas em 1990 e levaram ao poder o padre católico Jean-Bertrand Aristide, que atuava em La Saline, uma paróquia de um bairro bastante empobrecido de Bel Air, mantinha uma visão mais à esquerda no espectro político e, segundo Valler Filho (2007, p. 112), “não desfrutava da simpatia dos Estados Unidos” (VALLER FILHO, 2007, p. 145; FERNANDES, 2012, p. 117).

A despeito das eleições democráticas, o governo de Aristide não resistiu a uma sequência de novos golpes militares: em setembro de 1991, o General Raoul Cédras forçou a saída de Aristide do poder, exacerbando a crise política no país (VALLER FILHO, 2007, p. 146). Essa crise, que teve profundos impactos sociais e econômicos, esteve diretamente relacionada ao aumento nas tentativas dos haitianos de fugirem do país. Essa fuga dava-se, em larga medida, por meio de viagens feitas de balsas para os Estados Unidos: eram os chamado balseros, ou “*boat people*”. Segundo Valler Filho:

Um reflexo da insatisfação da população haitiana, em particular das camadas mais jovens, e da grave questão da pobreza no Haiti são os balseros. Desde os anos 90, êxodos sucessivos deixaram o país em embarcações precárias com destino à Flórida. Esse movimento migratório avolumou-se após o golpe perpetrado pelo General Raoul Cédras em 1991. A motivação de deixar o país em embarcações desprovidas de segurança resulta não apenas da falta de oportunidades, tanto no acesso à educação quanto ao mercado de trabalho, como também da crescente perda de vínculos com a comunidade nacional (VALLER FILHO, 2007, p. 162).

Segundo Valler Filho (2007, p. 146), diante daquela situação, em outubro de 1994, o governo americano chegou a enviar um navio de guerra para conter a violência no país, mas teve que desistir do plano, em razão da revolta da população haitiana com a notícia da vinda do navio estadunidense ao seu país. Esse panorama social e político altamente complexo passou, então, a ser objeto de inúmeros debates no contexto das Nações Unidas. Esse é precisamente o tema da próxima seção.

4.3. A ATUAÇÃO DA ONU: DE 1990 AO INÍCIO DA MINUSTAH

Na esteira da crise social e política no Haiti, Valler Filho (2007, p. 146) destaca que essa crise foi exacerbada no contexto de um bloqueio naval imposto pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ao país, gerando um cenário de grande calamidade econômica na população, que passou a ver as balsas como uma forma de buscar sua própria sobrevivência. Nesse contexto, em 1993, o Conselho de Segurança emitiu a Resolução 841 (S/RES/841, 1993), que já evidenciava a preocupação dos Estados membros do Conselho com relação às consequências regionais da crise social no Haiti:

Concerned that the persistence of this situation contributes to a climate of fear of persecution and economic dislocation which could increase the number of Haitians seeking refugee in neighbouring Member States and convinced that a reversal of this situation is needed to prevent its negative repercussion on the region (S/RES/841, 1993)

Além desse bloqueio naval, outras tentativas foram operacionalizadas, no plano multilateral, para tratar a crise haitiana. De acordo com Seitenfus (2014), no período de 1993 a 2004, somente as Nações Unidas desdobraram, no Haiti, sete missões⁴⁸. Segundo Mobekk (2017, p. 8), as missões de paz da ONU no Haiti podem ser divididas em duas fases: (1) 1994 a 2001 e; (2) período pós 2004. Para a autora, a separação das duas fases consiste precisamente no enfoque de construção da paz que foi adotado no segundo período: *“The mandates after 2004 differed considerably from the preceding period in that they concentrated much more extensively on support for different sectors of peacebuilding including DDR, justice and penal reform”* (MOBEKK, 2017, p. 8). Nesse contexto, vale observar que o enfoque de construção da paz trazido pela autora assume contornos nitidamente liberais, na medida em que associa a construção da paz a uma lógica de construção de instituições (CAVALCANTE, 2019).

Segundo Valler Filho (2007, p. 146–147), em 1993, houve o estabelecimento de uma missão organizada a partir da coordenação entre a Organização dos Estados Americanos (OEA) e as Nações Unidas, a Missão Civil Internacional no

⁴⁸ De acordo com Seitenfus (2014), as seguintes missões das Nações Unidas foram desdobradas no Haiti antes da MINUSTAH: (1) a MICIVIH, de fevereiro de 1993 a março de 2000; (2) a UNMIH, de setembro de 1993 a junho de 1996; (3) a UNSMIH, de julho de 1996 a julho de 1997; (4) a UNTMIH, de agosto a novembro de 1997; (5) a MIPONUH, de dezembro de 1997 a março de 2000; (6) a MICAH, de março de 2000 a fevereiro de 2001. Para mais detalhes sobre essas missões, vide o Apêndice II.

Haiti (em francês *Mission Civile Internationale en Haiti*, OEA/ONU, com o acrônimo MICIVIH). Segundo as Nações Unidas ([s.d.]), essa missão, que havia sido solicitada pelo então presidente Aristide, foi a primeira missão da ONU realizada em conjunto com uma organização regional. Segundo Colin Granderson (2010), que foi o Diretor Executivo da MICIVIH (ONU,), o propósito dessa missão foi o de assegurar o respeito aos direitos humanos garantidos na Constituição haitiana e nos pactos internacionais ratificados pelo Haiti nessa temática, por meio do monitoramento e da situação de DHs no país. No entanto, com a deposição de Aristide e a entrada dos militares, a atuação da MICIVIH causou irritação ao governo militar haitiano que, em 1994, expulsou o pessoal da MICIVIH do país (S/RES/940, 1994; VALLER FILHO, 2007, p. 146–147).

Nesse contexto, segundo Kolbe (2020, p. 45), o Conselho de Segurança foi acionado e, por meio de sua Resolução 940 (S/RES/940, 1994), autorizou, pela primeira vez, o desdobramento de uma missão multinacional com base nas disposições do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (S/RES/940, 1994, parag. 1). Segundo o Departamento de Estado dos Estados Unidos (EUA,), a resolução 940 ocorreu em um novo contexto da política externa dos Estados Unidos. De acordo com o Departamento de Estado dos EUA, na década de 1990, a política externa dos EUA, que havia tirado de si o "peso" da Guerra Fria, e, de acordo com a embaixadora dos EUA nas Nações Unidas, Madeleine Albright, passaria a ser marcada pelo que foi chamado de "multilateralismo assertivo", no qual o país via um crescente papel para as Nações Unidas (EUA,). É nesse contexto que é aprovada a resolução 940, que, segundo o departamento de Estado Americano, constituiu "*the first resolution authorizing the use of force to restore democracy for a member nation*" (EUA,). Por esse motivo, a operação tornou-se conhecida pelo nome em código "*Operation Uphold Democracy*" (EUA,). Considerando que a presente pesquisa tem como foco a política externa brasileira para o Haiti, vale notar que o Brasil se absteve da resolução 940, e as motivações para essa abstenção serão tratadas em maior profundidade no Capítulo 5 da presente tese. Com o fim da Operação iniciada pela Resolução 940, ela foi substituída pela "*United Nations Mission in Haiti* (UNMIH)", que permaneceu no país até 1996 (PARRA, 2019, p. 9).

Na esteira da resolução 940, três outras resoluções do Conselho de Segurança evidenciaram o fato evidenciado por Valler Filho, para quem: "(...) a intervenção militar resultaria no fato inédito de o presidente deposto ser recolocado

no poder com a participação da comunidade internacional” (VALLER FILHO, 2007, p. 147; AMORIM, 2011, p. 37). Essas resoluções, que também tiveram a abstenção do Brasil, foram as seguintes: (a) a resolução 944, de 29 de Setembro de 1994, que reafirmou o objetivo de promover “(...) *the urgent departure of the de facto authorities, the prompt return of the legitimately elected President Jean-Bertrand Aristide, and the restoration of the legitimate authorities of the Government of Haiti*” (S/RES/944, 1994); (b) a resolução 948, de 15 de outubro de 1994, que, entre outros, deu as boas-vindas ao retorno de Aristide ao poder⁴⁹ (S/RES/948, 1994) e; (c) a resolução 964 (S/RES/964, 1994) que autorizou a ampliação do pessoal alocado na UNMIH, com o objetivo de fazer uma transição da Força Multinacional para a UNMIH (S/RES/964, 1994, parag. 5).

Assim, Aristide retornou ao poder, cumpriu o restante de seu mandato e, em 1995, apoiou o candidato René Préval, que foi eleito para um novo mandato, até os anos 2000 (VALLER FILHO, 2007, p. 147). No entanto, segundo Valler Filho (2007, p. 147), nos anos 2000, ocorreu um acirramento das tensões políticas no Haiti, o que levou ao fechamento do Congresso Nacional naquele ano. Ainda em 2000, ocorreram novas eleições no país, que, a despeito das acusações de fraude, reconduziram Jean Bertrand Aristide à presidência (VALLER FILHO, 2007, p. 147–148).

Do ponto de vista social, esse contexto foi marcado por uma deterioração do cenário de direitos humanos, como evidenciaram os episódios de violência cometidos pelas forças do governo contra a sociedade haitiana (VALLER FILHO, 2007, p. 148). Segundo Valler Filho (2007, p. 149–150), esse quadro levou a um agravamento da criminalidade do país, a exemplo do aumento das atividades de grupos armados e do tráfico de armas e de drogas.

Para compreender esse contexto, é fundamental destacar a profunda relação entre o quadro de violência e a atuação de elites políticas no país. Como pano de fundo histórico, vale recordar que, em 1994, Aristide havia dissolvido as Forças Armadas do Haiti, e em 1995, o presidente criou a Polícia Nacional Haitiana (PNH) (PARRA, 2019, p. 9; KOLBE, 2020, p. 46). A despeito da criação da PNH, segundo

⁴⁹ A resolução 948 dispôs: “*Welcomes with great satisfaction the return to Haiti of President Jean-Bertrand Aristide on 15 October 1994 and expresses its confidence that the people of Haiti can now begin to rebuild their country with dignity and consolidate democracy in a spirit of national reconciliation*” (S/RES/948, 1994).

Parra, Aristide financiou “gangues”, para apoiar seu governo (PARRA, 2019, p. 10). Conforme observa Valler Filho (2007), a atuação do presidente somou-se a um conjunto de fatores do contexto institucional haitiano que prejudicava a atuação das forças policiais, na medida em que parte das elites políticas praticava crimes, e o próprio governo de Aristide criou um grupo armado, os chamados *chimères*, para combater as revoltas sociais contra seu governo (VALLER FILHO, 2007, p. 150). Além disso, segundo Valler Filho, a precarização do serviço da PNH a tornava “um alvo da corrupção” no país (VALLER FILHO, 2007, p. 150). Nesse sentido, segundo Kolbe, em 2004, a situação da PNH era a seguinte:

The PNH was ill equipped to respond to the insurgency. During two years of intermittent battles, often in rural areas of the country, PNH officers were directly targeted and police stations in border towns and isolated villages were attacked and occupied, sometimes for months. The PNH officers typically fled or only fought back for a short time. Most lacked weapons and the few who did have guns often did not know how to use them or lacked sufficient ammunition. (KOLBE, 2020, p. 46).

Esse cenário de deterioração da Polícia Nacional do Haiti, também observado por Seitenfus (2014, 2021), chegou a ser reconhecido inclusive no contexto de relatórios posteriores do governo do Haiti. Em documento sobre a cooperação internacional publicado pelo governo haitiano, em parceria com as Nações Unidas, o Banco Mundial, a União Europeia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, avalia-se o cenário de degradação vivido pela polícia nacional haitiana:

Since the “demobilization” of the Haitian Armed Forces (FAD’H) at the end of 1994, the PNH has been the only force invested with public authority. Already suffering from reduced and insufficient capacity, the PNH broke down as a result of a combination of politicization and corruption, particularly after 2001. The PNH, which had some 6,300 police officers of all ranks in 2003, now has half this figure, because of the number of agents still in flight, and the purging of superior and subordinate officers (HAITI, 2004, parag. 61).

Em razão da crise política, a Organização dos Estados Americanos, por meio da Resolução 82.261, autorizou o estabelecimento de uma força internacional no Haiti para possibilitar a realização de eleições presidenciais em 2003 (VALLER FILHO, 2007, p. 151). Entre 2003 e 2004, a resistência armada tornou-se tão grande que terminou por dividir o território haitiano sob comandos diferentes, sendo que o norte do país permaneceu sob o controle dos rebeldes, enquanto que o sul ficou sob

o domínio de forças governamentais (VALLER FILHO, 2007, p. 152). Além do cenário de exacerbada crise política, Andrade (2019) descreve os níveis de pobreza da população haitiana naquele período como “alarmantes”, haja vista que: “(...) a renda per capital anual ficou 15% da média latino-americana; menos de 40% da população tinha acesso à água potável; o analfabetismo atingia 45% da população; a expectativa de vida caiu de 52,6 anos em 2002 para 49 anos em 2003” (ANDRADE, 2019, p. 295). Valler Filho complementa o cenário de grave situação econômica e social no Haiti quando da chegada da MINUSTAH, destacando, por exemplo, que, à época:

No Haiti, 60% da população reside na zona rural e dois terços da força laboral dedicam-se à produção agrícola. A limitada tecnologia disponível e a baixa capitalização dos produtores haitianos impõem sérias restrições aos orçamentos familiares, quadro que é agravado por elevadas taxas de crescimento populacional (VALLER FILHO, 2007, p. 158).

Além disso, a falta de energia constituía sério entrave ao desenvolvimento: “(...) a carência de fontes de energia impede a criação de indústrias minimamente sofisticadas, condenando o país a ser produtor de produtos primários sem valor agregado” (VALLER FILHO, 2007, p. 159). Por fim, segundo Valler Filho, o país enfrentava problemas seríssimos com a educação, haja vista os baixos níveis de acesso de crianças ao ensino básico, as elevadas taxas de mortalidade e as deficiências estruturais nos setores de saneamento básico e de tratamento de resíduos (VALLER FILHO, 2007, p. 159). Esse contexto é corriqueiramente utilizado como justificativa para atribuir ao Haiti o vocativo de “Estado Frágil”, conforme exemplificado pela análise de Donais e Knorr (2013):

Beyond the enduring realities of poverty and inequality, the weak, dysfunctional and often predatory nature of Haiti's institutions of state is another oft-cited factor underpinning Haitian instability. (...) “As a consequence, Haiti has emerged in recent decades as a classic example of a fragile state, in which institutions of government lack the capacity or the willingness to provide even the most rudimentary of public services, while citizens have come to expect, and to demand, little from their governments”. (DONAIS; KNORR, 2013, p. 56).

Em meio a esse contexto, segundo Valler Filho, em 29 de fevereiro de 2004, ocorreu a renúncia do Presidente Aristide, que deixou o país naquele dia. Embora Valler fale em “renúncia”, esse episódio é objeto de controvérsias na literatura.

Conforme discutido por Ricardo Seitenfus no capítulo III de seu livro “Haiti: Dilemas e Fracassos Internacionais” (SEITENFUS, 2014), há, pelo menos, duas versões que buscam explicar a saída de Aristide: enquanto uma delas argumentaria que os Estados Unidos responderam a um chamado de Aristide para que ele pudesse deixar o Haiti em segurança, a outra versão seria a de que Aristide teria sido sequestrado por Forças Armadas dos Estados Unidos, as quais teriam obrigado o presidente a deixar o país (SEITENFUS, 2014; LEMAY-HÉBERT, 2015, p. 2). Para Kolbe (2020, p. 46), a deposição de Aristide foi resultado de uma atuação conjunta de diversos grupos políticos, entre os quais: (1) forças insurgentes dotadas de um bom volume de armamentos e recursos financeiros; (2) forças estrangeiras; (3) forças da elite política do país, entre os quais membros das forças militares do país; (4) membros de milícias armadas leais a essas elites e; (5) grupos privados contratados pelas elites haitianas.

Assim, não obstante a saída de Aristide ter ocorrido em um contexto político nebuloso, a Resolução 1529 (S/RES/1529, 2004) descreve esse evento como uma “resignação” de Jean-Bertrand Aristide que foi seguida pela entrada do Presidente Boniface Alexandre como o novo presidente em exercício do Haiti. A resolução 1529 menciona, ainda, um pedido do novo presidente para que as Nações Unidas oferecessem seu apoio em caráter emergencial para a restauração da paz e da segurança do Haiti (S/RES/1529, 2004). Seitenfus (2014) oferece uma perspectiva crítica quanto à situação que se desenrolava:

Assim, escassas horas após Aristide abandonar Porto Príncipe, presta juramento como 54º presidente do Haiti, seguindo os preceitos constitucionais, o insípido jurista Boniface Alexandre – então presidente da Corte Suprema. A presença dos embaixadores dos Estados Unidos e da França na cerimônia que ocorreu na residência do primeiro-ministro Yvon Neptune, não deixa pairar qualquer dúvida sobre o patrocínio da operação. Antes do entardecer do fatídico dia, já munida com a demanda de intervenção de Boniface Alexandre – contornando assim os impedimentos contidos no parágrafo 7º do artigo 2º da Carta – o Conselho de Segurança adota a Resolução 1.529, na qual reconhece e legitima o golpe. À luz do Capítulo VII da Carta, patrocina a MIF, encarregada de manter a ordem no Haiti (SEITENFUS, 2014).

Nesse contexto, a resolução 1529 determina ainda que " (...) *the situation in Haiti constitutes a threat to international peace and security, and to stability in the Caribbean especially through the potential outflow of people to other States in the subregion*" (S/RES/1529, 2004, p. 1) e, em conformidade com o Capítulo VII das

Nações Unidas, ordena o estabelecimento de uma Força Multinacional Interina (*Multinational Interim Force, MIF*) (S/RES/1529, 2004, p. 1). Segundo a Resolução 1529 (2004, parag. 2), a MIF teria, entre outros, os objetivos de contribuir para a restauração de um ambiente seguro e estável no Haiti e de facilitar o oferecimento de assistência humanitária para o povo haitiano. Além disso, a resolução 1529 previu o estabelecimento de uma missão de estabilização que se seguiria à MIF: *“Declares its readiness to establish a follow-on United Nations stabilization force to support continuation of a peaceful and constitutional political process and the maintenance of a secure and stable environment* (S/RES/1529, 2004, parag. 3). Assim, a resolução 1529: (1) afirma que o Haiti constitui uma ameaça internacional, haja vista os casos de emigração de haitianos; (2) decide por colocar no país uma força atuando sob o Capítulo VII para permitir a criação de um ambiente seguro para que, conforme expresso em seu parágrafo operacional 2 (d), as organizações internacionais e regionais pudessem fazer o seu trabalho (S/RES/1529, 2004, parag. 2 (d)) e; (3) já deixa previsto o estabelecimento de uma nova missão de estabilização que se seguiria à MIF.

Para compreender as intervenções das Nações Unidas, é útil retomar o trabalho de Müller e Steinke (2018b, p. 7) para os quais o Haiti foi transformado em uma ameaça de proporções globais em um contexto marcado pela conjuntura crítica do cenário internacional do pós 11 de setembro. Segundo Müller e Steinke (2018b, p. 8), naquele contexto, os Estados Unidos estavam imersos na chamada “Guerra ao Terror”, que envolveu conflitos violentos no Iraque e no Afeganistão, ao mesmo tempo em que queriam evitar os problemas advindos da imigração haitiana para o seu país. De acordo com Müller e Steinke (2018b, p. 8), os EUA avaliaram que uma operação de paz das Nações Unidas liderada pelo Brasil seria uma janela de oportunidade para a superação dos desafios estadunidenses no âmbito internacional:

At a time of growing US military engagements in the major theatres of the Global War on Terror (GWOT), the US was concerned with preventing the potential influx of Haitian refugees while simultaneously seeking ways to reduce the human and material costs associated with an open intervention in Haiti. And a Brazilian-led peacekeeping mission – with a bit of US support – seemed to offer the way out (MÜLLER; STEINKE, 2018b, p. 8).

Assim, para Müller e Steinke (2018b, p. 7), esse contexto é fundamental para entender que o Haiti não era temido por constituir alguma forma de ameaça terrorista, mas, sim, por ter um potencial para gerar problemas para além de suas fronteiras, o que os autores chamam de “externalidades negativas”:

The particular threat emerging from Haiti, long portrayed as the only failed state in the western hemisphere, was not terrorism, however. Nor was it the potential spill-over of the ‘criminal insurgency’. Rather, the fear of negative externalities in the form of mass migration and related instability effects at a critical geopolitical conjuncture in the aftermath of 9/11 was what transformed Haiti into a threat for international security (MÜLLER; STEINKE, 2018b, p. 7).

Conforme destacado no presente capítulo, esse temor quanto a externalidades negativas já havia sido descrito textualmente na resolução S/RES/841 (1993) das Nações Unidas que, em 1993, determinou o primeiro embargo naval ao Haiti. Esse aspecto também é criticado pelo Professor Ricardo Seitenfus (2014), para quem:

A leviandade com a qual o CSNU [Conselho de Segurança das Nações Unidas] define um conflito político de alcance estritamente doméstico, caracterizando-o como uma ameaça à paz regional, impregnará de maneira indelével e permanente a ação da Comunidade Internacional no Haiti (SEITENFUS, 2014).

De toda forma, a missão de estabilização prevista na resolução 1529 foi estabelecida pela resolução 1542, que criou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) em 30 de abril de 2004 (S/RES/1542, 2004). O primeiro *Force Commander* brasileiro da MINUSTAH, o General Augusto Heleno, descreve o seguinte cenário quando do estabelecimento da MINUSTAH:

Nesse contexto, cabe destacar que o Haiti estava à beira de uma guerra civil, com todos os seus problemas agravados ao máximo. A situação geral daquela nação era de instabilidade política e socioeconômica; violência repetida através da história; setores básicos desestruturados e uma devastação ambiental flagrante. Bastava sobrevoar o país para constatar (PEREIRA, 2019, p. 81).

Vale destacar, entretanto, que essa constatação de que o Haiti estaria “à beira de uma guerra civil” é algo bastante controverso, haja vista que não restam claros os parâmetros para identificar: (1) em que medida a situação política e social de um dado país configura a iminência de uma guerra civil e; (2) em que medida a

comunidade internacional deveria agir nesse contexto. Nesse sentido, Seitenfus (2020) observa uma incoerência na atuação da MINUSTAH, de forma geral, e do Brasil, em particular, ao aceitar enviar tropas para o Haiti:

De junho de 2004 a setembro de 2017, o Brasil mandou ao Haiti 37.500 militares, é o maior contingente militar do Exército brasileiro fora das fronteiras nacionais desde a Guerra do Paraguai. Havia um pequeno problema: nós mandávamos militares para um lugar onde não havia guerra. (SEITENFUS, 2020)

De toda forma, o contexto social e político no Haiti motivou a afirmação, na resolução 1542, de que o Haiti constituiria uma ameaça internacional. Esse cenário é utilizado no contexto da resolução 1542 como forma de justificar a ideia de que o Haiti constituiria uma ameaça internacional. Ao observar que o Haiti tem desafios econômicos, sociais e de estabilidade econômica, a resolução 1542 reitera a determinação da resolução 1529 de que “(...) *that the situation in Haiti continues to constitute a threat to international peace and security in the region*” (S/RES/1542, 2004), sem que, dessa vez, a questão dos emigrantes haitianos fosse explicitamente mencionada. A resolução autoriza um período de transição de responsabilidades entre a MIF e a MINUSTAH (S/RES/1542, 2004). No entanto, a resolução 1542 traz uma diferença com relação à resolução 1529, pois organiza o mandato da missão em três seções principais, e associa o Capítulo VII apenas ao primeiro dos três componentes: (I) Ambiente seguro e estável, inclui a busca por assegurar o andamento dos processos políticos e constitucionais no Haiti, o apoio ao governo de transição na reestruturação da Polícia Nacional Haitiana, a implementação de um componente de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), a restauração do Estado de Direito e a proteção de pessoal e recursos das Nações Unidas no país; (II) Processo Político: que inclui o apoio aos processos constitucionais e políticos no Haiti, apoio nos processos de diálogo e reconciliação nacional, apoio na organização de eleições nacionais e boa governança; (III) Direitos Humanos: voltado à proteção e à promoção dos direitos humanos no país, fortalecimento do judiciário e oferecimento de assistência humanitária (S/RES/1542, 2004). A resolução também menciona o combate à pobreza de forma explícita em seu parágrafo 13, ao incentivar que os países e organizações continuem seus esforços para: “(...) *to contribute to the promotion of the social and economic*

development of Haiti, in particular for the long-term, in order to achieve and sustain stability and combat poverty” (S/RES/1542, 2004, p. 13).

Vale destacar que os desafios sociais e institucionais do Haiti motivaram não apenas o estabelecimento da MINUSTAH, em 2004, mas também ampliações nos períodos de permanência dessa missão no contexto haitiano. Um exemplo dessa afirmação pode ser encontrado em um telegrama classificado da Embaixada dos Estados Unidos em Porto Príncipe de outubro de 2008, que, ao defender a permanência da MINUSTAH no Haiti, alegou que:

The UN Stabilization Mission in Haiti is an indispensable tool in realizing core USG [United States Government] policy interests in Haiti. Security vulnerabilities and fundamental institutional weaknesses mean that Haiti will require a continuing - albeit eventually shrinking - MINUSTAH presence for at least three and more likely five years (EUA, 2008).

Não obstante a existência de desafios políticos e sociais no plano doméstico haitiano, é necessário indagar em que medida esses desafios deveriam ter sido tratados por meio de uma intervenção militar das Nações Unidas. Essa problematização será trabalhada tanto na quinta seção do presente capítulo quanto no Capítulo 6, haja vista que, se por um lado, a violência existente no Haiti é frequentemente associada à atuação de gangues, por outro, uma análise mais aprofundada da vida nas comunidades do Haiti, tal como foi realizada pelo antropólogo Pedro Silveira Braun, em tese defendida em 2014 na Universidade Federal do Rio de Janeiro, revela profundas implicações entre a atuação desses grupos com elites nacionais, entre as quais atores governamentais, em um contexto social de múltiplas carências existentes no país (SILVEIRA, 2014).

Ainda que a comunidade internacional tenha atuado para coordenar a atuação militar com esforços no campo político e diplomático, conforme será visto neste capítulo, esses esforços tiveram efeitos bastante limitados para proporcionar ao Haiti a melhoria duradoura das condições políticas e sociais do país. Na esteira da implantação da MINUSTAH, houve uma coordenação de esforços por parte das Nações Unidas, Estados Unidos, Canadá e União Europeia para a formação de um governo de transição liderado por Gérard Latortue, com vistas a permanecer no poder até a realização das eleições presidenciais de 2006 (LEMAY-HÉBERT, 2015, p. 2). Segundo Parra (2019, p. 12), René Préval foi o presidente vitorioso em fevereiro de 2006, no contexto de um processo eleitoral considerado livre por

observadores internacionais. Segundo Brandt et al. (2012, p. 264), o Brasil contribuiu com US\$ 2 milhões de dólares para as eleições nacionais, sendo 50% desse valor destinado para as eleições presidenciais e o restante para as eleições legislativas e locais.

Valer Filho (2007, p. 156–157) destaca que, após a implantação da MINUSTAH, houve a implementação, no Haiti, do Quadro de Cooperação Interina, que teve como propósito: “(...) *to frame external assistance on the basis of a joint and realistic identification of the needs and programs for the transition period (2004-2006)*” (HAITI, 2004, p. xi). Esse quadro foi o resultado de uma atuação conjunta de 26 agências bilaterais, multilaterais e das Nações Unidas, trazendo o foco da concertação para a cooperação para quatro eixos principais, nos temas de governança e diálogo político; 2) governança econômica e desenvolvimento institucional; 3) recuperação econômica; 4) e melhoria do acesso a serviços básicos (HAITI, 2004, p. xii; VALLER FILHO, 2007, p. 156–157). A partir do ICF, foram organizadas diversas iniciativas para angariar recursos para o Haiti, entre as quais Valler Filho destaca diferentes reuniões com o objetivo de dialogar sobre projetos de cooperação, bem como encontros com a finalidade de angariar recursos para viabilizar esses projetos, a exemplo da Conferência Internacional sobre o Haiti, realizada em Montreal, no Canadá, em junho de 2005 (VALLER FILHO, 2007, p. 189).

Assim, a comunidade internacional atuou no contexto haitiano entre 2004 e 2009 tanto por meio da cooperação internacional quanto por meio da atuação militar da MINUSTAH. Segundo Seitenfus (2020), em 2009, a MINUSTAH já havia reduzido a atividade das chamadas gangues em bairros de Porto Príncipe, e a MINUSTAH era vista por representantes do governo americano como uma “história de sucesso”. Nesse contexto, o professor Seitenfus, que então fazia parte da Organização dos Estados Americanos (OEA), já acompanhava, no contexto da atuação daquela organização no *Core Group*⁵⁰, as discussões sobre o chamado “modelo de saída da crise”, que servia para programar a retirada das tropas das Nações Unidas do país (SEITENFUS, 2014, 2020). Segundo Seitenfus (2014):

⁵⁰ Segundo Seitenfus, o *Core Group* era composto por “Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos e União Européia” (SEITENFUS, 2014) (Seintefus, 2014).

Em fins de 2009, após cinco anos da presença da Minustah no Haiti, apesar de frágil, houve um extraordinário incremento da segurança pública (pessoal e patrimonial) com a redução sensível da incidência de sequestros. Em certas áreas problemáticas, como a de Cité Soleil, nota-se a presença da Polícia Nacional Haitiana (SEITENFUS, 2014).

Assim, na avaliação da comunidade internacional, crescia um sentimento de que não haveria mais motivos para a permanência da MINUSTAH no país. Nesse sentido, o autor pontua que o terremoto que ocorreu em 12 de janeiro de 2010 no Haiti mudou radicalmente o quadro socioeconômico e político de 2009:

Tem um presidente eleito democraticamente em 2006, uma economia que cresceu 1.9% em 2007 e 2008, as gangues foram eliminadas, o que nós estamos fazendo aqui com 10.000 militares? Vamos embora, vamos embora. Foi quando, no dia 12 de janeiro de 2010, acontece o terremoto” (SEITENFUS, 2020).

De acordo com o entrevistado 10, acadêmico e do MRE, o terremoto foi um “grande divisor de águas”, pois, segundo ele: “(...) se não tivesse tido o terremoto, a missão estava estável e já crescendo na confiança, tinha colaboração do governo haitiano e já pensando como a gente vai entregar esse resultado (...) mas o terremoto destruiu muitos anos de trabalho, foi um desastre, uma tragédia” (ENTREVISTA 10, 2020). Sendo assim, a próxima seção apresenta tanto os desdobramentos do terremoto para o contexto haitiano quanto o surto de cólera que assolou o país também no ano de 2010.

4.4. O TERREMOTO DE 2010 E O SURTO DE CÓLERA NO HAITI

Segundo Ajax Porto Pinheiro, que foi o último *Force Commander* da MINUSTAH, o terremoto de 2010 atingiu 7,3 graus de magnitude na escala Richter, causando mais de 200 mil mortes e mais de um milhão de desabrigados (PINHEIRO, 2019, p. 247). Nesse contexto, Pinheiro (2019, p. 247) observa também que foi o evento que mais impôs perdas humanas às Nações Unidas, entre as quais, segundo Andrade (2019, p. 341), o falecimento de 18 soldados brasileiros. Além das vidas perdidas, em seu livro *Haiti: Dilemas e Fracassos Internacionais*, Seintefus oferece, em detalhes, as dimensões das massivas perdas impostas à sociedade haitiana em decorrência da catástrofe, revertendo, nesse contexto, a expectativa de término da MINUSTAH. Seitenfus (2014) menciona que, entre as perdas materiais,

estiveram, entre outras, a destruição de cerca de 105.000 habitações, de 1.300 edificações escolares, 50 estabelecimentos de cuidados médicos e o porto e o aeroporto de Porto Príncipe. Assim, o terremoto impactou diretamente a situação socioeconômica da população:

O impacto do terremoto sobre os níveis de pobreza e de miséria fez com que o Haiti recuasse à situação que conheceu em 2001. Ou seja, 71% da população sobrevivia com menos de US\$ 2 ao dia e 50% com menos de US\$ 1. A situação, contudo, era ainda muito mais grave na zona afetada pelo terremoto. Ocorre que, ao contrário da tendência nacional, a pobreza e a extrema pobreza haviam aumentado em 13% na última década na região metropolitana de Porto Príncipe. O sismo tornava dramática uma situação que já era insustentável (Seitenfus, 2014).

Mobekk (2017) reforça essa análise, ponderando que as consequências do terremoto foram devastadoras para o país: *“There was extensive devastation to infrastructure and the state apparatus; an estimated 30 per cent of civil servants perished; prisons, police stations and public buildings were destroyed”* (MOBEKK, 2017, p. 9). Assim, segundo Silveira (2014, p. 24), com o terremoto, o país ingressou na “rota de recursos das mais variadas agências da cooperação” (SILVEIRA, 2014, p. 24). O depoimento de Rubem César Fernandes, Fundador da Viva Rio, para o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), ilustra esse contexto de um aumento expressivo da chegada de organizações não governamentais e organismos internacionais no Haiti:

Vê só, quando rolou o desastre realmente, aí sim, aí... eu me sentia num filme daqueles de ficção científica, vão chegando naves espaciais de todas as galáxias, de todos os planetas, mais aqueles bares que você entra tem gente-bichos de todos... Star Wars, aqueles bichos, tem gente de todo tipo e qualidade tudo marcando encontro por GPS, ninguém tinha ideia de nada (...) (FERNANDES, 2012, p. 130–131).

Nesse contexto, houve um imenso afluxo de atores internacionais para o Haiti, os quais, segundo Seitenfus (2014) fizeram promessas de remessas de recursos ao Haiti que totalizavam 11 bilhões de dólares. Segundo Seitenfus:

A invasão avassaladora das Ongats que se segue ao terremoto alcança níveis jamais imaginados. Assim, a própria secretária de Estado Hillary Clinton declara em entrevista alguns meses após o sismo, que mais de 10 mil Organizações Não Governamentais de alcance transnacional se encontravam em atividade no Haiti. Isso significa que houve um incremento

desta presença superior a 4.000% num curto lapso de tempo. Esta oneigização transforma o Haiti no que muitos denominam desde logo como uma verdadeira “República das Ongats” (SEITENFUS, 2014).

Nesse sentido, Seitenfus (2014) descreve que, a despeito dos massivos recursos mobilizados para o enfrentamento da crise haitiana, o Estado haitiano recebeu diretamente um montante pífio. Assim, na visão desse autor, a forma de enquadramento do tema da cooperação para o desenvolvimento pela comunidade internacional fez que o território haitiano passasse a servir de mero palco para que agendas de organizações e países passassem a ser tratadas (SEITENFUS, 2014). Seitenfus compartilha números impressionantes da ajuda internacional ao Haiti, que, segundo esse autor, triplicou entre os anos de 2009 e 2010, aumentando de US\$ 1,12 para US\$ 3,27 bilhões. No entanto, segundo esse autor, somente “1% do financiamento total da ajuda de emergência foi concedida ao Estado haitiano” (SEITENFUS, 2014) e, ainda: “Vale dizer que tanto as doações privadas nacionais quanto os recursos de origem pública são utilizados pelos governos dos Estados doadores para cobrir os gastos de sua própria intervenção no Haiti” (SEITENFUS, 2014).

Em linha com essa análise, segundo relatório de 2011 elaborado pelo Escritório do Enviado Especial das Nações Unidas para o Haiti⁵¹ (OSE, 2011), verificou-se que, ao se comparar o perfil da assistência humanitária no Haiti, a maior parte dessa ajuda vai para a atuação de organizações internacionais, e que o governo haitiano recebe uma parcela diminuta desses recursos. De acordo com esse relatório: (1) a ajuda para o Haiti triplicou entre 2009 e 2010, passando de 1,12 bilhão de dólares em 2009 para 3,27 bilhões em 2010; (2) essa ajuda vinda de doadores bilaterais e multilaterais foi, comparativamente, muito superior do que a renda do próprio governo haitiano, chegando a 130% da renda interna desse país em 2009 e a cerca de 400% em 2010; (3) cerca de 99% da ajuda da comunidade internacional no pós-terremoto foi direcionada a atores como agências bilaterais e multilaterais e atores internacionais não-estatais e; (4) o relatório observa que esse

⁵¹ Segundo o Escritório do Enviado Especial para o Haiti (OSE, 2011, p. 3), esse órgão foi criado em maio de 2009 pelo Secretário das Nações Unidas e seu objetivo foi o de apoiar o governo haitiano a implementar suas prioridades nacionais no contexto de suas relações com a comunidade internacional. O primeiro enviado especial foi o ex-presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton (OSE, 2011, p. 3)

padrão é consistente com a tendência observada no país no período anterior ao terremoto (OSE, 2011, p. 7).

Seitenfus (2014) reforça essa falta de participação do governo haitiano na cooperação internacional: “O que não havia sido especificado ao governo haitiano era o fato de que ele não seria seu receptor, mas sim as organizações internacionais – públicas e privadas – que atuavam no Haiti” (SEITENFUS, 2014). Na visão desse autor, além dos interesses privados das organizações que chegaram no Haiti, havia, por parte da comunidade internacional, um sentimento de desconfiança com relação à corrupção e à falta de capacidade administrativa do governo haitiano (SEITENFUS, 2014). Observa-se, nesse sentido, que a lógica de fragilidade do estado haitiano tem utilidade para as organizações internacionais que se beneficiaram dos fluxos financeiros direcionados àquele país. Assim, essa observação está em linha com a análise de Grimm et al. (2014) sobre o conceito de Estados frágeis, ao notarem “(...) *the instrumental use of the ‘state fragility’ label in the legitimisation of Western policy interventions in countries facing violence and profound poverty*” (GRIMM; LEMAY-HÉBERT; NAY, 2014, p. 197).

Nesse contexto, para lidar com a gestão dos recursos da cooperação para o Haiti, decidiu-se pela criação do “Comitê Interino para a Reconstrução do Haiti (*Commission Intérimaire pour la Reconstruction d’Haïti*, ou CIRH), cuja liderança ficou a cargo de Bill Clinton, ex-presidente dos EUA (ANDRADE, 2019, p. 341). Seintefus comenta ainda que essa Comissão foi composta por diversos atores, como Estados e organizações regionais e internacionais, que firmaram compromissos de doações mínimas ao Estado haitiano de 250 milhões de dólares (SEITENFUS, 2014). Além disso, após o terremoto, foi realizada uma conferência de doadores que, segundo Andrade (2019, p. 342), não atendeu às prioridades definidas pelo governo do Haiti:

Nessa conferência de doadores não foram atendidas, sintomaticamente, as reivindicações e prioridades deliberadas pelo próprio governo haitiano, que havia elaborado um “*Plan d’Action pour le Relèvement et le Développement d’Haïti*” (PARDH, plano de ação para a reconstrução e o desenvolvimento do Haiti). O plano se concentrava em propor investimentos em educação (470 milhões de dólares), saúde (390 milhões de dólares) e construção (780 milhões de dólares). Apenas 8,5% dos recursos solicitados para a reconstrução do país foram atendidos. No entanto, para os transportes, enquanto a solicitação original era de 180 milhões de dólares, foram inexplicavelmente cedidos 840 milhões de dólares, ou seja, 466, 7% a mais do que o pedido. (...) Tratava-se de atender prioritariamente aos interesses econômicos das multinacionais estadunidenses (ANDRADE, 2019, p. 342).

Assim, corroborou-se a previsão feita por Seitenfus de que o governo haitiano não acessaria diretamente as doações, o que, segundo esse autor, promoveu um alijamento do Haiti no que dizia respeito à administração de seus próprios desafios (SEITENFUS, 2014). Além do terremoto, a situação do Haiti foi agravada em 2010, conforme descreve Seitenfus (2020):

O ano de 2010 eu chamo de ano horrível, por que há o terremoto de janeiro, em meados de outubro de 2010, por acaso eu estava no gabinete do primeiro-ministro do Haiti quando ele recebe um telefonema, e ele diz: "Não é possível, não é possível, e desliga". E eu digo: o que foi, Jean Max? E ele diz: Só faltava essa: a cólera chegou no Haiti (SEITENFUS, 2020).

Em 2010, o terremoto acontece em janeiro, e em setembro de 2010, teve início o surto de cólera⁵². Segundo Lemay-Hebért (LEMAY-HÉBERT, 2015, p. 7), esse surto matou mais de 8.000 pessoas e afetou mais de 670.000⁵³. Já de acordo com Seitenfus (2020), os epidemiologistas falam em 50 mil vítimas fatais e 800 mil infectados, o que representa, segundo o professor, quase 10% da população total do Haiti (SEITENFUS, 2020). Segundo o Professor Seitenfus, em seu livro “A ONU e a epidemia de Cólera no Haiti” (SEITENFUS, 2019), o surto de cólera está relacionado ao contingente da MINUSTAH que chegou no Haiti, em outubro de 2010, proveniente do Nepal (SEITENFUS, 2019, p. 45). Nesse livro, o professor Seintefus faz uma extensa coleta de evidências sobre a relação entre o surto de cólera e a MINUSTAH, organizando sua argumentação em três partes principais: (1) análise das deficiências da MINUSTAH quanto ao tratamento dos resíduos sanitários das tropas; (2) apresentação dos dados relativos ao deslocamento das tropas do Nepal para o Haiti, observando que o Nepal sofria, naquele contexto, de uma epidemia de cólera e; (3) apresentação de evidências que relacionam o início do cólera à base de Annapurna, que recebeu as tropas nepalesas e que se localizava na região onde teve início o surto de cólera no Haiti (SEITENFUS, 2019, p. 45–46). Ainda de acordo com Seitenfus, quando teve início a epidemia de cólera, o Ministério da Saúde

⁵² Segundo Seitenfus (2019, p. 36–37), a cólera é uma doença diarreica causada por algumas cepas das bactérias chamadas *Vibrio Cholerae*. Segundo o autor, o Haiti enfrenta sérios problemas com saneamento básico e água potável, sendo que, apenas 52,3% do país tem acesso à água potável e 31,7% da demanda nacional por saneamento básico é atendida (SEITENFUS, 2019, p. 41). Assim, essas bactérias encontraram, no Haiti, um terreno fértil para proliferação (SEITENFUS, 2019, p. 38).

⁵³ Para uma discussão sobre o surto de cólera no Haiti, recomenda-se a leitura de Seitenfus (2019).

Haitiano deu início a um processo para investigar as origens da doença, mas a ONU não permitiu acesso aos campos militares (SEITENFUS, 2019, p. 55).

Em 2011, a ONU convocou um painel independente para fazer uma investigação sobre o surto de cólera. No relatório emitido por esse painel, afirma-se que a cólera havia sido causada por uma bactéria do sul da Ásia introduzida por ação humana (CRAVIOTO et al., 2011, p. 4). Contudo, esse relatório não afirma a responsabilidade das tropas da ONU, mas sim, afirma que o surto da cólera foi resultado de uma confluência de fatores, como as más condições sanitárias do país⁵⁴ (CRAVIOTO et al., 2011, p. 4). Posteriormente, o relator especial das Nações Unidas para pobreza extrema e direitos humanos, Philip Alston critica essa postura, pontuando que: *“By adding this observation, the experts suggested that nature, as well as the country’s underdevelopment, were also to blame”* (A/71/367, 2016, p. 2). Apesar das conclusões pouco claras do relatório produzido pelo Painel em 2011 sobre a responsabilidade da MINUSTAH no surto de cólera, posteriormente, diversos estudos científicos⁵⁵ foram conduzidos sobre o caso do surto de cólera no Haiti, e à luz dessas evidências, as Nações Unidas reconheceram, em um relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, que: *“The scientific evidence points overwhelmingly to the conclusion that the arrival of Nepalese peacekeepers and the outbreak of cholera are directly linked to one another”* (A/71/367, 2016, p. 2).

Seis anos após o surto de cólera, em dezembro de 2016, Secretário-Geral das Nações Unidas Ban Ki-moon reconheceu publicamente a responsabilidade das Nações Unidas no contexto do surto de cólera (ONU, 2016a; SENGUPTA, 2016). Esse reconhecimento, no entanto, limitou-se à seguinte fala: *“On behalf of the United Nations, I want to say very clearly: we apologise to the Haitian people. We simply did not do enough with regard to the cholera outbreak and its spread in Haiti. We are profoundly sorry for our role”* (ONU, 2016a). Assim, conforme observa Sengupta

⁵⁴ Segundo Cravioto et al. (2011, p. 4): *“The introduction of this cholera strain as a result of environmental contamination with feces could not have been the source of such an outbreak without simultaneous water and sanitation and health care system deficiencies”*. E, na conclusão do relatório, pontua-se que: *“The Independent Panel concludes that the Haiti cholera outbreak was caused by the confluence of circumstances as described above, and was not the fault of, or deliberate action of, a group or individual”*.

⁵⁵ Em particular, Frerichs et al. (2012, p. 162) apontam que: *“The evidence that the Nepalese UN peacekeeping troops brought cholera to Haiti appears particularly strong, based on background events and published epidemiological and molecular genetic investigations”*. Para mais, ver também Orata et al (2014).

(2016), no pronunciamento de 2016, a ONU não mencionou os culpados por dar início ao surto de cólera, limitando-se a reconhecer que a ONU não fez o suficiente para apoiar o Haiti a conter o surto. Na esteira desses acontecimentos, o Secretário Geral das Nações Unidas lançou, em 2017, uma nova resolução denominada “A new approach to cholera in Haiti” (A/71/620, 2016), a qual apresenta uma estratégia calcada em dois pilares, sendo o primeiro no sentido de apoiar o país na redução da transmissão da cólera, ao passo que o segundo pilar seria o de prover assistência material para as famílias das vítimas. No entanto, em relatório produzido pelo *Institute for Justice & Democracy in Haiti*, em junho de 2020, coloca-se em dúvida a novidade da abordagem proposta pelas Nações Unidas, haja vista que:

Three years after the UN's apology, its response to cholera in Haiti remains deeply inadequate and continues to violate the rights of victims. The lack of progress towards a just response lays bare fundamental shortcomings in the New Approach plan: the UN failed to ground its response in an acceptance of legal responsibility or victims' right to remedies, victims were not consulted in the plan's design, no safeguards were put in place to ensure adequate funding or follow-through, and no mechanism was established to allow an independent assessment of victims' claims. As a result, those directly affected by the epidemic are no closer to obtaining justice (IJDH, 2020, p. 5).

Além de as vítimas do cólera estarem, ainda, desatendidas, em seu sítio institucional em francês, a ONU faz um balanço das “Principais Realizações” (*Accomplissements clés*) dessa organização no contexto haitiano. Entre essas realizações, as Nações Unidas destacam que, junto com a melhoria do saneamento básico e da ampliação do acesso à água no Haiti: “os casos de cólera diminuíram 99.5 % desde 2010” (ONU,). Ao associar a redução dos casos de cólera como uma conquista da organização, detrimento de uma postura crítica quanto ao seu papel para esse aumento, a preocupação da ONU com sua imagem institucional obliterou a preocupação com o povo haitiano. Na esteira desses acontecimentos, após atuar no apoio à pós crise humanitária, a próxima seção trata do término do mandato da MINUSTAH, em 2017, ao que foi seguida por duas outras missões das Nações Unidas. Nesse contexto, a seção traz um panorama do contexto político e social vivido pelo Haiti em 2021, aproveitando o ensejo para trazer luz ao debate sobre a natureza do conceito de “gangues” e sua implicação para a interpretação do conflito haitiano.

4.5. O CONTEXTO PÓS-2010 E O FIM DA MINUSTAH

Enquanto o Haiti experimentava uma de suas mais dramáticas crises humanitárias, no contexto do terremoto e do surto de coléra, no plano político do Haiti, Préval governou até o fim de seu mandato, em 2011, quando, então, assumiu o candidato Michel Joseph Martelly, um cantor popular (ANDRADE, 2019, p. 339). De acordo com Seitenfus (2014), esse contexto político constituiu um feito notável no Haiti, haja vista que:

Em 200 anos de história somente René Préval completou dois mandatos alcançados de maneira democrática e transferiu a Presidência, em ambas as oportunidades, a um substituto constitucionalmente eleito. Inclusive, em maio de 2011 passou a faixa presidencial a um opositor, outro fato inédito nos anais políticos haitianos (SEITENFUS, 2014).

Segundo Seitenfus (2014), o contexto eleitoral de 2011 foi marcado por um aumento da taxa de abstenção, o que, para esse autor, materializou um desencanto dos haitianos com a política. Nesse sentido, Seitenfus (2014) relata que a participação popular caiu de 62% na eleição presidencial de 2006 para um patamar de 23 % no segundo turno em 2011.

Após as eleições presidenciais, inicia-se, a partir de outubro de 2011, um processo de redução de pessoal da MINUSTAH (S/RES/2012, 2011). Esse processo continua em 2012, conforme se observa na Resolução 2070 (S/RES/2070, 2012), de outubro de 2012, a despeito de esse documento mencionar três vezes a expressão “gangs” e de observar “*Noting with concern an increase of homicides, particularly in major urban areas, and the continuing threat of criminal gangs (...)*” (S/RES/2070, 2012, parag. 2). A retirada da MINUSTAH é detalhada por Namie Di Razza no relatório “*Mission in Transition: Planning for the End of UN Peacekeeping in Haiti*” (DI RAZZA, 2018) que analisa as diferentes resoluções emanadas pelo Conselho de Segurança a partir de 2011 para o caso haitiano. Segundo observa a autora, esse processo é concluído em 2017, a despeito de as diferentes resoluções observarem a atuação de gangues, instabilidades políticas e deterioração da situação humanitária naquele país (DI RAZZA, 2018, p. 5–7). Assim, segundo Di Razza, as Nações Unidas decidiram encerrar definitivamente a MINUSTAH em 2017, em um contexto de pressões por recursos para operações de paz:

After a series of natural disasters (including the destructive 2010 earthquake and Hurricane Matthew in 2016) as well as the turmoil of the electoral crisis and political transition from October 2015 to February 2017, and in a context of budgetary pressure on UN peace operations, the Security Council decided to draw down and withdraw MINUSTAH in 2017 (DI RAZZA, 2018, p. 3).

No lugar da MINUSTAH, as Nações Unidas estabeleceram por meio da Resolução 350 de 2017 (S/RES/2350, 2017), uma missão menor, sem componente militar, denominada *UN Mission for Justice Support in Haiti* (MINUJUSTH). A MINUJUSTH foi uma missão de *peacekeeping* inicialmente composta por forças policiais sendo até sete Unidades Policiais Formadas⁵⁶, que equivalem a até 980 pessoas, e 295 Oficiais Policiais Individuais (S/RES/2350, 2017, parag. 5). Ainda de acordo com a resolução S/RES/2350, os objetivos da MINUJUSTH seriam: (1) apoiar o Governo haitiano no fortalecimento das instituições do Estado de Direito; (2) apoiar e desenvolver a Polícia Nacional Haitiana e; (3) atuar para o monitoramento da situação de direitos humanos no Haiti (S/RES/2350, 2017, parag. 6).

A MINUJUSTH permaneceu no Haiti até 15 de outubro de 2019 (ONU, 2019) quando foi substituída pelo *United Nations Integrated Office in Haiti* (BINUH) (S/RES/2476, 2019). O BINUH, por sua vez, seria liderado por um Representante Especial do Secretário Geral e teria os propósitos de: (1) aconselhamento do governo haitiano para a promoção da estabilidade política, por meio do apoio a um “diálogo nacional entre os haitianos” e da promoção dos direitos humanos (S/RES/2476, 2019, parag. 1 (a)); e (2) apoiar o governo haitiano, entre outros, na organização e realização de eleições, no reforço das capacidades da Polícia Nacional Haitiana, nos esforços para a redução da violência comunitária, e em particular, da violência de gangues⁵⁷, e na proteção dos direitos humanos (S/RES/2476, 2019, parag. 1 (b)). Para desempenhar essas tarefas, a BINUH foi composta por, entre outras, uma unidade política para o aconselhamento nas referidas áreas, uma unidade policial composta por 30 civis e pessoal de apoio bem

⁵⁶ Segundo a ONU ([s.d.]), uma Unidade Policial Formada consiste de até 140 oficiais policiais que recebem treinamento para atuar como uma força policial coesa, com capacidade para apoiar na manutenção da ordem pública, na proteção de pessoal das Nações Unidas e no apoio a operações policiais. A ONU observa ainda que essas forças não respondem a ameaças de cunho militar (ONU,).

⁵⁷ Vale observar que a resolução que cria a BINUH utiliza o termo “gangues”, que é debatido na segunda seção do presente capítulo, ao afirmar que um dos objetivos da BINUH seria: “*Develop an inclusive approach with all sectors of society to reduce community violence, and in particular gang violence*” (S/RES/2476, 2019, parag. 1 (a)).

como unidades para direitos humanos, segurança, informações públicas, aconselhamento de gênero (S/RES/2476, 2019, parag. 2). Em 15 de outubro de 2020, o mandato da BINUH foi ampliado até 15 de outubro de 2021 pela resolução 2547 do Conselho de Segurança (S/RES/2547, 2020).

Ainda assim, um olhar para as notícias internacionais que comentam o cenário do Haiti em 2021 revela um contexto bastante sombrio em termos políticos e sociais. O Presidente Jovenel Moïse, que foi eleito em 2016 com 12% dos votos (JOHN, 2021), deveria ter deixado o cargo em fevereiro de 2021⁵⁸, mas, até maio de 2021, seguiu governando por decretos (CP/RES1168, 2021; PAULTRE; MARSH, 2021). Em junho de 2021, o Haiti deveria ter realizado um referendo para aprovar uma nova Constituição para o país, e, segundo Paultre e Marsh (2021), o presidente esperava, com essa iniciativa, ampliar os poderes do Poder Executivo. De acordo com Paultre e Marsh (2021), esse processo vem sendo altamente criticado por organizações da sociedade civil haitiana, que fazem protestos quanto ao processo de elaboração da nova Constituição para o Haiti, feito de forma pouco democrática e em meio a um cenário de grave crise humanitária.

O contexto político é marcado, também, por acusações de fraudes, o que mina a confiança da população nas instituições políticas do país. Um exemplo desse aspecto é trazido pelo *survey* nacional realizado pelo Instituto Igarapé em 2016 com 1766 haitianos distribuídos pelas dez regiões do país, que apontou que menos de 3% dos respondentes pretendia participar das eleições realizadas em janeiro de 2016, sendo que, para 68% desses respondentes, e o principal motivo apontado para a não participação foram as fraudes eleitorais (KOLBE; MUGGAH, 2016, p. 6).

Em 2021, ano de defesa da tese, verifica-se que a crise política, econômica e social vem se agravando enormemente no Haiti. No campo social, além das dificuldades vividas pelo Haiti com a pandemia de COVID-19, de acordo com o Banco Mundial, o país permanece como o país mais pobre das Américas e um dos países mais pobres do mundo (BANCOMUNDIAL, 2020). Além disso, de acordo com o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) cerca de 40% da

⁵⁸ Segundo Kolbe e Muggah, a Constituição do Haiti é problemática no que se refere ao término de um mandato presidencial, na medida em que: “*There is no provision in the Haitian constitution for a transition of power after a president’s term expires in the event that elections have not been held. If a president leaves office or is removed from office during the first four years of his or her term the head of the Supreme Court is appointed provisional president* » (KOLBE; MUGGAH, 2016).

população total do Haiti necessita de ajuda humanitária em 2021 (OCHA, 2021a). Além disso, a população haitiana enfrenta um cenário de aumento da insegurança pública, haja vista a escalada de sequestros presentes no país. Segundo o relatório S/2021/133 (2021), divulgado pelo Secretário-Geral sobre a situação do Haiti, entre 2019 e 2020, o número de sequestros no Haiti aumentou 200%, totalizando 234 casos, enquanto a taxa de homicídios aumentou 20% no mesmo período, totalizando 1.380 casos. Segundo o entrevistado 34, haitiano que trabalha para uma organização de caridade no Haiti, esse cenário simboliza um processo de “descida ao inferno”, que, não por coincidência, também é o título de uma reportagem jornalística da Agência Reuters publicada em abril de 2021 sobre os sequestros no Haiti (ENTREVISTA 34, 2021; MARSH, 2021).

Outro ponto que contribui para o agravamento da crise são as denúncias de atores estatais haitianos com o cometimento de crimes contra a população. Essas denúncias partem tanto do entrevistado 34, que integra uma organização de caridade em Porto Príncipe, mas também de diversos relatórios produzidos por outras organizações do Haiti e internacionais, como as Nações Unidas (BINUH, 2020), a *Human Rights Watch* (HRW, 2020) e Organizações da Sociedade Civil locais (RNDDH, 2018). Em particular, Marsh (2021) menciona que, em abril de 2021, a Clínica Internacional de Direitos Humanos da *Harvard Law School* publicou, em parceria com o *Observatoire Haïtien des Crimes contre l'humanité* (OHCCH), o relatório “*Killing with Impunity: State-Sanctioned Massacres in Haiti*” (BUI; GUNASEKERA; LINDSTROM, 2021) alegando que o governo de Moïse estaria fazendo alianças com gangues do Haiti para se manter no poder. O relatório da Clínica de Harvard comenta que, ao longo dos quatro anos da presidência de Moïse, ao menos dez ataques teriam sido cometidos contra comunidades pobres do Haiti que têm maior oposição ao governo (BUI; GUNASEKERA; LINDSTROM, 2021, p. 3). De acordo com os autores do relatório, há evidências que apontam para a atuação de atores governamentais tanto na organização quanto na execução desses ataques contra a população civil (BUI; GUNASEKERA; LINDSTROM, 2021, p. 3), o que daria base para uma futura investigação sobre o tema:

This report finds that there is a reasonable basis to conclude that both state and non-state actors may have committed crimes against humanity in Haiti.(...) The scale, pattern, and intensity of violence indicate that the acts were neither isolated nor random, but rather constitute both widespread and

systematic attacks targeted at civilians (BUI; GUNASEKERA; LINDSTROM, 2021, parag. 5).

A despeito do cenário de alta criminalidade, as Nações Unidas reconheceram o estado de impunidade instalado no Haiti com relação a esses crimes. Essa organização afirmou que:

The fragility of the rule of law in Haiti continues to translate into failures of the Haitian State to meet its obligation to protect the rights of its citizens to security, life and physical integrity. It also undermines efforts to combat impunity, denying justice and reparation to victims and creating an enabling environment for further violence. Recent events in the Village de Dieu area of Port-au-Prince echo a series of prior incidents, such as the La Saline, Grand Ravine and Bel Air killings, whose perpetrators continue to elude justice (S/2020/537, 2020, parag. 56).

Para exemplificar esse cenário, recomenda-se a leitura do relatório produzido pela BINUH em 2020 (BINUH, 2020). Esse relatório analisa o contexto dos ataques perpetrados à população de Bel Air, que resultaram em ao menos três mortos e seis feridos, além de ter provocado o incêndio de trinta casas e 11 carros (BINUH, 2020, p. 4). Segundo o relatório, Bel Air, que é reduto da oposição, estava com barricadas postas como forma de protesto contra o governo (BINUH, 2020, p. 10). Segundo o relatório da BINUH, esse movimento ficou conhecido pela expressão em créole “*Pei lock*”, ou “país bloqueado”, e se refere a uma forma de contestação popular contra a permanência do governo no poder (BINUH, 2020, p. 8). Nesse contexto, o relatório menciona que, dada a recusa da comunidade de retirar as barricadas, a população de Bel Air foi atacada por três dias em uma ação que contou com três integrantes da PNH, sem que houvesse a intervenção dessa corporação para parar os ataques (BINUH, 2020, p. 11).

O entrevistado 34, que atua em uma organização da sociedade civil em Porto Príncipe, resume esse contexto como parte do que ele chama de uma “economia da instabilidade”, na medida em que diferentes atores da sociedade haitiana beneficiam-se desse quadro de violência extrema (ENTREVISTA 34, 2021). Segundo a avaliação do entrevistado, existe uma imbricação entre representantes governamentais e elites econômicas com grupos armados locais, os quais servem como pontos de apoio político, na medida em que são capazes de direcionar politicamente setores importantes da população local por meio do oferecimento de recompensas e de dinheiro (ENTREVISTA 34, 2021). Nesse sentido, segundo o

entrevistado 34, para fazer campanha eleitoral em determinadas áreas do Haiti, os políticos devem pagar às lideranças de grupos armados para que possam ter acesso a essas localidades (ENTREVISTA 34, 2021). Assim, em sua visão, o Estado haitiano, em última análise, não tem interesse em acabar com as chamadas gangues no Haiti, na medida em que elas auxiliam o próprio Estado a exercer o controle sobre determinadas áreas do país. Nas palavras do entrevistado, dessa forma, o Haiti obtém um tipo específico de estabilidade, a “estabilidade por meio das gangues” (ENTREVISTA 34, 2021).

Para compreender a análise do entrevistado 34, faz-se necessário problematizar a noção de “gangues”, termo que é utilizado tanto em contextos oficiais (E/CN.4/2006/53/ADD.1, 2006) quanto na literatura acadêmica (HIRST; NASSER, 2014). Para tanto, vale observar, em primeiro lugar, que o Haiti, historicamente, enfrenta graves problemas com conflitos violentos, os quais, conforme mencionado no presente capítulo, precisam ser entendidos à luz das relações entre grupos armados e elites políticas e econômicas locais. Segundo Andrade (2019, p. 322), referindo-se ao ano de 2004, em que foi estabelecida a MINUSTAH: “Não se deve[m] ignorar os graves problemas de violência criminosa existentes então no país. Por exemplo, em Cité Soleil, a maior favela da capital, se conheciam ao menos 34 grupos criminosos organizados, remanescentes de grupos políticos armados” (ANDRADE, 2019, p. 322). Segundo Kolbe, diversas atividades criminosas são atribuídas às chamadas “gangues”, sem que o significado desse termo seja analisado em maior profundidade: *“These omnipresent groups are credited with overthrowing governments, silencing the political opposition, preventing foreign and local investment, creating a nascent kidnapping industry, and terrorizing entire cities”* (KOLBE, 2013, p. 1). Não obstante a comunidade internacional associe essa violência a atividades das chamadas gangues, segundo Kolbe, para os haitianos, esses grupos exercem papéis políticos e sociais que vão muito além do exercício da violência:

Though the international community typically defines Haiti's armed groups as "gangs" and "criminal networks" (...) Haitians see things differently. Indeed, many residents of Haiti's popular zone conceive of gangs as "political associations", "community groups" and most commonly, as "bases" (KOLBE, 2013, p. 3).

Nesse sentido, a autora observa que, para muitos haitianos, o termo "ganguê" assume outras conotações, como "associações políticas", "grupos comunitários" ou ainda, "bases" (KOLBE, 2013, p. 3). Esse termo "base" é utilizado pelo antropólogo Pedro Silveira Braun em sua tese de doutorado (SILVEIRA, 2014), escrita a partir da vivência desse autor no contexto do território haitiano. Segundo Silveira (2014, p. 12), o termo base é amplamente utilizado pela população e pode ser entendido da seguinte forma:

(...) em um plano conceitual a "base" descreve uma forma social que enfatiza aqueles vínculos de confiança mútua, interdependência, proximidade, afeto e proteção. Assim, o que variava não era aquele sentido conceitual da palavra "base", mas as diferentes configurações que ela descrevia – se políticas, se sociológicas, se territoriais, se afetivas, entre outras possíveis. Na Grande Bel Air são comumente chamadas de bases as turmas de amigos, as organizações políticas locais (OPs), as associações de moradores, de jovens e de mulheres, os comitês de rua, os grupos culturais diversos (como bandas de carnaval, conjuntos de rap, bandas rara) as gangues, os grupos de autodefesa, os bandos armados. Também são chamadas de bases os territórios a eles relacionados, como os pontos de encontro, uma sede, o lugar onde se vive ou o local que configura um espaço de intervenção (SILVEIRA, 2014, p. 12).

Assim, a análise de Silveira evidencia que as bases exercem diferentes papéis na sociedade haitiana, sugerindo que a análise das causas estruturais da violência no Haiti exige um aprofundamento do debate sobre as conexões políticas e sociais dessa violência. Silveira avalia que as bases conformam "(...) ambientes privilegiados das sociabilidades locais" (SILVEIRA, 2014, p. 13) que podem envolver não apenas as atividades de grupos armados, mas também outras dimensões da vida cultural e política do país. Silveira explica ainda que as bases podem desempenhar, essencialmente, quatro atividades principais: (1) atividades de desenvolvimento, que o autor entende tanto como o desenvolvimento de projetos comunitários junto a ONGs e governos quanto o trabalho em projetos para a melhoria das condições de vida da comunidade (SILVEIRA, 2014, p. 13); (2) política: categoria na qual Silveira engloba desde o apoio a lideranças político-partidárias até participações em campanhas e o envolvimento em negociações com atores governamentais (SILVEIRA, 2014, p. 13); (3) cultura, categoria na qual Silveira inclui a organização de eventos culturais comunitários (SILVEIRA, 2014, p. 13); e (4) armas, categoria na qual Silveira inclui tanto a violência política quanto o envolvimento em outras formas de crime (SILVEIRA, 2014, p. 13). Em síntese,

Silveira entende que, no que se refere às bases: “(...) a política e o poder armado estavam sempre relacionados – ora eles se sobrepunham, em outros casos eles se opunham e por vezes eles “funcionavam” juntos” (SILVEIRA, 2014, p. 13). Em linha com essa análise, Kolbe (2013, p. 3) define as gangues urbanas da seguinte forma:

Small, geographically isolated groups comprised of (mostly) young men in the urban popular zones. These groups may or may not be politically motivated and are often financially backed by businessmen. They usually engage in small scale crime including violence against those perceived to be a threat to their neighborhood, extortion from local businesses or street merchants, and local sales of contraband. Urban gangs usually provide social services to residents including assisting with medical care and burial costs, paying tuition fees for disadvantaged children, garbage collection, home repair, and the organization of social and musical events (KOLBE, 2013, p. 4).

Assim, Silveira (2014) e Kolbe (2013) afirmam a profunda imbricação existente entre as bases, a lógica de gangues e a política no Haiti. Em particular, Silveira (2014, p. 244) enfatiza a dimensão política dessa lógica:

Em segundo lugar, a gangue e os gangsters não descreviam apenas os personagens e grupos que povoavam Grande Bel Air e as zonas mais pobres da cidade. Ao contrário, elas tinham nos guetos apenas mais um dos seus vértices. Isto decorre da concepção de que, em um país cuja política é marcada pela imbricação entre política e violência e poder e território, a gangue é vista como a face mais nociva e moralmente condenável daquilo que são as próprias bases, aqui entendida como aquelas redes de proteção e laços de interdependência que articulam de modo transversal dentro da sociedade nacional agrupamentos que podem reunir jovens pobres do gueto, militantes experientes, políticos e até elementos da burguesia. De fato, não há líder político haitiano de envergadura que já não tenha recebido a pecha de “chefe de gangue”. (SILVEIRA, 2014, p. 244).

Nesse sentido, segundo Kolbe (2013, p. 13), não obstante a violência tenha origem em um complexo emaranhado de questões sociais e econômicas, atores com envolvimento na política, seja contra ou a favor do governo, exercem um papel chave na proposição da violência comunitária. Segundo a autora (2013, p. 13):

Another problem impacting definition relates to the use of violence. Violence committed by armed groups in Haiti is not necessarily attributed to exclusively political or economic motivations. Rather, it is often informed by a complex fusion of the two, in addition to social factors. It is important, however, to recognize that “politicized” actors – whether aligned to state or non-state interests – are often the key proponents of community violence (KOLBE, 2013, p. 13).

Outro aspecto problematizado por Kolbe é que não apenas existe um envolvimento entre gangues e atores políticos, mas também, segundo pesquisa com participação da autora, existiu uma politização do termo gangue por parte do governo haitiano e pela comunidade internacional (KOLBE, 2013). Em primeiro lugar, vale observar que, segundo Kolbe as gangues urbanas constituem apenas um dos diferentes grupos armados presentes no Haiti, entre os quais também estão presentes: (1) ex-integrantes das desmanteladas Forças Armadas haitianas; (2) milícias privadas; (3) redes criminosas envolvidas em tráfico e sequestro de pessoas e; (4) grupos armados insurgentes⁵⁹. Nesse contexto, de acordo com Kolbe (2013, p. 5), a comunidade internacional e o governo haitiano tratam os grupos armados que não são provenientes das zonas populares de forma muito diferente do que trata as chamadas gangues urbanas. A autora exemplifica esse fato observando que grupos armados oriundos do antigo Exército haitiano organizam marchas abertas e conferências de imprensa para expor denúncias ao governo, sendo vistos como "organizações insurgentes politicamente motivadas", ao passo que, segundo a autora, as gangues urbanas são vistas como "entidades criminais" (KOLBE, 2013, p. 5). Ainda assim, a autora destaca que, em termos de origem, ambos os grupos têm composições demográficas relativamente semelhantes em termos de idade, gênero e motivação para fazer parte dos respectivos grupos armados (KOLBE, 2013, p. 5).

No que se refere à politização das chamadas gangues pela comunidade internacional, segundo Kolbe (2013, p. 10), uma pesquisa⁶⁰ realizada nos anos de 2005 e 2010 com pessoas estrangeiras trabalhando no Haiti revelou diferenças de percepção quanto ao termo "gangue". Segundo a autora, não obstante as características demográficas e políticas das chamadas "gangues" não tenham variado significativamente no período da pesquisa, houve uma diferença notável das percepções manifestadas pelos participantes entre 2005 e 2010 (KOLBE, 2013, p. 10). De acordo com a pesquisa, o grupo de 2005 tendeu a associar o termo "gangues" com a filiação política de Aristide, o que, na visão da autora, significou

⁵⁹ Para um aprofundamento do debate sobre os diferentes grupos armados existentes no Haiti, ver Silveira (2014, p. 279).

⁶⁰ Segundo Kolbe (2013, p. 10), dois grupos diferentes foram chamados a definir o termo gangue, sendo que a pesquisa de 2010 foi realizada com 245 pessoas estrangeiras trabalhando em tempo integral ou como voluntários em projetos de desenvolvimento no Haiti, e a mesma pesquisa foi realizada em 2005 com um grupo de 250 entrevistados de perfil semelhante ao grupo de 2010 (KOLBE, 2013, p. 10).

“(…) *the push, at that time, to vilify the members of the political opposition by accusing them of “gang activity”* (KOLBE, 2013, p. 10). A análise das nuvens de palavras obtidas por meio das duas ondas da pesquisa evidencia que, em 2005, houve uma maior frequência de termos diretamente associados à política haitiana, entre os quais o nome do então presidente, o partido político Lavalas e o grupo das chimères, grupo armado associado à atuação de Aristide:

FIGURA 1 – DESCRIÇÃO DE GANGUES POR PROFISSIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Figure 7. Words commonly used by development workers when describing Haiti's gangs (2005)



Figure 8. Words commonly used by development workers when describing Haiti's gangs (2010)



FONTE: Kolbe (2013, p. 10–11).

Legenda: Lado esquerdo: descrição das gangues em 2005; Lado direito: descrição das gangues em 2010

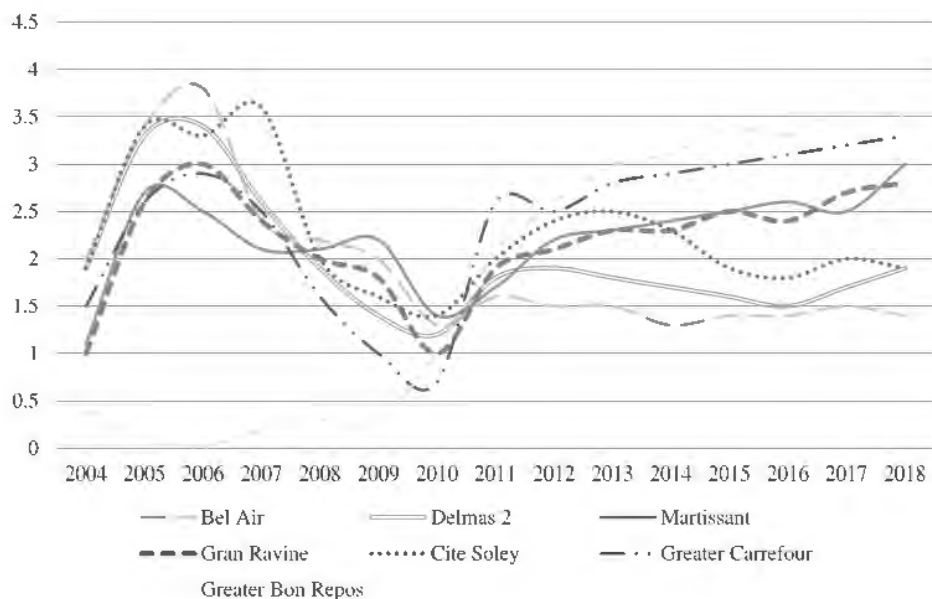
Dessa forma, conforme destacado por Kolbe, a narrativa internacional da entrada da MINUSTAH para lidar com as gangues urbanas precisa ser problematizada a partir de um aprofundamento do entendimento do conflito, haja vista que a mera utilização do termo “gangue” pode ocultar dinâmicas sociais e políticas que são essenciais para uma compreensão alargada do conflito (KOLBE, 2013, p. 29–30). Por fim, a autora observa que:

(…) the perceptions, functions and activities of armed groups change over time in Haiti. Efforts to establish democratic governance and the presence of foreign peacekeepers have had a profound impact on the development of gang violence in urban Haiti, with membership in gangs and other armed groups increasing during times of government repression. It is important to note the shift in how armed groups are viewed by residents and development workers as well as also how they viewed themselves. The use of generic and all-encompassing concepts such as “gangs” may obscure rather than reveal underlying motivations (KOLBE, 2013, p. 29–30).

Por fim, vale observar que, segundo Kolbe (2013, p. 8), a associação com grupos armados urbanos, ou “gangues”, variou ao longo do tempo, sendo possível observar um novo crescimento após 2010. Nesse sentido, Kolbe (2020) atualiza os

dados coletados no trabalho de 2013 para abranger o período até 2020, conforme é demonstrado na Figura 2. Segundo a autora, a tendência observada é que as crises na democracia sejam acompanhadas pelo aumento da filiação a esses grupos (KOLBE, 2013, p. 8). Segundo a autora, a região da Grande Bel Air, que inclui Delmas 2, constitui importante exceção a esse padrão, haja vista que essa região apresentou uma tendência de redução no número de filiações a grupos armados urbanos (KOLBE, 2013, p. 8). Kolbe (2013, p. 8) observa ainda que essas regiões foram focalizadas pela ONG Viva Rio, que utilizou uma abordagem baseada no desenvolvimento de atividades de pacificação mais voltadas ao envolvimento dos membros de grupos armados em iniciativas sociais, conforme será explorado em maior profundidade no Capítulo 6.

FIGURA 2 - PORCENTAGEM DE HOMENS (18–29 ANOS) NA POPULAÇÃO GERAL DE BAIROS SELECIONADOS DE PORTO PRÍNCIPE QUE AFIRMAM SER FILIADOS A GRUPOS URBANOS ARMADOS



FONTE: KOLBE (2020, p. 48)

Assim, as análises de Silveira (2014) e de Kolbe (2013, 2020), combinadas às demais análises evidenciadas no presente capítulo, evidenciam que a reflexão sobre a violência no Haiti não pode ser dissociada da realidade social e política da vida no Haiti. Essa análise é fundamental para pensar a atuação das Nações Unidas no contexto da MINUSTAH, haja vista que a complexidade da realidade desse país desafia a abordagem intervencionista adotada para o caso haitiano.

4.6. CONCLUSÕES PARCIAIS

O presente capítulo trouxe um panorama do contexto histórico do Haiti que existiu previamente ao estabelecimento da MINUSTAH e da intensificação dos esforços político-diplomáticos do Brasil junto a esse país. Ao longo do capítulo, observou-se que, na história recente do Haiti, a violência política e a violência social, aqui entendida no sentido trazido por Galtung ao explorar a noção de paz positiva, caminham em estreita proximidade. Nesse sentido, a violência das chamadas “gangues”, que motivou sucessivas intervenções das Nações Unidas, mantém profunda associação com outras dimensões da vida na sociedade haitiana, na medida em que, por um lado, beneficia atores governamentais e elites econômicas e, por outro, constitui importante ponto de referência para as comunidades carentes, oferecendo não apenas a satisfação de necessidades básicas da população, mas, também, servindo como ponto de encontro da vida em sociedade (SILVEIRA, 2014).

A despeito dessas considerações, este capítulo demonstrou uma preocupação da comunidade internacional com os possíveis efeitos negativos advindos do aumento dos *boat people*, adotando, nesse contexto, uma solução militar para combater, sob o capítulo VII, os grupos armados. Não obstante o propósito da MINUSTAH tenha sido o de combater essa violência de grupos armados, a fase de retirada da missão, a partir de 2011, deu-se a despeito de as atividades de grupos armados entrar em nova escalada após o terremoto. Além disso, em diversos momentos do capítulo, foram trazidas evidências de um descaso da comunidade internacional com a violência estrutural presente no Haiti, sendo o caso do surto de cólera emblemático nesse sentido. Dessa forma, a despeito da volumosa quantidade de recursos e esforços internacionais alocados ao país, observa-se que, em termos estruturais, essa intensidade teve implicações pouco evidentes em termos de dividendos sociais de longo prazo para o país. Por fim, proximamente ao término da presente pesquisa, em julho de 2021, o presidente do Haiti, Jovenel Moïse, foi assassinado em sua residência. Esse evento demonstra, de forma cabal, o cenário sombrio enfrentado pelo país em termos sociais, políticos e institucionais, e coloca sérios questionamentos à lógica de atuação que vem sendo

utilizada pela comunidade internacional no que se refere à manutenção da paz e da segurança internacionais⁶¹. Assim, à luz desse contexto, o próximo capítulo aprofunda o debate sobre as ideias dos formuladores de política externa brasileira relativamente à construção da paz no cenário haitiano.

⁶¹ O Editorial da Folha de São Paulo publicado em 8 de julho de 2021 oferece um panorama do contexto haitiano, mencionando o assassinato do presidente Moïse e pontuando que: “Se neste momento a ajuda internacional parece necessária para evitar que a situação se deteriore ainda mais, o frágil saldo da missão da ONU deixa claro que, sem enfrentar o subdesenvolvimento extremo que campeia no país, nenhum resultado será duradouro” (FOLHA, 2021).

5. A AGENDA BRASILEIRA DE CONSTRUÇÃO DA PAZ: DO NÍVEL SISTÊMICO AO NÍVEL DOMÉSTICO

5.1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo trata da relação entre o Brasil e a temática de construção da paz a partir dos níveis sistêmico e doméstico. Na presente pesquisa, o nível sistêmico se refere ao cenário multilateral em que se insere a atuação do Brasil e constituiu lente de análise fundamental para a compreensão da agenda brasileira de construção da paz no Haiti. Nesse sentido, dois dos entrevistados coincidiram na opinião de que não faz sentido analisar a inserção internacional do Brasil para a construção da paz no Haiti considerando somente as relações bilaterais entre o Brasil e esse país (ENTREVISTA 10, 2020; ENTREVISTA 18, 2020). Ao contrário, faz-se necessário analisar o contexto multilateral mais amplo no qual essa agenda se insere, na medida em que esse contexto traz implicações para a forma de operacionalização da agenda de construção da paz brasileira.

A intensa atenção internacional atraída pelo Haiti ao longo dos anos de operação da MINUSTAH gerou uma grande presença internacional em solo haitiano. Esse fato propiciou oportunidades para a cooperação do Brasil com outros países, a exemplo da cooperação entre Cuba, Brasil e Haiti na área de saúde, bem como com outras organizações multilaterais, a exemplo da cooperação do Brasil com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e outras agências das Nações Unidas. Por outro lado, dado que o desdobramento da MINUSTAH no Haiti é resultado de decisões tomadas no âmbito do Conselho de Segurança e respondem a considerações geopolíticas dos membros desse órgão, esse aspecto criou um pano de fundo para a atuação da política externa brasileira para aquele país cujos contornos são marcados por uma presença militar no contexto haitiano. Conforme será discutido e problematizado nesse trabalho, o nível sistêmico oferece, portanto, condições de contorno fundamentais para a compreensão das análises feitas pelos atores brasileiros no que se refere à construção da paz no Haiti.

O nível doméstico da política externa brasileira, por sua vez, contempla os debates trazidos pelos atores no que se refere à sua coordenação interna para a

operacionalização da agenda de construção da paz. Nesse sentido, a seção contempla as análises trazidas pelos entrevistados tanto sobre as dinâmicas interburocráticas relativas à lógica de construção da paz quanto a interação entre o governo nacional e a sociedade civil brasileira nessa temática.

Para tanto, o capítulo organiza-se em três seções. A primeira seção analisa as principais considerações dos entrevistados da pesquisa sobre o nível sistêmico, as quais se referem ao debate conceitual sobre a ideia da “securitização do desenvolvimento” e as disputas por poder e por recursos que estão relacionadas a essa discussão. A segunda seção, por sua vez, mescla elementos dos níveis sistêmico e doméstico, ao analisar em maiores detalhes a inserção do Brasil na elaboração do mandato da MINUSTAH, com ênfase para a inclusão, nesse mandato, de uma ênfase maior no tema do desenvolvimento. Ainda nessa seção, discute-se como o tema do desenvolvimento, que é central para a discussão sobre construção da paz, passou a ser considerado aspecto defendido pela diplomacia brasileira como requisito fundamental para orientar a condução da política externa brasileira para o Haiti durante a MINUSTAH. Por fim, a terceira seção analisa as dinâmicas interburocráticas domésticas e a relação entre o governo e a sociedade civil brasileira que foram debatidas pelos entrevistados no que se refere à agenda de construção da paz. Com base na exposição do presente capítulo, busca-se compreender tanto o ambiente sistêmico em que se inserem as ideias dos formuladores de política externa brasileira quanto como essas ideias são colocadas em prática pelos diferentes atores no contexto nacional.

5.2. O NÍVEL SISTÊMICO: BRASIL E O DEBATE ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

A presente seção busca situar o tratamento da agenda de construção da paz no âmbito das Nações Unidas, de forma a possibilitar a compreensão do posicionamento do Brasil no contexto haitiano considerando as dinâmicas que se passam no âmbito multilateral. Nesse contexto, ainda que alguns debates apresentados no nível sistêmico façam referência não apenas ao contexto das relações bilaterais entre Brasil e Haiti, mas se refiram à PEB de forma ampla, eles servem para situar a presente análise à luz de dinâmicas mais amplas que afetam a condução da política externa brasileira.

Assim, no que se refere ao nível sistêmico, verifica-se que diferentes entrevistados problematizaram o tema da “securitização da agenda de desenvolvimento” no contexto da discussão sobre a atuação do Brasil em matéria de construção da paz. Essa temática enquadra-se no nível sistêmico sobre a agenda de *peacebuilding*, na medida em que: (1) seus debates estão relacionados à atuação das Nações Unidas, com destaque para o Conselho de Segurança e (2) esse tópico refere-se, precisamente, à discussão sobre a interface entre paz, desenvolvimento e segurança, noções que constituem pano de fundo para uma reflexão sobre a agenda de construção da paz. Não obstante o Conselho de Segurança ser o órgão das Nações Unidas responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais, o alargamento dos mandatos das missões de *peacekeeping* para contemplar temáticas relacionadas ao desenvolvimento vem incentivando o debate sobre os limites à atuação do Conselho no que se refere à agenda de *peacebuilding*. Nesse sentido, segundo o entrevistado 10, acadêmico e diplomata, o Brasil entende que a atuação do Conselho de Segurança deve respeitar o espaço de atuação de outros órgãos das Nações Unidas, haja vista que essa organização tem subdivisões específicas para tratar de temas como o desenvolvimento, a saúde e questões ambientais, entre outras (ENTREVISTA 10, 2020). Segundo o entrevistado 10, com essa perspectiva, o Brasil busca evitar o chamado “*encroachment*”, termo que denota um alargamento da esfera de atuação do Conselho de Segurança que ultrapassa o âmbito de atuação dos demais órgãos das Nações Unidas. Em linha com essa análise, Neves (2010, p. 43) considera que a intensificação do *encroachment*:

(...) reflete também a determinação das grandes potências em concentrar poder e evitar o tratamento de temas de interesse estratégico em órgãos mais democráticos e politicamente “trabalhosos”, como a Assembléia Geral (há que recordar que, ao criar-se a ONU, a Assembléia Geral consistia em órgão muito mais “dócil”, pelo pequeno número de países (52) e pela incipiente atuação internacional de muitos dos Estados membros” (NEVES, 2010, p. 43).

Segundo 10, ao possibilitar ao Conselho de Segurança a tomada de decisões e resoluções obrigatórias para os demais Estados membros, o “*encroachment*” tira a oportunidade de que o conjunto de Estados membros exerça uma participação mais efetiva nos debates que também lhes dizem respeito (ENTREVISTA 10, 2020). A questão do “*encroachment*” é relevante para compreender a postura do Brasil

perante o tema da construção da paz, na medida em que materializa a preocupação do país com a democratização e a acessibilidade dos órgãos das Nações Unidas para todos os seus países membros, inclusive no que se refere à agenda de *peacebuilding*. Vale destacar que, em 2011, o Brasil teve um assento rotativo no Conselho de Segurança e, como parte de sua atuação naquele contexto, propôs que o Conselho debatesse a interrelação entre segurança e desenvolvimento (DELBRASONU, 2012). Segundo 10, a proposta do Brasil foi criticada por alguns países membros do Conselho, que viram incoerência na posição brasileira de criticar o *encroachment* do Conselho de Segurança com relação aos demais órgãos das Nações Unidas, e, simultaneamente, propor o debate entre segurança e desenvolvimento no contexto daquele órgão:

Inclusive quando o Brasil propôs discutir isso, segurança e desenvolvimento, alguns Estados membros reclamaram: “mas vocês sempre reclamaram que o Conselho de Segurança não pode se envolver em áreas fora de paz e segurança *strictu sensu*, por exemplo cuidar de desafios ambientais” (ENTREVISTA 10, 2020).

No entanto, a posição do Brasil era a de que a discussão da interface entre segurança e desenvolvimento poderia ser feita sem que isso implicasse o fenômeno do *encroachment* na atuação do Conselho de Segurança. De acordo com a entrevistada 32, diplomata de carreira, o Brasil advogou pelo aumento da sinergia entre o Conselho de Segurança e a Comissão para a Construção da Paz, o que permitiria ampliar o debate sobre a agenda de construção da paz para abranger as perspectivas de uma variedade mais ampla de países membros:

No caso do Brasil, nós temos uma opinião de que o que deve ser fortalecido é a sinergia entre o Conselho de Segurança e a Comissão de Consolidação da Paz, justamente naquele entendimento de que, ao ver do Brasil, os mandatos das operações de paz tinham que ser já pensados com vistas a favorecer o pós-conflito, ou seja, de favorecer instituições, a economia e as sociedades dos países depois que a missão sair, ou seja, que haja uma coerência maior entre essas coisas, o que nem sempre é verdade, pois as negociações do Conselho de Segurança obedecem a uma lógica muito particular de rivalidades entre os P-5, enfim, então nem sempre dá para garantir que as coisas se comuniquem (ENTREVISTA 32, 2020).

Assim, a entrevistada 32 reconhece que, não obstante a defesa do Brasil de uma atuação sinérgica entre a Comissão para a Construção da Paz e o Conselho de Segurança, as dinâmicas de poder presentes neste último podem dificultar a

condução da temática de construção da paz no âmbito das Nações Unidas. Contudo, o debate sobre a agenda de construção da paz é desafiador não apenas por uma questão de falta de comunicação entre órgãos das Nações Unidas, mas está relacionado a uma temática central para pensar a construção da paz nas relações internacionais contemporâneas: o debate sobre o papel dos *peacekeepers* no tocante à condução da construção da paz nos terrenos em que atuam.

Nesse contexto, o entrevistado 10, diplomata, e o entrevistado 12, militar, entendem que os países adotam, essencialmente, duas posturas no contexto das Nações Unidas no que se refere ao papel dos *peacekeepers* para a agenda da construção da paz: (1) alguns países que, por defenderem mandatos das operações de paz que se restrinjam à dimensão da cessação dos conflitos violentos, podem ser entendidos como “*pró-peacekeeping strictu sensu*”, como a China; (2) outros países, por entenderem os conflitos a partir de uma visão holística, que depende do tratamento da agenda de desenvolvimento, defendem mandatos que incluam questões relacionadas ao desenvolvimento, como é o caso do Brasil (ENTREVISTA 10, 2020; ENTREVISTA 12, 2020). Nesse contexto, segundo o entrevistado 12, militar: “(...) alguns membros do Conselho de Segurança nunca viram com bons olhos a utilização da manutenção da paz para atividades que não sejam exclusivamente ligadas à administração do pós-conflito ou, em alguns casos, conflito” (ENTREVISTA 12, 2020). Segundo Fontoura e Uziel (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 11), essa dicotomia apareceu desde o início da negociação sobre o mandato da MINUSTAH:

De modo esquemático, pode-se dizer que EUA, Reino Unido e França preferiam um mandato que emulasse o dos anos 1990, isto é, onde as Nações Unidas ficariam no país por pouco tempo e atuariam principalmente na área de segurança pública, reprimindo as gangues. Brasil, Chile, Argentina e outros países latino-americanos defendiam uma atuação que privilegiasse o combate às causas profundas da instabilidade haitiana, onde a segurança era apenas um aspecto e havia consciência de que a permanência no país teria que ser extensa. Em outra perspectiva, havia uma convergência de interesses quanto à necessidade de mandar ao Haiti uma missão de paz, mas não quanto às características que ela deveria ter (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 11).

Essa dicotomia também se reflete na alocação de recursos no contexto das chamadas “atividades programáticas”⁶², as quais, embora não sejam claramente definidas, permitem a inclusão, no orçamento de operações de paz, de atividades não previstas nos mandatos (ENTREVISTA 17, 2020). De acordo com a diplomata 17, essa falta de clareza materializa-se em disputas entre os países que custeiam as operações de paz, na medida em que eles arcam com eventuais custos adicionais das atividades realizadas no âmbito dessas missões:

Para apoiar um programa de desarmamento, isso seria uma atividade programática, só que essa definição não existe, aí você tem uma disputa gigante, pois muito dos países desenvolvidos não querem de jeito nenhum incluir financiamento de atividades programáticas no orçamento de manutenção da paz, porque eles pagam mais (ENTREVISTA 17, 2020).

Assim, as disputas relativas ao conceito de atividades programáticas materializam diferentes entendimentos quanto aos propósitos das operações de paz e suas atribuições no que se refere à agenda de *peacebuilding*. Segundo o entrevistado 10, acadêmico e diplomata, essas disputas refletiam-se também na própria estrutura institucional das Nações Unidas, haja vista que, até a reforma promovida em 2019 pelo Secretário Geral António Guterres, o Secretariado tinha departamentos diferentes para tratar as operações de paz, a saber, o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), e os assuntos políticos, *Department of Political Affairs* (DPA) (ENTREVISTA 10, 2020). Segundo o acadêmico 10, a reforma de Guterres⁶³ buscou modificar o arranjo institucional das Nações Unidas para

⁶² Em razão do escopo da tese ser voltado à política externa brasileira, vale observar que o Brasil defende a relevância das atividades programáticas como forma de: (1) obter suporte junto às populações locais para as atividades de manutenção da paz, e; (2) melhorar as condições do processo de paz. De acordo com o governo brasileiro: “*Brazil has long maintained that an integrated approach is of utmost importance to the effectiveness of peacekeeping operations. May I highlight, in this regard, the positive results of quick impact projects and programmatic activities, which can greatly generate support from the local population for the military and police components of peacekeeping missions, and improve conditions for the effective implementation of mission’s mandates and for the fulfillment of peace processes. Brazil’s successful experience with quick impact projects and programmatic activities in MINUSTAH is a vivid example of that*” (BRASIL, 2020b, p. 2).

⁶³ A reforma de Guterres promoveu uma reestruturação institucional nas Nações Unidas para que, segundo o Secretário Geral, houvesse um aumento da ênfase das Nações Unidas na prevenção de conflitos, aumentar a coerência entre as atividades políticas e de *peacekeeping* das Nações Unidas e aproximar os pilares de paz e desenvolvimento da atuação das Nações Unidas (A/72/525, 2017, p. 5). Para tanto, o Secretário promoveu a criação do *Department of Political and Peacebuilding Affairs* (DPPA), em funcionamento desde 1 de janeiro de 2019 (ONU,), que passou a combinar as responsabilidades dos departamentos de Relações Políticas (*Department of Political Affairs*, ou

contemplar tanto a vertente de missões de paz quanto a dimensão política dos conflitos de forma integrada (ENTREVISTA 10, 2020).

A despeito dessa reforma, o desafio de delimitar e interpretar as implicações práticas tanto donexo entre segurança e desenvolvimento quanto das interfaces entre missões de *peacekeeping* e da agenda de construção da paz permanece latente na atuação das Nações Unidas. Nesse sentido, segundo a entrevistada 17, diplomata, o Brasil advoga pela interrelação entre os conceitos de paz e desenvolvimento, ao mesmo tempo que critica a chamada “securitização do desenvolvimento” (ENTREVISTA 17, 2020). Assim, a securitização do desenvolvimento está relacionada a um crescimento da agenda de segurança frente à agenda de desenvolvimento, com consequências tanto para a alocação de recursos financeiros para a última quanto para a delimitação dos papéis de atores de desenvolvimento em contextos pós-conflito.

Nesse contexto, o debate sobre as sobreposições entre os conceitos de *sustaining peace* e *sustainable development* ilustra as implicações práticas da “securitização do desenvolvimento”. Segundo a diplomata 32 (ENTREVISTA 32, 2020), existe uma crescente discussão conceitual nas Nações Unidas sobre a interface entre paz sustentável, *sustaining peace*, conceito trabalhado no Capítulo 3, e a ideia de desenvolvimento sustentável, que se materializa na Agenda de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas⁶⁴. Nesse contexto, para a diplomata 32, ainda que o Brasil entenda a sustentação da paz como a busca de uma construção da paz duradoura, isso não significa que a sustentação da paz seja equivalente ao desenvolvimento sustentável (ENTREVISTA 32, 2020). Para a diplomata 32, o problema de fazer uma sobreposição conceitual nesse contexto é o risco de que agendas de desenvolvimento sustentável, que envolvem temas como mudanças climáticas e desertificação e que são, tradicionalmente, tratadas em fóruns específicos, passem a ser alocadas nos mandatos das operações de paz, o que traria a possibilidade de que houvesse a redução de recursos disponíveis tanto para o desenvolvimento sustentável quanto para a promoção internacional da paz

DPA) e do *Peacebuilding Support Office*. O Secretário criou, ainda o *Department of Peace Operations* (DPA), que combina as responsabilidades do Departamento de Operações de Paz (*Department of Peacekeeping Operations*, ou DPKO) e do *Department of Peace Operations* (DPO) (A/72/525, 2017).

⁶⁴ Segundo o Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD,), a Agenda de Desenvolvimento Sustentável consiste em um: “(...) plano que indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta”.

(ENTREVISTA 32, 2020). A entrevistada 32 destaca ainda que os países que têm maior biodiversidade, como o Brasil e a Índia, entendem a agenda de desenvolvimento sustentável como uma temática complexa, que passa, portanto, pela conjugação de esforços tanto dos países em desenvolvimento quanto dos países desenvolvidos, que devem diminuir suas emissões de gases de efeito estufa (ENTREVISTA 32, 2020).

Ainda segundo a entrevistada 32, diplomata, um caso particular dessa securitização do desenvolvimento materializou-se nas negociações da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, com destaque para os debates em torno do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, relacionado à promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas (RIPLEY; HENDRICK, 2018, p. 11; ENTREVISTA 32, 2020). De acordo com a entrevistada 32, o Brasil exerceu um papel ativo nas negociações desse objetivo, debatendo a temática nas Nações Unidas com países desenvolvidos que queriam incluir na Agenda de Desenvolvimento Sustentável um item relativo à paz (ENTREVISTA 32, 2020). A partir da entrevista com 32, depreende-se que o Brasil buscou, com essas negociações, tanto evitar possíveis desvios de finalidade da Agenda 2030 quanto possibilitar que o Objetivo 16 contemplasse a temática do desenvolvimento (ENTREVISTA 32, 2020). Contudo, verifica-se que os limites práticos da interrelação entre segurança e desenvolvimento precisam ser aprofundados e problematizados no contexto tanto da política externa brasileira quanto no âmbito dos debates acadêmicos sobre essa temática, de forma a superar uma visão que se limita a uma visão eminentemente elogiosa dessa interrelação. Uma ilustração desse argumento pode ser verificada em Napoleão e Kalil (NAPOLEÃO; CUNHA KALIL, 2015, p. 102), que, a despeito de ressaltarem de forma positiva o nexo entre segurança e desenvolvimento na PEB, destacam, como positiva, a ausência do termo “estabilização” na Agenda do Desenvolvimento das Nações Unidas. Essa constatação aponta para uma contradição na visão do Brasil, que, por um lado, reforça o nexo entre segurança e desenvolvimento, mas, por outro, alija do debate de desenvolvimento o principal instrumento que utilizou, no caso do Haiti, para avançar sua agenda de segurança:

(...) the fact that the lengthy outline of the Post-2015 Development Agenda excludes the word “stability” and its variants, and imposes no measurable goal on peace and security, may rightly be seen as a substantial

achievement of Brazilian Foreign Policy” (NAPOLEÃO; CUNHA KALIL, 2015, p. 102).

Assim, ainda que a inclusão da paz na Agenda de Desenvolvimento Sustentável tenha evidenciado a preocupação do Brasil com a “securitização do desenvolvimento”, esse tema precisa de um aprofundamento de seus significados tanto em termos da política externa brasileira quanto em termos de seu debate acadêmico. Esse aprofundamento evidencia-se, também, no debate sobre a relação entre a securitização do desenvolvimento e a cooperação humanitária. Conforme debatido no Capítulo 3, a cooperação humanitária compõe a cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil (COBRADI) (IPEA, 2018, p. 294). Nesse sentido, a fala do entrevistado 19, funcionário da ABC, é importante para compreender a visão de operadores da política externa brasileira no que se refere ao significado da securitização da agenda humanitária. Segundo 19, a posição do MRE nessa temática é a de que as ações humanitárias devem ser separadas do tema de segurança, e para justificar essa separação, o entrevistado explica seu entendimento de securitização da agenda humanitária:

Seria por exemplo: uma assistência a refugiados dentro de uma estratégia e crítica ao país de onde os migrantes ou refugiados saíram, ou você tratar os migrantes e refugiados como um tipo de peça num xadrez maior para fazer ações ostensivas contra um outro governo (...) você começar a estabelecer classificações e rotulagens e relação a grupos populacionais associadas a questões de segurança, e com isso você inserir ações humanitárias a uma agenda na área de segurança que você tem implicações políticas muito grandes, inclusive até militares. O Brasil é um dos países que defende que a ação humanitária é humanitária e ponto, outros ambientes devem ser tratados em função de suas características próprias: segurança e segurança, terrorismo é terrorismo, ajuda humanitária é ajuda humanitária, e cada assunto separadamente. (ENTREVISTA 19, 2020).

Essa fala do funcionário da ABC evidencia que as implicações práticas do elo entre segurança e desenvolvimento geram controvérsias do ponto de vista da atuação política dos países, haja vista que a sobreposição entre as duas agendas pode ser utilizada como parte de ações estratégicas de alguns países em detrimento de outros. Essa sobreposição entre interesses estratégicos e considerações de caráter humanitário é observada, por exemplo, pelo entrevistado 16, militar, que, ao analisar o desdobramento da MINUSTAH em um contexto internacional marcado por interesses estratégicos dos Estados Unidos, avalia que:

Ninguém entrou no Haiti porque “coitadinho dos haitianos”, (...) entrou no Haiti porque o Haiti estava incontrolavelmente imigrando para os Estados Unidos. A forçação de barra era tão grande que, para o custo-benefício dos Estados Unidos, (...) convencer os membros do Conselho de Segurança a gastar um dinheirinho para pôr uma missão no Haiti para parar esse fluxo valia a pena, mas parou de valer a pena quando o problema estourou no Congo e no Sudão do Sul. Os Estados Unidos são um grande investidor ali na região [do Congo e do Sudão do Sul]. “O problema do Haiti vai atrapalhar menos a gente do que o problema do Sudão, então vamos investir no Sudão” - a máquina vai girando de outra forma” (ENTREVISTA 16, 2021).

Assim, a presente seção demonstra que, no âmbito multilateral, a agenda de construção da paz engloba tensões e disputas de poder relativas às interfaces entre paz, desenvolvimento e segurança. Essa constatação é relevante para compreender a atuação internacional do Brasil nessa temática, na medida em que essas dinâmicas compõem o pano de fundo para os discursos e as práticas no Brasil nessa temática.

Uma das principais implicações dessas tensões evidencia-se na alocação de recursos para a agenda de construção da paz. Segundo as entrevistadas 17 e 32, ambas diplomatas de carreira, as disputas por recursos financeiros constituem um fator essencial para compreender as tensões relativas ao nexo entre segurança e desenvolvimento nas Nações Unidas. A questão da alocação de recursos para a agenda de construção da paz em contextos de conflito foi objeto de problematizações por parte de diferentes entrevistados. A MINUSTAH foi um exemplo emblemático desses debates, haja vista que, segundo Neves (2010, p. 86): “A atuação da MINUSTAH está limitada, entretanto, pela necessidade constante de aporte de recursos para projetos de desenvolvimento (...)” (NEVES, 2010, p. 86).

Conforme será apresentado neste capítulo, verifica-se que há uma ordem de relevância no mandato da MINUSTAH, em que por um lado, ações do capítulo VII são obrigatórias e recebem recursos dos Estados membros por meio de repasses obrigatórios às Nações Unidas, e, por outro lado, as ações de desenvolvimento são expressas em comandos voluntários no mandato e os recursos para essas atividades são, também, obtidos de forma voluntária junto aos países membros. Essa assimetria estrutural, que se insere no quadro de atuação do Brasil no contexto haitiano, é precisamente o tema trabalhado na presente seção. Segundo a entrevistada 32, diplomata, esse debate materializa-se inclusive no entendimento das finalidades de diferentes órgãos e programas das Nações Unidas, a exemplo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

Na agenda de paz, você nunca tem desenvolvimento, mas na agenda de desenvolvimento, você sempre tem paz e segurança, sempre querem essa securitização, e não é para ser, elas se complementam, e o PNUD deve promover o desenvolvimento, e não [deve ser] mais uma entidade promovendo paz e segurança, exatamente porque desenvolvimento é fundamental para paz e segurança (ENTREVISTA 32, 2020).

Assim, a reflexão da entrevistada 32 sobre a atuação do PNUD exemplifica que as tensões presentes no nexo entre paz e desenvolvimento geram implicações para a alocação de recursos institucionais e financeiros das Nações Unidas. Nesse contexto, não obstante a promoção do desenvolvimento e da construção da paz terem programas e órgãos específicos para seu tratamento, como, respectivamente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Comissão para a Construção da Paz, o desenho institucional das Nações Unidas desfavorece a alocação de recursos financeiros para essas temáticas. Segundo o entrevistado 12, do meio militar, enquanto o orçamento das Nações Unidas para operações de paz é de natureza obrigatória, a agenda de construção da paz recebe recursos dos Estados membros de maneira voluntária: “(...) o *peacebuilding* tem um fundo⁶⁵ no qual depositam dinheiro países que desejam fazer um esforço ainda mais consistente para a paz internacional. Os recursos do *peacebuilding* são limitados, e as necessidades são grandes” (ENTREVISTA 12, 2020). A entrevistada 17, diplomata, corrobora essa perspectiva, evidenciando as disputas políticas em torno de recursos orçamentários nas Nações Unidas:

Para começo de conversa, o orçamento de desenvolvimento na ONU é quase todo voluntário. PNUD, UNICEF e outras agências que tenham atividades concretas no terreno, ou mais concretas, programas, elas são financiadas, em sua grande maioria, por recursos voluntários. Aí tem uma certa variação, enquanto as operações de manutenção da paz, não. Elas são financiadas com recursos distribuídos entre todos os Estados, isso quer dizer que elas têm uma estabilidade maior de financiamento e são menos suscetíveis à - bom, o mandato delas é definido pelo Conselho – mas quando você tem uma atividade financiada por recursos voluntários, quem está doando recursos sempre tem mais influência no que pode ser feito ou não. (...) Tudo isso para dizer que é complicada essa relação sobre o que pode uma operação de manutenção da paz fazer (ENTREVISTA 17, 2020).

⁶⁵ O Brasil fez contribuições pontuais ao Fundo para a Construção da Paz nos anos de 2007 e 2008, tendo contribuído com 590.000 dólares (MPTF,). Segundo as Nações Unidas, desde 2003, a gestão dos recursos do Fundo para a Construção da Paz é feita em conjunto com outros fundos e recursos das Nações Unidas para o desenvolvimento, por meio do *Multi-Partner Trust Fund Office*, que é gerido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Na avaliação da entrevistada 17, os debates em torno do custeio das operações de paz evidenciam que, na prática, uma operação de paz não pode promover o desenvolvimento (ENTREVISTA 17, 2020). Isso porque, segundo 17, a despeito de muito se falar da interdependência dos pilares, na prática, o orçamento de instrumentos de paz e segurança não tem flexibilidade para incluir atividades de desenvolvimento:

Então isso é um debate complicado, e eu já tinha percebido isso, que você não tem como: a ideia não é que uma operação de manutenção da paz promova desenvolvimento, é impossível, e até na verdade entra uma outra questão, que atuando nas Nações Unidas ficou muito mais claro para mim, que obviamente a gente fala da interdependência entre os pilares, mas essa relação é muito complicada, por que instrumentos de orçamentos de paz e segurança geralmente eles têm flexibilidade zero, mas se você vai ver a atuação de entidades como o PNUD ou outros programas ou agências da ONU que em teoria teriam uma atuação focada prioritariamente em desenvolvimento, como gera mais atenção paz e segurança, eles acabam indo para essa agenda, entendeu? E aí você acaba tendo um desequilíbrio no orçamento que é dedicado à paz e segurança e no orçamento que é dedicado ao desenvolvimento (ENTREVISTA 17, 2020).

Se, por um lado, as operações de paz podem utilizar alguns dispositivos que possibilitam algum diálogo com a ideia de desenvolvimento, como as atividades programáticas e os *Quick Impact Projects* (QIPs), um aprofundamento do debate sobre a natureza desses dispositivos, conforme será feito na presente pesquisa, sugere que o desenvolvimento não constitui a finalidade central dos mesmos. No caso das atividades programáticas, há grandes disputas quanto à sua utilização para tratar a agenda de desenvolvimento, e, no caso dos QIPs, sua finalidade é a obtenção de legitimidade para as operações de paz realizarem suas tarefas. Assim, verifica-se que as operações de paz canalizam volumes expressivos de recursos, ao passo que a agenda de *peacebuilding* tem um poder significativamente menor de atrair a atenção de países membros para fins de doação. Para fins de comparação, segundo os dados do *Multi-Partner Trust Fund Office*, entre 2008 e 2017, a comunidade internacional direcionou um orçamento de cerca de 198 milhões de dólares ao Haiti para avançar a agenda do desenvolvimento, os quais foram direcionados para diferentes agências das Nações Unidas com atuação no país (MPTF,). Segundo dados das Nações Unidas, somente os dispêndios para a MINUSTAH para o período de 1 de julho de 2016 a 30 de junho de 2017 totalizaram cerca de 345 milhões de dólares (A/72/853, 2018), ultrapassando os recursos

mencionados na plataforma do MPTF. Ainda segundo as Nações Unidas, a renda total alocada pela ONU para a MINUSTAH e para a Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH), que se seguiu à MINUSTAH, totalizou mais de 8 bilhões de dólares (A/75/850, 2021, p. 2). Dado que a MINUJUSTH foi uma operação de cunho político de pequenas dimensões, é possível inferir que a MINUSTAH recebeu a maior parte desses recursos. Verifica-se, assim, uma profunda assimetria, no contexto da alocação de recursos internacionais, entre recursos relacionados ao trabalho direto das agências de desenvolvimento no Haiti e os recursos alocados para a MINUSTAH.

Não obstante o caráter multidimensional de algumas das operações de paz contemporâneas, a alocação de seus orçamentos para fins de desenvolvimento e construção da paz é objeto de importantes disputas. Enquanto os países pró-*peacekeeping strictu sensu* buscam alinhar o escopo das missões de paz à dimensão militar, países que advogam uma visão mais holística do desenvolvimento, como o Brasil, trabalham que os mandatos das missões incluam recursos para a atividades de *peacebuilding*, conforme evidencia o entrevistado 12, do meio militar:

O orçamento da MINUSTAH, que na época em que estive no Haiti girava em torno de 650 milhões de dólares, deveria ser usado para o cumprimento do mandato, e, se sobrasse dinheiro, o que se deveria fazer era reduzir o orçamento da missão de paz para o próximo ciclo orçamentário. Claro que nunca sobrou dinheiro, pois os orçamentos eram muito bem aferidos para a quantidade de tropas, policiais civis e cumprimento do mandato, mas a posição de alguns países, como a China, era que o orçamento do *peacekeeping* deveria ser usado exclusivamente para o *peacekeeping* (ENTREVISTA 12, 2020).

Na avaliação do entrevistado 7, diplomata, o enquadramento da temática do *peacebuilding* dentro de um mandato de *peacekeeping* não é consensual⁶⁶ (ENTREVISTA 07, 2021). Esse enquadramento depende de uma avaliação dos membros do P-5 quanto à importância de cada missão para suas agendas de

⁶⁶ Vale observar que nem mesmo a atuação dos militares brasileiros no terreno haitiano pode ser considerada de forma homogênea no que se refere ao posicionamento desses atores quanto à operacionalização da interface entre desenvolvimento e segurança. Nesse sentido, o depoimento do Embaixador do Brasil no Haiti de 2008 a 2012, Igor Kipman, ilustra esse aspecto: “Outro ponto a ser destacado foi a integração das Forças Armadas com a comunidade brasileira e haitiana e a integração com as ONGs, o que nem sempre foi fácil. Houve um comandante do Batalhão Brasileiro que, ao assumir, proibiu seu Estado-Maior de entrar em contato com a Embaixada; já outro se recusou totalmente a realizar qualquer diálogo com a ONG Viva Rio, que fez, faz e continua fazendo um trabalho extraordinário no Haiti” (KIPMAN, 2019, p. 146). Um aprofundamento do debate sobre a atuação da Viva Rio no Haiti será trazido no Capítulo 6.

segurança internacional. Segundo o entrevistado 7, diplomata, no caso do Haiti, como as instabilidades daquele país afetavam diretamente o território estadunidense, os EUA “(...) queriam o máximo de investimentos e projetos de desenvolvimento, eles não se preocupavam com o debate de conceitos. Já outros países acham que é um gasto desnecessário” (ENTREVISTA 07, 2021). Esse aspecto foi analisado por Markus-Michael e por Andrea Steinke em artigo intitulado “*The geopolitics of Brazilian peacekeeping and the United Nations’ turn towards stabilisation in Haiti*” publicado no periódico *Peacebuilding*, no qual os autores analisam precisamente como o contexto da MINUSTAH possibilitou um encontro de interesses estratégicos entre os Estados Unidos e o Brasil (MÜLLER; STEINKE, 2018b, p. 1). Segundo os autores, enquanto a lógica de estabilização com maior foco no “contexto local” serviu para fomentar uma presença significativa de tropas latino-americanas do que estadunidenses na MINUSTAH, o Brasil ganhou espaço para testar o que os autores chamam de “formas alternativas de intervenção militar”, sendo essas entendidas como uma forma de intervenção que contempla instrumentos que são comumente associados a uma agenda de desenvolvimento, como os *Quick Impact Projects* e os Projetos de Redução de Violência Comunitária (MÜLLER; STEINKE, 2018b, p. 1) que serão trabalhados no próximo Capítulo.

Esse exemplo ilustra que a definição sobre o escopo das missões de paz relativamente à agenda de desenvolvimento obedece a critérios de natureza política. Como os P-5 contribuem com uma fatia maior para o orçamento das operações de paz, eles têm um papel decisivo para a definição do escopo dessas missões, com implicações diretas para os recursos direcionados à construção da paz e à promoção do desenvolvimento: “Eles pagam mais, então se é uma missão que não é tão relevante para algum membro, eles tendem a cortar para deixar bem enxuto, só com a parte de pacificação, que é o militar, mais tradicional” (ENTREVISTA 07, 2021). Essa situação é resumida pela entrevistada 32, diplomata, que observa uma situação paradoxal: se, por um lado, há uma demanda maior para que as atividades das Nações Unidas enderecem os conflitos contemporâneos de forma abrangente, incluindo a proteção de civis e desafios sociais; por outro, há uma redução do orçamento destinado a essas finalidades:

Então estamos em um momento superdifícil pois, se de um lado, existe maior consciência sobre o papel das Nações Unidas no terreno, existe um clamor popular para que a ONU proteja os civis, previna genocídios, previna

violência sexual, enfim, existe toda uma gama maior de demandas da comunidade internacional para a atuação da ONU, ao mesmo tempo que tem cada vez menos recurso. Então na prática tem um pedido cada vez maior, mas com cada vez menos capacidade. Está se tornando um discurso, uma situação cada vez mais esquizofrênica, pois os mandatos das operações de paz são cada vez mais ambiciosos, mas na prática os orçamentos estão sendo cortados e os contingentes que estão a serviço da ONU também estão sendo reduzidos (ENTREVISTA 32, 2020).

Em linha com essa análise, Mobekk (2017, p. 2) também afirma que as missões de *peacekeeping* vêm sofrendo uma pressão para alargar seus mandatos, mas que os recursos necessários para esse alargamento não vêm sendo oferecidos. Nas palavras da autora: (...) *there has been increasing pressure to expand mandates and meet peacekeeping challenges yet adequate human and financial resources have not always been provided, thus limiting the missions' abilities to implement the mandate effectively* (MOBEKK, 2017, p. 2).

Esse contexto teve reflexos para a atuação do Brasil no contexto de sua atuação no Haiti. Segundo Fontoura e Uziel (2017, p. 13) o Brasil, em conjunto com outros países, empreendeu esforços diplomáticos para assegurar recursos para a MINUSTAH no contexto da Quinta Comissão da Assembleia Geral, órgão que, segundo os autores, tem poder decisório no que se refere ao financiamento das iniciativas das Nações Unidas. Segundo Fontoura e Uziel: “A MINUSTAH foi vítima, desde o início, de tentativas de redução de gastos, seja as que eram aplicadas genericamente a todas as missões de paz, seja as que a visavam especificamente com falsos argumentos de gastos excessivos” (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 13). Assim, verifica-se que os debates sistêmicos sobre a alocação de recursos constituíram um pano de fundo relevante para a compreensão da atuação diplomática do Brasil no contexto de sua atuação no Haiti em matéria de paz e segurança.

Dada a grande atenção e alocação de recursos direcionados pelas Nações Unidas às operações de paz, o debate acima evidencia que a inserção da agenda de construção da paz no contexto das operações de *peacekeeping* constitui um desafio para a atuação do Brasil nessa temática. Ao mesmo tempo, considerando a relevância institucional das operações de paz como instrumento das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais, verifica-se que os debates e reflexões sobre a agenda de construção da paz trazidos pelos entrevistados tenderam a gravitar em torno das operações de *peacekeeping*. Embora, conforme

debatido no Capítulo 3, essas operações estejam passando por um processo de diversificação das atividades nela incluídas, elas partem, essencialmente, de uma perspectiva militar, a qual se constitui, nesse contexto, uma importante baliza da cooperação internacional contemporânea para a promoção da paz. Dessa forma, a análise do nível sistêmico sugere que um segundo desafio enfrentado pelo Brasil é, precisamente, pensar a agenda de construção da paz para além das operações de *peacekeeping*, inclusive questionando, de forma crítica, a utilização desse último instrumento como meio para apoiar países em conflito para o alcance de uma paz duradoura.

Nesse contexto, para o entrevistado 10, acadêmico e diplomata, o fato de o Brasil ter buscado promover a construção da paz no contexto da MINUSTAH pode ser compreendido como um aspecto inovador da atuação do país, na medida em que havia tanto a ausência de mandato para essa temática quanto a carência de recursos financeiros para sua operacionalização (ENTREVISTA 10, 2020). Referindo-se ao Brasil, o entrevistado 10 comenta que: “Essa reclamação de querer fazer, mas não ter recurso e não ter mandato, mostra um lado inovador, que não necessariamente é consensual, pois senão a missão já teria sido criada com essa previsão” (ENTREVISTA 10, 2020). Esse debate será aprofundado no Capítulo 6, que apresentará um conjunto de evidências para discutir os limites dessa visão de que a atuação do Brasil foi inovadora em matéria de construção da paz no Haiti.

Assim, verifica-se que a atuação do Brasil para a construção da paz no âmbito multilateral ocorre em um contexto de dinâmicas de poder político e de disputas por recursos, as quais conformam um pano de fundo fundamental para a compreensão das ideias dos formuladores de política externa brasileira em matéria de construção da paz. Conforme exposto na presente seção, o volume de recursos financeiros alocados pelas Nações Unidas na MINUSTAH foi muito superior aos recursos destinados ao trabalho de agências e programas das Nações Unidas voltados ao desenvolvimento para aquele país. Considerando essa sinalização econômica, é possível afirmar que, no caso do Haiti, o contexto internacional ofereceu um estímulo para que a agenda de construção da paz fosse tratada a partir de um olhar que partiu da adoção de uma solução militar para problemas de natureza estrutural, os quais, conforme discutido no Capítulo 4, estão atrelados a questões sociais e políticas. Assim, levando em consideração as dinâmicas sistêmicas problematizadas pela presente seção, a próxima seção apresenta o

envolvimento do Brasil no desenho do mandato da MINUSTAH, expondo como a temática do desenvolvimento constituiu um elemento chave para o engajamento do país.

5.3. O BRASIL E O DESENVOLVIMENTO NA MINUSTAH

A presente seção apresenta o contexto da atuação do Brasil no delineamento do mandato da MINUSTAH e discute o papel da agenda do desenvolvimento para orientar o formato de engajamento que o Brasil estabeleceu com o Haiti a partir do estabelecimento dessa operação de paz. Para melhor circunscrever esse debate, faz-se necessário retornar para a década de 1990, contexto em que, conforme apresentado no Capítulo 4, as Nações Unidas empreenderam diferentes missões de *peacekeeping* para lidar, no âmbito multilateral, com a crise haitiana. Ao oferecer uma perspectiva analítica comparativa, esse retorno histórico possibilita compreender a defesa da agenda de desenvolvimento pela política externa brasileira para além do mandato da MINUSTAH. Assim, dada a relevância histórica que a agenda de desenvolvimento assume para a política externa brasileira, verifica-se que essa agenda assumiu um papel de destaque para fundamentar a atuação do Brasil no contexto da MINUSTAH.

Nesse contexto, ao longo da década de 1990, um dos principais debates da política externa brasileira relativamente ao Haiti deu-se no contexto da implementação da Resolução 940 (S/RES/940, 1994), que foi discutida em maiores detalhes no Capítulo 4. Segundo Valler Filho (2007, p. 147), em 1994, o Brasil ocupava um dos assentos rotativos do Conselho de Segurança das Nações Unidas e absteve-se tanto na votação da resolução 940 quanto de outras resoluções votadas no mesmo ano sobre o Haiti (S/RES/944, 1994; S/RES/948, 1994; S/RES/964, 1994). Segundo Irene Câmara (1998, p. 172), a abstenção do Brasil foi justificada tanto em razão da postura não intervencionista do país quanto, também, em razão do "(...) interesse do País, como um dos dois únicos representantes latino-americanos no Conselho de Segurança, de levar em conta as opiniões dos demais países da região, que não haviam formado um consenso sobre a proposta" (CÂMARA, 1998, p. 172). Segundo depoimento de Celso Amorim no livro "Conversas com Jovens Diplomatas" (AMORIM, 2011), essa abstenção do Brasil

considerou, também, o perigoso contexto internacional marcado por tensões entre Cuba e Estados Unidos:

Durante o governo Itamar Franco, do qual fui ministro, nós nos abstivemos na votação de uma Resolução do Conselho de Segurança que autorizou uma força de intervenção no Haiti – justamente a operação que levou Aristide de volta ao poder. Era uma situação diferente. Preferimos nos abster, porque, naquele momento, nos pareceu um precedente perigoso para outras situações que havia no próprio Caribe – inclusive em Cuba. Naquela época, a tensão entre Estados Unidos e Cuba estava muito aguda, de modo que preferimos nos abster (AMORIM, 2011, p. 37).

Marcondes (2010) faz uma análise em profundidade dos motivos que levaram o Brasil a se abster da intervenção de 1994 no Haiti. Com base na análise de documentos e pronunciamentos oficiais sobre a temática, Marcondes (2010, p. 232–240) apresenta diversos fatores que motivaram a abstenção do Brasil, entre os quais: (1) o Brasil entendia que a solução haitiana passava pelo respeito aos princípios da política externa brasileira relativos à autodeterminação e à não-intervenção; (2) a restauração da democracia haitiana passaria por meios políticos e diplomáticos, com base na solução pacífica de conflitos, de forma a não promover um agravamento do quadro de violência então vigente no país e; (3) havia um temor na época de que, ao gerar um precedente na região, a intervenção pudesse interferir negativamente nas relações entre os países do contingente americano (NETO, 2010, p. 232–240). Assim, verifica-se que a abstenção do Brasil no contexto da resolução 940 foi justificada a partir de uma associação entre os princípios das relações internacionais do Brasil, conforme dispostos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), com considerações de caráter geopolítico, envolvendo tanto uma análise da situação de conflitos entre EUA e Cuba quanto o receio de que a intervenção no contexto haitiano abrisse um precedente para que outras intervenções fossem realizadas no contexto latino-americano.

Deve-se observar, no entanto, que a abstenção do Brasil nas resoluções do Conselho de Segurança sobre o Haiti em 1994 não significou um afastamento do Brasil no que se refere à promoção do desenvolvimento no contexto haitiano. Segundo Fontoura (2005, p. 292) e Neves (2010, p. 120), um exemplo dessa atuação deu-se em 1999, ano em que o Brasil sugeriu a criação, no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), de um Grupo Consultivo *Ad Hoc* para o Haiti. Esse grupo foi composto por Brasil, Canadá,

Indonésia, Letônia e Maurício e visou ao apoio do Haiti na assistência internacional e na promoção para o desenvolvimento (FONTOURA, 2005, p. 292; NEVES, 2010, p. 120). Segundo o entrevistado 5, diplomata de carreira, a criação desse grupo demonstra que o Brasil, já na década de 1990, preocupava-se com a questão da construção da paz e do desenvolvimento no contexto haitiano. O entrevistado 5 relata como se deu o desenvolvimento desse grupo *ad hoc* e a relação entre a constituição desse grupo e a agenda de construção da paz:

(...) quando o Brasil estava no Conselho de Segurança, neste período, (...), em 1998-1999, eu tratei bastante do tema, por que assim, tinha a necessidade disso, e aliás o Haiti, já na época, era um problema, por que o Haiti já tinha havido uma operação – quer dizer, primeiro houve uma intervenção, uma força multinacional, depois teve outras missões das Nações Unidas (...), e eu via, digamos, a incapacidade do Conselho de Segurança de lidar com essa outra fase, por que era uma incompetência tanto técnica quanto política para lidar com o assunto. (...) Eu insistia muito que era preciso haver um trabalho conjunto com o ECOSOC que se pudesse tratar desse tema, e surgiu essa ideia: que se buscasse encontrar uma melhor coordenação entre o Conselho de Segurança e o ECOSOC para temas como o Haiti, era o que me chamava a atenção. (...) Nessa época, até coincidiu, que foi eleito o presidente do ECOSOC o Embaixador da Itália. (...) a Itália e o Brasil tinham visões diferentes, mas nesse assunto nós concordamos, ele era o presidente do ECOSOC e falou: “(...) então vamos trabalhar juntos para a gente ver se faz alguma coisa” (...) (ENTREVISTA 05, 2020).

Assim, durante a década de 1990, ao mesmo tempo em que o Brasil se recusou em participar da chamada operação *Uphold Democracy*, autorizada pela resolução 940, por considerá-la uma intervenção no Haiti, o Brasil defendeu, no plano internacional, uma concertação de esforços diplomáticos para tratar da agenda do desenvolvimento naquele país. Com os anos 2000, enquanto a defesa do desenvolvimento permaneceu como parte do discurso diplomático brasileiro sobre a realidade haitiana, o Brasil passou a adotar uma nova postura no que se refere ao desdobramento de operações de *peacekeeping* no Haiti.

Segundo o entrevistado 26, essa mudança foi algo repentina no contexto da agenda diplomática brasileira (ENTREVISTA 26, 2021). Em 8 de janeiro de 2004, o Brasil assumiu a Secretaria *Pro Tempore* do Grupo do Rio⁶⁷, e, em declaração dada

⁶⁷ Segundo consta no compêndio de documentos sobre o exercício do Brasil da Secretaria Pro Tempore, o Grupo do Rio é descrito da seguinte forma: “O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, estabelecido no Rio de Janeiro em 1986 e conhecido como Grupo do Rio, foi concebido como instrumento de articulação política de alto nível e posto a serviço da consolidação da democracia. Caracterizado por grau mínimo de institucionalização, o Grupo constitui canal

em 25 de fevereiro de 2004, afirmou-se, no contexto dessa organização, o apoio ao presidente Jean Bertrand Aristide: “Os países do Grupo do Rio (...) manifestam seu apoio ao Presidente constitucionalmente eleito daquele país, Jean Bertrand Aristide” (BRASIL, 2004, p. 289). Quatro dias depois, em 9 de fevereiro de 2004, dois eventos modificaram o curso dos acontecimentos no Haiti. O primeiro deles foi a saída de Jean Aristide do poder, que, segundo narrado minuciosamente por Seitenfus (2014), ocorreu nas primeiras horas da manhã daquele dia. Ainda no dia 29, o Conselho de Segurança autorizou o estabelecimento da *Multinational Interim Force (MIF)* (S/RES/1529, 2004, p. 1), e, naquele contexto, segundo Valler Filho (2007, p. 154), o Brasil não aceitou enviar tropas para a composição da MIF, em razão de considerá-la como uma missão de imposição da paz.

Nesse contexto, o entrevistado 26, do meio acadêmico e com ampla atuação o Haiti, viu com espanto a guinada no posicionamento diplomático brasileiro, na medida em que em poucos dias, o Brasil, que se absteve da MIF, aceitou assumir a liderança da MINUSTAH, cuja criação, conforme pontuado no Capítulo 4, foi antevista pela mesma resolução que criou a MIF (S/RES/1529, 2004, parag. 3; ENTREVISTA 26, 2021). Segundo Feliú e Miranda (2011, p. 317–318): “A princípio, o Brasil se recusou a participar da MIF por entender que ela representava uma operação de imposição de paz; no entanto, atendeu prontamente ao chamado da ONU e de países como a França para que liderasse a MINUSTAH”. Nesse contexto, de acordo com o entrevistado 26:

Para te resumir a história: entre a declaração do Grupo do Rio, passam-se 3 dias, dia 29 de fevereiro, os marines dos Estados Unidos retiram o Aristide do país, uns dizem que ele foi sequestrado, outros não. E, no dia 4 de março, ou seja, 4 dias depois, o André Singer, no Palácio do Planalto, convoca a imprensa dizendo que o Lula tinha recebido um telefonema do Bush e do Chirac e que havia decidido enviar 1.100 militares ao Haiti. Então, do dia 26 ao 4 de março, há uma reviravolta de 180 graus. Quem conhece um pouco a política brasileira, sobretudo a diplomacia brasileira, sabe que isso não é muito comum. Não é nada comum (ENTREVISTA 26, 2021)⁶⁸.

Com base na análise de discursos oficiais da Chancelaria Brasileira ao longo do governo Lula, Cavalcante (CAVALCANTE, 2010, p. 154) observa que essa mudança de postura no Brasil teve também implicações no plano discursivo, haja

privilegiado de entendimento entre os Estados membros e foro propício à concertação de posições em importantes questões regionais e internacionais” (BRASIL, 2004, p. 17).

⁶⁸ Mais detalhes sobre esse contexto podem ser conferidos em Seitenfus (2014).

vista que, nesse novo contexto, a diplomacia brasileira passou a evitar referências à lógica de não-intervenção, que constituiu princípio de base para justificar a postura do Brasil na década de 1990, e passou a reforçar aspectos ligados à agenda de desenvolvimento (CAVALCANTE, 2010, p. 154).

A literatura acadêmica sobre o tema discute as causas da mudança de postura do Brasil, ao analisar as mudanças contextuais que podem ter contribuído para a mudança do perfil de engajamento do Brasil no cenário haitiano. Por um lado, para Cavalcante (2010, p. 154), a brusca mudança de postura do Brasil revelou uma ausência de visão estratégica quanto às possibilidades de utilização do instrumento de *peacekeeping* como forma de avançar a política externa brasileira. Nesse sentido, Uziel (2010) corrobora a visão de uma falta de clareza estratégica do Brasil no que se refere às participações em missões de paz, notando que, no caso do Brasil: “Sua maior dificuldade, porém, reside na relativa inelasticidade de sua capacidade contributiva e no caráter historicamente espasmódico de suas contribuições com tropas para as operações (UZIEL, 2010, p. 70).

Fontoura e Uziel (2017, p. 10) veem a questão de forma diversa, ao entender que o contexto diplomático do Brasil era de reconfiguração de estratégias. Nesse sentido, segundo os autores, após o primeiro ano do governo de Lula da Silva, o Brasil buscava inserir-se em âmbito internacional por meio do papel de articulação de iniciativas multilaterais, a exemplo de sua atuação no contexto do Fórum de Diálogo criado entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o Grupo G-20, entre outros (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 10). Em particular, o Brasil iniciava seu nono mandato como membro rotativo do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o biênio 2004-2005, o que, segundo Fontoura e Uziel, foi visto como uma oportunidade para a inserção da política externa brasileira na temática de paz e segurança (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 10). Nesse contexto, Fontoura e Uziel observam que, na década de 1990, o Brasil tinha chegado a ser o quarto maior contribuinte com tropas nas Nações Unidas, e que, no início do século XXI, passou a buscar novas possibilidades de contribuições do Brasil em missões de paz, haja vista que, segundo os autores: “Na percepção brasileira, as missões de paz eram um meio para potencializar sua atuação internacional na área de paz e segurança” (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 10). Assim, segundo os autores, o estabelecimento da MINUSTAH foi visto pelo Brasil como uma oportunidade para incrementar a

atuação internacional do país no tema de paz e de segurança (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 10).

Além das explicações de natureza diplomática, o entrevistado 26, da academia, destaca, como possível explicação para a mudança de postura do Brasil, a atuação do titular da Assessoria Internacional da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, que teria apoiado a participação do Brasil na MINUSTAH, na esteira da saída de Aristide (ENTREVISTA 26, 2021). Segundo Ricupero (2017, p. 650), Garcia teria se tornado um “interlocutor privilegiado” no contexto das relações internacionais do Brasil no âmbito latino-americano, haja vista que tinha contato com diversos dirigentes que haviam ascendido ao poder durante o governo de Lula da Silva. Seguindo a mesma linha, Fonseca (2017, p. 62) enquadra Marco Aurélio Garcia como parte do núcleo duro dos formuladores de política externa brasileira do governo de Lula da Silva, em conjunto com Celso Amorim, no papel de Ministro das Relações Exteriores, e com Samuel Pinheiro Guimarães, como Secretário-geral do Itamaraty. Rubens Ricupero (2017, p. 650) compreende esse fenômeno como sendo uma “diplomacia paralela do Partido dos Trabalhadores”, que corresponderia a uma divisão de tarefas entre, por uma lado, o Itamaraty, a quem caberia o que Ricupero descreve como “os temas da grande política global”, como aquelas no contexto da OMC e do Conselho de Segurança, ao passo que os assuntos relativos aos países do entorno geográfico do Brasil recairiam sob a alçada de Marco Aurélio Garcia (RICUPERO, 2017, p. 650). O entrevistado 26 corrobora essa perspectiva, ao relacionar a mudança de perfil do Brasil na MINUSTAH à orientação de Garcia, que teria uma posição contrária a Aristide:

Eu tenho duas explicações que eu acho que você tem que levar em consideração. A primeira é que havia Palácio do Itamaraty e Palácio do Planalto. Marco Aurélio Garcia era o homem da Política Externa Brasileira para a América Latina. Muitas vezes falava-se de bicefalia da Política Externa Brasileira: uma que seria a tradicional do Itamaraty, e uma que viria mais da esquerda, do Marco Aurélio. Essa decisão, como foi tomada no Palácio do Planalto, prova isso, apesar de o Celso Amorim não gostar. A segunda é que eu quis procurar por que que o Brasil muda de posição. Fui olhar por acaso no Foro de São Paulo, nos arquivos do Foro de São Paulo, para saber se o tema Haiti era discutido no Foro de São Paulo. E era. Não somente era, como, em 2001, tem uma declaração feita em Havana preconizando um golpe contra o Aristide. (...) E o Secretário do Foro, o Marco Aurélio Garcia, se transforma em conselheiro diplomático do Lula, a partir de 2002, e leva para o Palácio do Planalto essa posição do Foro contra o Aristide. Então, quando você vê o Itamaraty tomando a posição tradicional dele de não-intervenção em assuntos domésticos (...), o Palácio do Planalto, Marco Aurélio Garcia, é solidário com a oposição ao Aristide. E

quando o Bush e o Chirac (...) se levantam contra o Aristide, nós também, e o Celso Amorim pegou o bonde andando e teve que adaptar (...). (ENTREVISTA 26, 2021).

Na esteira dessa análise, o entrevistado 26 pontua que, futuramente, com a abertura dos arquivos diplomáticos, novos entendimentos poderão ser extraídos relativamente à mudança de posição do Brasil. Assim, na visão do entrevistado:

Então essa minha explicação tem uma lógica, não sei daqui a 30 anos, quando abrirem os arquivos, talvez tenhamos mais alguns elementos, mas eu tenho a impressão de que aí se exerceu uma política externa presidencialista, do Lula e supostamente de esquerda (ENTREVISTA 26, 2021).

Dessa forma, ainda que o debate sobre o exato papel de Amorim e de Garcia para a decisão sobre a participação do Brasil na MINUSTAH não seja conclusivo, evidencia-se que: (1) se, por um lado, a agenda de desenvolvimento no contexto haitiano era uma bandeira preconizada pelo Brasil anteriormente ao estabelecimento da MINUSTAH, a exemplo da defesa do Brasil pelo grupo *ad hoc* do ECOSOC para o Haiti, em 2004; (2) por outro, os instrumentos de política externa do Brasil no Haiti experimentaram uma mudança significativa precisamente com o ingresso do Brasil nessa missão. É fundamental refletir criticamente sobre a mudança da postura do Brasil no contexto haitiano: enquanto a MIF teve a abstenção do Brasil, por ter sido associada a uma missão de imposição da paz (VALLER FILHO, 2007, p. 154), a MINUSTAH, que foi antevista no mandato da MIF, passou a ser vista como um caminho necessário para levar o desenvolvimento social ao Haiti. Essa modificação implicou que, sob o pano de fundo histórico da promoção do desenvolvimento na política externa brasileira para o Haiti, em poucos dias, uma missão de capítulo VII, a MIF, foi rejeitada pelo Brasil, ao passo que outra missão, a MINUSTAH, foi aceita e passou a ser vista como meio fundamental para a promoção do desenvolvimento. Essa afirmação foi corroborada não apenas por declarações posteriores do governo brasileiro, que, conforme será apresentado no presente capítulo, passou a defender a ideia de que *peacekeepers* seriam “*early peacebuilders*”, mas também no contexto da atuação incisiva do Brasil para o reforço da agenda de desenvolvimento no contexto do mandato da MINUSTAH. Ainda que o Brasil atuasse para a defesa do desenvolvimento no contexto haitiano previamente à MINUSTAH, com o início dessa missão, a atuação do Brasil na agenda de desenvolvimento passou por um processo

de significativo alargamento, o que é evidenciado tanto pelos discursos diplomáticos quanto por meio do incremento significativo dos esforços do Brasil no campo da cooperação internacional com o Haiti.

Dessa forma, é importante analisar como a política externa brasileira foi capaz de operacionalizar essa mudança de rumos, e qual foi o papel da agenda de desenvolvimento nesse processo. Nesse sentido, um estudo elaborado por Sasikumar S. Sundaram intitulado “*Varieties of political rhetorical reasoning: Norm types, scorekeepers, and political projects*” (SUNDARAM, 2019) avaliou como os atores políticos utilizam a retórica para lidar com normas que competem entre si e utilizou como estudo de caso precisamente o engajamento do Brasil na MINUSTAH. De acordo com Sundaram (2019), a participação do Brasil na MINUSTAH constitui um caso paradigmático da utilização da retórica para explicar movimentos da política externa brasileira, na medida em que, para o pesquisador:

Brazil long opposed humanitarian interventions and in 1994 categorically argued against intervention practices in the Western Hemisphere. However, in 2004, Brazil not only acknowledged U.N. peacekeeping but also commanded the entire operation in what is acknowledged as a major foreign policy of the state in recent years. The contradictory value shifts among actors in the event are an important resource in understanding the link between political rhetoric and foreign policy outcomes (SUNDARAM, 2019, p. 14)

Para analisar o discurso diplomático brasileiro no plano retórico, Sundaram dividiu sua análise em dois momentos: (1) de primeiro de janeiro de 2003 a 29 de janeiro de 2004 e; (2) de 29 de fevereiro de 2004 a 31 de maio de 2004. Segundo Sundaram (2019, p. 18), no primeiro ano do governo Lula, a diplomacia brasileira apresentou um discurso de solidariedade, humanismo e alívio da pobreza que se fundamentou em uma lógica de excepcionalismo:

(...) the Lula administration deployed its first rhetorical reasoning between 1 January 2003 and 29 February 2004. Brazil's rhetoric on solidarity, humanism, and poverty alleviation relied on ideas of exceptionalism, based on its political and economic stability in the region, to exercise responsible leadership in South America (SUNDARAM, 2019, p. 17–18).

O conceito de excepcionalismo é entendido por Sundaram (2019, p. 17–18) como uma forma de comparação na qual o Brasil se vê como superior aos demais países da vizinhança regional em termos de sua estabilidade política e econômica.

Essa comparação gerou, na visão do autor, uma forma de inspiração para os demais: *“Thus, the administration’s reasoning is that Brazil’s political stability is an inspiration for those unstable states and the administration is willing to help engineer a stable South American region”* (SUNDARAM, 2019, p. 18). Segundo Sundaram (2019, p. 18), ao afirmar a lógica de excepcionalismo como base para o exercício de uma “liderança responsável” na região, o Brasil recusou a participação na MIF, destacando, em discursos oficiais, o princípio da não-intervenção: *“Thus, publicly the Lula administration’s rhetorical reasoning emphasized Brazil’s political and economic stability as the baseline for exercising a responsible leadership in the region”* (SUNDARAM, 2019, p. 18) e, ainda que *“In other words, the vote for MIF was now the Lula administration’s attempt to play by the institutional rules in the region”* (SUNDARAM, 2019, p. 20).

No entanto, de acordo com Sundaram, a ideia de que o Brasil teria esse excepcionalismo foi criticada por analistas nacionais (SUNDARAM, 2019, p. 19), ao mesmo tempo em que não encontrou respaldo no contexto regional, haja vista que, segundo o autor, enquanto a Argentina nega historicamente esse papel de superioridade regional do Brasil, o Chile enviou tropas para a MIF, de forma a evidenciar sua capacidade de exercer um papel de liderança na região (SUNDARAM, 2019, p. 19). À luz dessas críticas, Sundaram (2019, p. 21) evidencia que o Brasil modificou o discurso sobre seu engajamento em missões de paz no contexto do Haiti, destacando que, nessa nova retórica, o Brasil passou a justificar sua participação na MINUSTAH não mais a partir de uma lógica de excepcionalismo do Brasil no plano regional, mas, sim, a partir de uma responsabilidade compartilhada entre todos os países da América Latina: *“(…) the Lula administration shifted its rhetoric from Brazilian political exceptionalism to Latin American regional solidarity through a form of ‘we-reasoning’– incorporating the role of Argentina, Chile, members of Latin America, and the UN as a team in helping Haiti”* (SUNDARAM, 2019, p. 21). É precisamente nesse contexto que, na visão de Sundaram, dois argumentos relacionados aos debates que serão trazidos neste capítulo sobre a agenda de construção da paz passam a ser utilizados pela diplomacia brasileira, a saber: (1) o “princípio da não-indiferença”, que recusa a utilização do princípio da não-intervenção como forma de omissão frente a violações de direitos humanos (SUNDARAM, 2019, p. 21), e; (2) a chamada “diplomacia da solidariedade”, que se

baseia em uma postura de cooperação entre o Brasil e o seu entorno regional (SUNDARAM, 2019, p. 22):

The Lula administration deployed two important rhetorical reasons: (1) the principle of non-intervention does not mean one can be indifferent to the mass atrocity crimes and suffering of the people in the region, and (2) diplomacy of solidarity is the pathway for Haitian reconstruction through the UN. Such deployments aimed at specifying the conditions under which Brazil will intervene in Haiti within the institutional rules of the game (SUNDARAM, 2019, p. 21).

Assim, Sundaram (2019, p. 21) observou que, ao fazer esse movimento no plano retórico, passando de uma lógica de excepcionalismo a uma lógica de cooperação, não-indiferença e de solidariedade, o Brasil buscou justificar sua participação no contexto da MINUSTAH e a mudança de postura relativamente às missões da ONU precedentes naquele país. Para reforçar a lógica da solidariedade, Sundaram destacou também, a postura do Brasil de utilizar os laços raciais comuns existentes entre Brasil e Haiti para evidenciar que o “(...) *Haiti is part of ‘our’ region*” (SUNDARAM, 2019, p. 22). As origens ancestrais comuns foram utilizadas recorrentemente pelo então presidente Lula da Silva, a exemplo do discurso proferido por ele na cerimônia de embarque das tropas militares para a MINUSTAH:

O Haiti é o terceiro país com a maior população negra nas Américas. O Brasil compartilha dessa herança africana e não poderia ficar indiferente diante dos problemas que o povo haitiano está enfrentando. A paz e a democracia são conquistas das quais os Governos e os povos latino-americanos devem orgulhar-se. Isso nos estimula a trabalhar pela promoção da paz em nível global. A instabilidade, ainda que longínqua, acaba gerando custos para todos nós. A manutenção da paz tem seu preço, e esse preço é o da participação (SILVA, 2004a, p. 139–140).

Essa visão foi reiterada sucessivas vezes pelo Chanceler Celso Amorim, que, em discurso proferido em 2004, Amorim afirmou: “Estamos lá porque achamos que o Haiti não pode ser o filho enjeitado da América Latina, não é justo que um povo que compartilha conosco semelhanças culturais, étnicas, sociais seja abandonado (...).” (AMORIM, 2004a, p. 152–153). Além disso, em entrevista ao Jornal Valor Econômico, o Chanceler trouxe o seguinte posicionamento:

(...) o Haiti é um Estado latino-americano, tem uma composição étnica e até cultural muito parecida até com a cultura brasileira. É um Estado que sempre foi filho enjeitado da América Latina. As reações iniciais que vi, mandando deixar isso para os Estados Unidos, deixar isso para a França,

para o Canadá... Por quê? É um país latino-americano, parte da nossa comunidade, e hoje em dia as distâncias estão cada vez menores. No Haiti, creio eu, podemos fazer uma diferença (AMORIM, 2004b, p. 575).

Nesse contexto, a lógica de cooperação regional, foi relevante para a composição da MINUSTAH, haja vista que, segundo Heine e Tompson (2011, p. 3), a MINUSTAH foi a primeira missão de manutenção da paz a ter a presença majoritária de tropas provenientes da América Latina. Segundo Seitenfus (2014) “(...) de cada 10 militares da região disponibilizados às Nações Unidas, 7 foram enviados ao Haiti”. Segundo Seitenfus, a participação intensa de países da América Latina pode ser entendida tanto à luz de suas aspirações por exercer uma participação mais ativa na resolução de conflitos internacionais quanto em um desejo de reforçar o multilateralismo, que havia sido negligenciado no contexto da Guerra do Iraque (SEITENFUS, 2014).

O Governo brasileiro entende ser fundamental a participação da região, mas muito especialmente da América Latina e do Caribe, na solução dos problemas que estão na raiz da crise haitiana. (...) O Brasil está e estará sempre pronto a escutar a opinião dos países geograficamente mais próximos. Para isso, enviou missão de alto nível a vários países do Caribe, e eu próprio estive, na semana passada, com o Secretário-Geral do CARICOM, Edwin Carrington, para escutar suas opiniões. É com este espírito que o Brasil, atualmente membro do Conselho de Segurança da ONU, atendeu a apelos e sugestões no sentido de ter papel de relevo na Força de Estabilização das Nações Unidas (AMORIM, 2004a, p. 145).

Assim, o Brasil construiu um discurso diplomático que segundo Sundaram (2019, p. 23–24) passou a ser visto como aceitável tanto em seu entorno regional quanto junto aos Estados Unidos e às Nações Unidas. Dessa forma, o autor pontua que: “*Thus, within the joint commitment, Brazil’s claims to non-indifference and the diplomacy of solidarity became institutionally acceptable reasons for military intervention in Haiti*” (SUNDARAM, 2019, p. 24). Segundo Faria e Paradis (FARIA; PARADIS, 2013, p. 13), o termo não-indiferença nasceu para justificar a atuação do Brasil na MINUSTAH, sendo utilizado posteriormente inclusive para justificar a agenda de desenvolvimento do Brasil junto a outros países:

Lastly, but no less important, we must mention the relevance and opportuneness of a term/concept coined by Minister Amorim: “non-indifference”. Whereas non-intervention and the defence of self-determination have been traditional hallmarks of Brazilian diplomacy, as several analysts have stressed, the new concept “non-indifference” was first used to justify the Brazilian leadership of MINUSTAH in Haiti, the UN

mission established in 2004 under Chapter 7 of the UN Charter. The term was later used by Brazilian diplomatic authorities to try to legitimize not only humanitarian assistance, but also debt relief and technical cooperation with the official goal of promoting social development in other third world countries (FARIA; PARADIS, 2013, p. 13).

À luz das análises de Sundaram (2019) e de Faria e Paradis (2013), depreende-se que tanto o conceito de não-indiferença quanto a noção de solidariedade trazem, em seu cerne, a agenda da promoção do desenvolvimento, haja vista que dialogam, precisamente, com a necessidade de um olhar para a dimensão social. Nesse sentido, conforme trazido por Seintefus et al. (2007, p. 20) o princípio da não-indiferença: “Tem suas origens no caráter diferenciado impresso pela Política Internacional do governo do Presidente Lula, e se coaduna com suas iniciativas e discursos no âmbito internacional, relativas à redução das desigualdades sociais” (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007, p. 20) e, ainda, que: “Já no Brasil, a Não-Indiferença vem legitimar uma atuação internacional que teve de ser refundada para melhor responder às demandas de um continente em crise, onde não se pode mais ignorar que não há desenvolvimento possível em meio à miséria e à desesperança” (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007, p. 22). Além disso, Abdenur e Call (2017, p. 109) observam que:

(...) the Brazilian government promoted a discourse of solidarity and horizontality, presenting its South-South development cooperation efforts as devoid of the sharp power asymmetries resulting from Europe and the United States’ colonial and imperial legacies in much of the developing world (ABDENUR; CALL, 2017, p. 109).

Além disso, outra evidencia da conexão entre as ideias de não-indiferença, solidariedade e a promoção do desenvolvimento está presente em artigo escrito por Celso Amorim para a Revista Brasileira de Política Internacional (AMORIM, 2010). Nesse artigo, Amorim afirma que a solidariedade e a não-indiferença servem aos interesses do Brasil, na medida em que, ao colaborar com terceiros países, o Brasil recebe dividendos conducentes ao seu próprio desenvolvimento:

The exercise of solidarity with those who are more in need has been one of the tenets of President Lula’s foreign policy. The Brazilian Government has not been indifferent to the necessities of countries stricken by poverty, armed conflict and natural disasters. Such attitude of non-indifference is not contradictory with the defence of our own interests. We are convinced that in the long run an attitude based on a sense of humanity that favours the promotion of development of the poorest and most vulnerable will not only

be good to peace and prosperity around the world. It will bring benefits to Brazil herself, in political as well as economic terms (AMORIM, 2010, p. 225).

Assim, com base na análise de diferentes autores, verifica-se que o princípio da não-indiferença traz uma conexão com a ideia de desenvolvimento, por estar relacionado à busca da redução de assimetrias sociais. Com o governo de Lula, a lógica de desenvolvimento passou a servir como poderoso elemento do discurso diplomático brasileiro, na medida em que serviu para articular as agendas da política doméstica e da política externa brasileira (ABDENUR; CALL, 2017, p. 109). Nesse sentido, em artigo para a Revista Diplomacia, Estratégia e Política escrito em 2004, Amorim retomou a lógica de solidariedade, por meio do conceito de humanismo, para argumentar que:

A ação diplomática do Governo Lula é concebida como instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País. Mas ela possui, também, uma dimensão humanista, que se projeta na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz. Está profundamente enraizada nos interesses e esperanças do povo brasileiro. É nacional, sem deixar de ser internacionalista (AMORIM, 2004c, p. 504).

Vale observar, nesse contexto, que o Brasil passou a incorporar essa associação entre paz e desenvolvimento como base da política externa brasileira sobre a construção da paz. Em discurso de 2004, em sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Aspectos Cíveis da Gestão de Conflitos e a Construção da Paz, Amorim afirmou que:

A experiência recente nos oferece vários exemplos de conflitos em países marcados por níveis muito baixos de desenvolvimento, que ilustram os limites de uma perspectiva puramente ou preponderantemente militar da construção da paz. Sem um enfoque mais amplo, que incorpore variáveis econômicas e sociais - e que esteja centrado no bem-estar dos civis -, fracassaremos na promoção de soluções duradouras (AMORIM, 2004d, p. 102).

Nesse sentido, o discurso diplomático brasileiro utilizou a lógica de desenvolvimento como forma de justificar o engajamento do país na MINUSTAH e promover uma espécie de redenção da lógica intervencionista das Nações Unidas para o Haiti. Ainda no discurso proferido por Amorim no Conselho de Segurança, o Chanceler afirmou que:

O Brasil aceitou a responsabilidade de comandar a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – com uma forte participação de outros países latino-americanos, inclusive Chile – segundo o claro entendimento de que a paz dessa nação irmã requer um compromisso de longo prazo da comunidade internacional, não só para a paz e segurança, mas também para o progresso sócio-econômico. A ONU falhou junto ao povo do Haiti no passado ao interpretar seu papel de maneira demasiadamente estrita. Desta vez, paralelamente aos esforços para assegurar um ambiente mais seguro, temos que colocar em marcha um programa sustentável para ajudar a sociedade do Haiti nas esferas política, social e econômica. São tarefas que extrapolam o âmbito do Conselho de Segurança. Requerem a participação de outras agências e órgãos (AMORIM, 2004d, p. 103).

Assim, dado que a diplomacia da solidariedade e o princípio da não-indiferença fundamentaram a retórica da participação brasileira na MINUSTAH, verifica-se que o desenvolvimento constituiu elemento central dessa justificativa, haja vista que ressignificou a própria MINUSTAH como uma operação de paz diferente das demais operações de paz das Nações Unidas (UZIEL, 2010, p. 69; ESTEVES; HERZ, 2020, p. 122). Segundo Esteves e Herz (2020, p. 122), representantes brasileiros empreenderam esforços para incluir o combate à pobreza como um componente do mandato, de forma a evidenciar um entendimento mais holístico do conflito (UZIEL, 2010, p. 69). Para tanto, de acordo com Neves, o mandato da MINUSTAH foi “(...) arduamente negociado no Conselho de Segurança para admitir o maior número possível de atividades de consolidação da paz, conforme posição defendida por Brasil e Chile, membros latino-americanos do Conselho em 2004” (NEVES, 2010, p. 85). Segundo Fontoura e Uziel (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 11), essa temática foi incluída na resolução no contexto dos parágrafos de 13 a 15:

Os EUA desejavam incluir, como é a prática do CSNU em muitos casos, no último parágrafo preambular do texto uma referência ao Capítulo VII da Carta, o que sinalizaria a preponderância de questões de segurança na missão e a autorização para uso da força, se necessário. O Brasil preferia restringir essa alusão à parte do mandato relativa à restauração da ordem (parágrafo 7, seção I, “*Secure and Stable Environment*”). Ao contrário do que argumentam os que veem uma rejeição brasileira às “missões do Capítulo VII, de imposição da paz”, o que estava em jogo era a sinalização política sobre a natureza da MINUSTAH. (...) O que o Brasil desejava introduzir no texto – incluído, afinal, de modo diluído nos parágrafos 13, 14 e 15 – era o apoio à reconstrução e ao desenvolvimento do Haiti, onde se acreditava residirem as causas profundas da instabilidade (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 11).

Nesse contexto, de acordo com Neves (2010, p. 47): “(...) o Brasil logrou restringir o uso do Capítulo VII aos artigos em que se fazia necessário e não aplicá-

lo a toda a parte operativa, como acontecera na resolução 1529”. Em sua pesquisa, Neves (2010) entrevistou o Ministro Paulo Tarrisse da Fontoura, Coordenador da delegação brasileira no Conselho de Segurança, segundo o qual, para o negociador americano, a resolução da MINUSTAH teria que diferenciar (1) comandos de caráter obrigatório, iniciados por expressões como “*demands*” ou “*requests*”, (2) daqueles de caráter recomendatório, iniciados por enunciados como “*welcome, takes note, calls upon*”, entre outros”, haja vista que, para a delegação americana, somente os primeiros estariam associados ao capítulo VII (NEVES, 2010, p. 47). Esse argumento de que o Capítulo VII faria referência apenas aos componentes de caráter obrigatório da missão foi suficiente para que o Brasil entendesse a MINUSTAH não como uma missão de imposição da paz, tal como havia entendido a MIF, mas, sim, como uma missão de manutenção da paz (VALLER FILHO, 2007, p. 155–156). Essa interpretação foi utilizada, portanto, como fundamento para que o Brasil aceitasse participar da MINUSTAH (VALLER FILHO, 2007, p. 155–156; NEVES, 2010, p. 47).

Nesse contexto, após a decisão de participação do Brasil na MINUSTAH, segundo Milani et al. (2019, p. 87), em 25 de maio de 2004, mais de 1.200 soldados brasileiros das Forças Armadas e da polícia militar foram enviados ao Haiti. Ainda segundo os autores, até 2010, ano do terremoto, o contingente brasileiro era formado por um batalhão de soldados e marinheiros (o *Brazilian Battalion*, ou BRABATT), uma Companhia de Engenharia e 15 oficiais das Forças Armadas (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 88).

A consequência operacional de o Brasil defender a agenda de desenvolvimento no contexto da MINUSTAH foi a promoção, pelo Brasil, de esforços significativos para enfatizar a importância de uma cooperação internacional com o Haiti. Nesse sentido, Lula afirmou que:

A determinação brasileira de renovar suas relações com o Caribe traduziu-se na pronta resposta à convocatória das Nações Unidas para comandarmos a missão de estabilização no Haiti. **É nosso desejo que o Haiti seja exemplo de um novo paradigma da cooperação internacional para a solução de conflitos** (Grifo da Autora). Estamos convencidos de que a verdadeira estabilização do país requer um governo democrático e um ambiente de respeito aos direitos fundamentais do povo haitiano (SILVA, 2005, p. 132).

Na esteira desse processo, o Brasil agiu para reforçar sua cooperação com o Haiti, promovendo, dessa forma, um incremento significativo da atuação da diplomacia brasileira no contexto haitiano. Ainda que o Brasil já defendesse a agenda de desenvolvimento no Haiti previamente ao estabelecimento da MINUSTAH, a exemplo de sua atuação pela criação do Conselho Consultivo *Ad Hoc para o Haiti no ECOSOC*, com o início da MINUSTAH, essas iniciativas foram significativamente ampliadas. De acordo com o entrevistado 26, se, por um lado, não havia projetos de cooperação técnica entre Brasil e Haiti antes de 2004, por outro, com o início da MINUSTAH, 165 iniciativas de cooperação entre esses países chegaram a ocorrer simultaneamente (ENTREVISTA 26, 2021). Por ocasião de sua primeira visita ao Haiti, o então presidente Lula da Silva saudou os soldados brasileiros no país e reforçou que já estava em curso um esforço de cooperação com o Haiti:

Queremos que os haitianos sintam que podem contar com a amizade e a solidariedade do povo brasileiro e de meu governo. Uma delegação técnica virá, na próxima semana, a Porto Príncipe para definir projetos de cooperação. Nossos técnicos da Embrapa virão colaborar na valorização da agricultura. Vamos também ajudar o governo haitiano a treinar policiais para proteger vidas humanas; assistir às autoridades locais na reabilitação do Poder Judiciário; treinar professores para educar os jovens; ajudar a reconstruir instituições e recuperar escolas (SILVA, 2004b, p. 66–67).

Assim, não obstante o princípio da não-indiferença tenha sido construído no plano retórico, Seitenfus et al. (2007) observam que o Brasil buscou conferir materialidade a esse princípio. Ao se referirem a pronunciamentos oficiais por ocasião da criação e desdobramento da MINUSTAH no Haiti, os autores pontuam que:

Em todas as falas é interessante notar que a menção à Não-Indiferença aparece sempre associada a uma atuação, a uma prática. Sua utilização se dá, portanto, já no contexto de algo que vem se operando e que, assim, já ultrapassou a fronteira do programático e atingiu o pragmático. Essa nuance é importante, pois na ocasião dos pronunciamentos já estavam em curso experiências práticas de solidariedade ativa (...) (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007, p. 19).

Entre as ações citadas por Seitenfus et al. (2007, p. 16) para evidenciar esse exercício da solidariedade ativa, estão tanto ações sociais realizadas pelos militares brasileiros, como a doação de alimentos da ração do Exército para a população

haitiana, quanto iniciativas do governo brasileiro diretamente, como a cooperação técnica. Essas iniciativas serão discutidas em profundidade no Capítulo 6 desta tese. Assim, o Brasil rapidamente materializou os discursos em termos práticos no contexto de sua atuação diplomática no Haiti, e a inclusão da agenda de desenvolvimento no mandato da MINUSTAH pode ser compreendida à luz desse processo. Segundo Viotti (VIOTTI, 2015, p. 414):

Desde os estágios iniciais da MINUSTAH, com o apoio de nossos parceiros latino-americanos e outros países, o Brasil defendeu a adoção de mandatos amplos para a Missão, que incluíssem atividades de reconstrução e consolidação da paz, em paralelo a ações de manutenção da paz (VIOTTI, 2015, p. 414).

Nesse contexto, a diplomata interpreta a MINUSTAH como o símbolo de uma mudança no engajamento do Brasil em operações de *peacekeeping*, na medida em que, no contexto dessas missões, o Brasil buscou “(...) demonstrar, na prática, a validade de suas ideias de correlação entre paz, segurança e desenvolvimento” (VIOTTI, 2015, p. 415). Nesse contexto, a MINUSTAH passou a ser entendida como uma oportunidade para a política externa brasileira reforçar, no plano internacional, a defesa da associação entre segurança e desenvolvimento:

The deployment of a peacekeeping operation in Haiti was, nevertheless, a turning point. For the BFPC [Brazilian Foreign Policy], the 2004 Haitian crisis represented an opportunity for the intersection of its two main concerns regarding international peace: intervention and development. Security Council resolution 1542 authorized, on April 30, 2004, the deployment of United Nations Stabilisation Mission in Haiti (MINUSTAH). Two aspects of MINUSTAH mandate are noteworthy: first, it prescribes a range of actions under Chap. VII; second, it contains a peacebuilding component that relates economic and social development to fighting poverty. (ESTEVES; HERZ, 2020, p. 122)

Além disso, a MINUSTAH passou a ser entendida como um meio necessário para apoiar o Haiti em seu processo de pacificação. Ao ser perguntado sobre como via a construção da paz no período em que o Brasil esteve no Haiti, o entrevistado 5, diplomata de carreira, fazendo uma análise em retrospectiva, entende que:

Então a MINUSTAH era absolutamente insubstituível, porque não tinha uma força haitiana, tinha uma que estava muito embrionária ainda, acho que agora está até um pouco maior. Resolveu os problemas? Não, pois tem os problemas no próprio Haiti, os mais variados, grandes conflitos sociais, pessoais, políticos e tem os problemas internacionais, que se projetam lá,

ações mais truculentas, desejadas por grandes potências, tentativa dessas grandes potências de controlar o que a ONU faz” (ENTREVISTA 05, 2020).

Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores, afirmou a participação do Brasil na MINUSTAH como uma oportunidade de atuação estratégica tanto para o Brasil quanto para a América Latina no contexto haitiano, em um contexto no qual a alegada dificuldade de os EUA participarem dessa missão (SUNDARAM, 2019, p. 23) favorecia a inserção do Brasil naquele contexto (AMORIM, 2011, p. 41). Nesse sentido, segundo Amorim:

O Brasil vinha tendo uma projeção internacional grande e aquela era uma oportunidade. Nós percebemos, creio eu, desde o início, que havia uma chance para uma ação de natureza diferente. Até então, no Haiti, as ações vinham sendo comandadas por uma grande potência, normalmente os Estados Unidos. A França, evidentemente, esteve muito envolvida, embora de forma mais remota, e o Canadá também. Mas nunca um país da América Latina, ou mais especificamente, um país da América do Sul, havia estado à frente. A própria dificuldade que os Estados Unidos tinham, naquele momento, de se envolver militarmente com a situação criava também uma oportunidade para que o Brasil e outros países da América do Sul participassem militarmente de operações de paz (AMORIM, 2011, p. 41).

Na visão de Amorim, esse protagonismo do Brasil conferiria credenciais relevantes para que o país pleiteasse uma presença da comunidade internacional no Haiti que fosse calcada não apenas no estabelecimento da “ordem”, mas também pela promoção de outros dois pilares considerados fundamentais pelo então Chanceler: (a) o diálogo político interno, que seria facilitado pelo Brasil e pela ampliação da presença latino-americana naquele contexto, haja vista seu discurso calcado em semelhanças culturais e contextuais compartilhadas entre o Haiti e os demais países da região e; (b) a possibilidade de o Brasil demandar, da comunidade internacional, a intensificação de esforços para a promoção de desenvolvimento no Haiti (AMORIM, 2011, p. 42).

Nesse sentido, vale destacar que o Brasil intensificou sua cooperação com outros países para tratar a situação do Haiti por meio de canais político-diplomáticos. A atuação eleitoral constituiu uma importante dimensão da diplomacia brasileira para o enfrentamento da crise haitiana. Segundo Valler Filho, um exemplo dessa atuação eleitoral ocorreu em 2006, ano em que o Brasil contribuiu com dois milhões de dólares para as eleições presidenciais e legislativas, que culminaram com a vitória do presidente René Prével (VALLER FILHO, 2007, p. 157–158). Dado que as

eleições de 2006 exemplificam a atuação política do Brasil no contexto político haitiano, elas merecem uma breve exploração. Segundo Seitenfus (2014), na esteira da saída de Aristide do poder, Préval conseguiu se eleger em razão de ter arregimentado parte dos eleitores do Família Lavalas, partido alinhado ao ex-presidente Aristide (SEITENFUS, 2014; PESCHANSKI, 2015). Segundo Seitenfus (2014), para tanto, o partido de Préval, chamado de "A Esperança", foi o único que conseguiu se inserir nos bairros alinhados ao Lavalas. Para conseguir esse feito, Préval conseguiu os contatos de lideranças populares de bairros com alinhamento com o Lavalas, transformando-as, nas palavras de Seitenfus (2014) em "ponta de lança de sua candidatura" (SEITENFUS, 2014). Com isso, Préval, do partido La Esperança, obteve muitos votos no primeiro turno das eleições presidenciais, 48,76%, ao passo que o candidato do próprio Lavalas, Marc Bazin, obteve somente 0,68% (SEITENFUS, 2014). Contudo, a quantidade de votos de Préval foi insuficiente para elegê-lo em primeiro turno (SEITENFUS, 2014). Nesse contexto, as massas populares revoltaram-se com o resultado do pleito, por afirmarem que estaria em curso uma fraude para impedir a eleição de Préval em primeiro turno (SEITENFUS, 2014). Segundo Seitenfus, instaurou-se, então, um impasse, pois, a despeito da grande movimentação popular, os EUA defendiam a realização de um segundo turno, em conformidade com a lei eleitoral do Haiti (SEITENFUS, 2014). Segundo Amorim, ainda que Préval provavelmente fosse eleito no segundo turno, o problema era a demora até que as eleições de segundo turno fossem concluídas, o que poderia exacerbar a crise política no país (AMORIM, 2011, p. 50). Amorim e Seitenfus relatam que esse contexto foi resolvido com a atuação do Brasil, haja vista que, no Haiti, havia uma contagem de votos em branco como sendo votos válidos (SEITENFUS, 2014). Então, surgiu a adoção da chamada "cláusula belga" para as eleições haitianas, que, segundo Amorim (2011, p. 52) consistiria na distribuição igualitária dos votos em branco entre os candidatos. Enquanto Seitenfus (2014) atribuiu a ideia da cláusula belga a Marco Aurélio Garcia, Amorim (AMORIM, 2011, p. 52) afirmou que não era verdade que a ideia tivesse surgido em Brasília, afirmando que:

Não quero citar nominalmente de quem foram as ideias, até porque as ideias não têm um ator só, elas surgem em conjunto. Mas posso dizer a vocês uma coisa: elas não surgiram em Brasília, nem surgiram em Nova Iorque - elas foram surgindo no próprio Haiti, nas discussões em que todos

mantínhamos com o conselho eleitoral haitiano, com outras autoridades do Haiti, com a ONU e com os países mais interessados (Amorim, 2011, p. 51).

Esse exemplo demonstra a atuação do Brasil tanto na esfera eleitoral como no plano da concertação política em âmbito multilateral. Nesse sentido, Seitenfus destacou também a atuação do Brasil junto à OEA e à CARICOM (SEITENFUS, 2014). Outro exemplo dessas articulações políticas é trazido por Andrade (2019, p. 322), segundo o qual houve a criação de um mecanismo de concertação entre representantes dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores do Brasil, Chile e Uruguai. Esse mecanismo foi chamado de 2x9⁶⁹ e tinha como objetivo buscar alternativas de solução para o enfrentamento da situação vivida pelo Haiti no período (ANDRADE, 2019, p. 322). Segundo Fontoura e Uziel (2017, p. 12) o grupo 2x9 permitiu uma ampliação da capacidade de articulação regional na América Latina e as prioridades por ele definidas foram consideradas pelo Conselho de Segurança, a exemplo da resolução S/RES/1840 (2008) que, em 2008, ampliou o mandato da MINUSTAH e foi redigida a partir do *draft* S/2008/642 (S/2008/642, 2008) que havia sido elaborado pelo grupo 2x9⁷⁰.

Além disso, o Brasil participou de dois grupos de atores relevantes para a discussão da situação do Haiti no contexto das Nações Unidas, a saber: (1) o *Core Group* e; (2) o Grupo de Amigos do Haiti. Segundo Fontoura e Uziel (2017, p. 12), o *Core Group* foi criado pela Resolução 1542 (S/RES/1542, 2004) e tem o objetivo de apoiar na implementação do mandato da MINUSTAH. Além do Brasil, o *Core Group* foi composto por Canadá, Espanha, EUA e França, bem como pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas e pelos representantes da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da União Europeia (BRASIL,).

⁶⁹ Em 2008, o grupo 2x9 era composto por Argentina, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Croácia, Equador, França, Guatemala, Itália, México, Panamá, Paraguai, Peru, Espanha, Estados Unidos da América e Uruguai (S/2008/642, 2008).

⁷⁰ Feliú e Miranda (2011, p. 314–316) observam que Argentina, Brasil e Chile tiveram motivações estratégicas próprias para se engajarem na MINUSTAH; entre as quais os autores mencionam: (1) no caso do Chile, havia um conjunto de interesses que incluía a busca pelo reforço de suas relações bilaterais com os Estados Unidos, após a recusa do Chile em apoiar a intervenção dos EUA no Iraque e a busca de prestígio internacional no contexto da presença do Chile como membro rotativo do Conselho de Segurança; (2) assim como o Chile, a Argentina também buscava investir no fortalecimento de suas relações com os EUA e tinha interesse em participar de uma missão ao lado de outros países do Mercosul.

O Grupo de Amigos⁷¹ do Haiti, por sua vez, é um conjunto de países que tem a função de apoiar, por meio de consultas, o país que inicia a redação de propostas a serem apreciadas pelo Conselho de Segurança, que, na atualidade, é conhecido como “*penholder*”⁷² (ONU, 2018, p. 5). No caso do Haiti, o papel de *penholder* foi desempenhado pelos Estados Unidos (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 11), e o Grupo de Amigos incluiu, além dos EUA: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, França, Guatemala, Peru, Uruguai e Venezuela (ONU, 2018, p. 5). Segundo Fontoura e Uziel (2017, p. 12), o Grupo de Amigos do Haiti foi estabelecido no contexto da criação da MINUSTAH e exerceu um papel relevante para a inclusão de pautas defendidas pelo grupo no contexto da missão. Os autores exemplificam essa relevância afirmando que:

O grupo de amigos do Haiti desde cedo ganhou uma grande importância no CSNU, o que permitiu ao Brasil e aos demais latino-americanos manterem-se influentes na definição do mandato e composição da MINUSTAH mesmo quando não integravam o órgão. Até hoje, a dinâmica do CSNU tem sido, sobre o Haiti, que o grupo de amigos prepara um projeto de resolução que é aprovado com poucas modificações pelos membros do órgão. Isso denota um grande grau de legitimidade por parte do grupo (FONTOURA; UZIEL, 2017, p. 12).

Assim, a despeito de o Brasil atuar no contexto haitiano tanto pela via militar quanto pela via político-diplomática, dado que o uso da força preconizado pelo Capítulo VII tem implicações diretas para as dinâmicas sociais e políticas presentes na realidade haitiana, é preciso questionar as implicações práticas da separação, no texto da resolução, entre as atividades sob a égide do Capítulo VII e as demais atividades previstas no mandato da MINUSTAH. Nesse sentido, na prática, questiona-se como é possível separar a utilização de todos os meios necessários - “*all the necessary means*”, nos termos da Resolução 1542 de 2004 - para partes

⁷¹ Segundo a ONU (2018, p. 1), desde o fim da Guerra Fria, o Conselho passou a ter uma sobrecarga de atividades, de forma que, no início da década de 1990, o Secretário-Geral buscou o apoio dos países da ONU para sua atuação de bons ofícios, o que originou a organização dos chamados Grupos de Amigos.

⁷² De acordo com a ONU (ONU, 2018), o sistema de *penholder* desenvolveu-se de forma gradual. Ao final da Guerra Fria, EUA, França e Reino Unido, os chamados P3, ficaram responsáveis por dar início às versões iniciais de documentos a serem trabalhados no Conselho de Segurança e passaram a se identificar como de *penholders* (ONU, 2018, p. 1). Essa forma de trabalho foi consolidada em 2010 e, desde então, todas os casos que passam pela agenda do Conselho de Segurança tem um dos três países como *penholders* (ONU, 2018, p. 2). Os demais membros permanentes, Rússia e China, eventualmente participam desse processo na condição de “*co-penholders*” (ONU, 2018, p. 2).

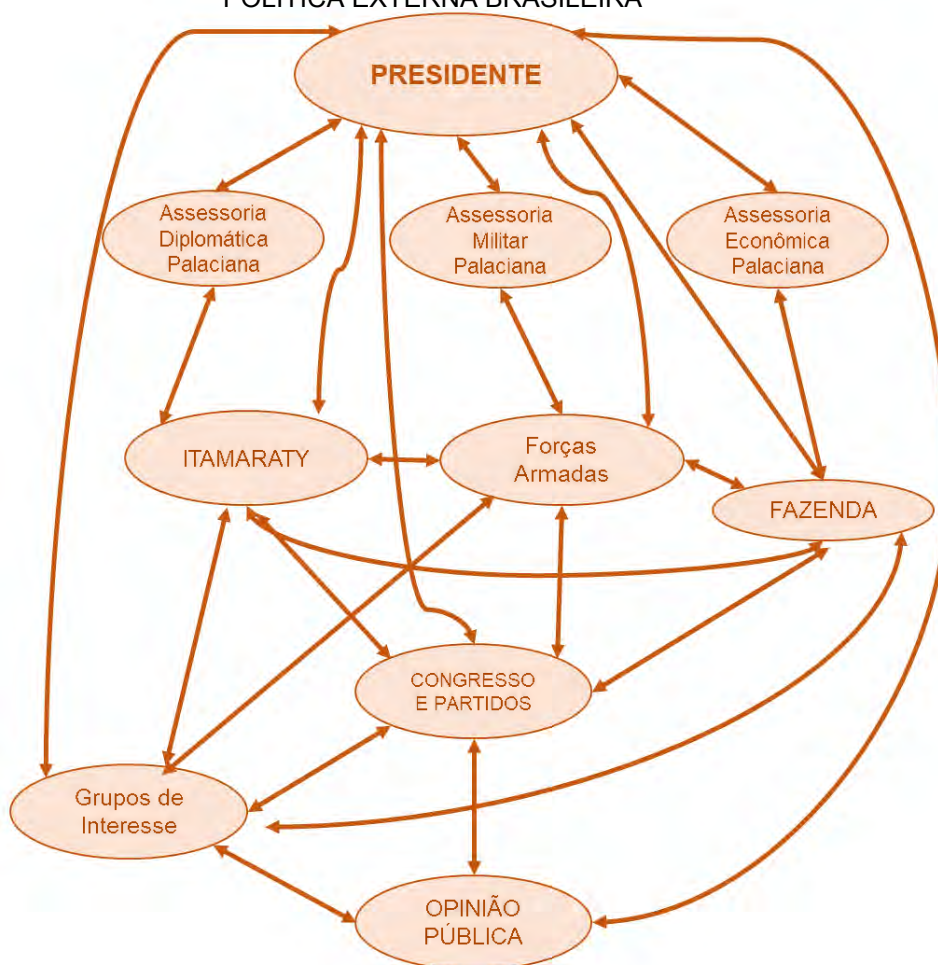
específicas do mandato, por um lado, e esperar, por outro, que isso não tenha consequências para as demais dimensões da vida social no Haiti, como a promoção e a proteção dos direitos humanos e a promoção de um diálogo político. Ainda que esse questionamento permaneça sem uma resposta clara até a atualidade, ele aponta para uma lógica de securitização da situação social e econômica do Haiti, haja vista que, enquanto a resolução 1542 aparta as competências da MINUSTAH que recaem sobre o capítulo VII, na prática, a atuação militar sob a égide desse capítulo marca indelevelmente o pano de fundo da atuação do Brasil para aquele país. Conforme será discutido no capítulo, a MINUSTAH não apenas estimula um aumento expressivo da atuação do Brasil para o desenvolvimento no Haiti, como também passa a ser palco privilegiado para diversas iniciativas que são enquadradas discursivamente no âmbito de atividades de desenvolvimento e construção da paz. Nesse contexto, a próxima seção aprofunda as ideias dos formuladores da política externa que tratam, especificamente, da securitização da agenda de desenvolvimento, tema que foi trabalhado por diferentes entrevistados da presente pesquisa ao discutirem a agenda brasileira de construção da paz.

5.4. A CONSTRUÇÃO DA PAZ NO NÍVEL DOMÉSTICO DA PEB

A presente seção debate as perspectivas trazidas pelos entrevistados da pesquisa sobre as dinâmicas burocráticas domésticas referentes à operacionalização da temática de construção da paz no Haiti. Para analisar esses debates, a presente seção organiza as considerações que foram feitas ao longo das entrevistas sobre a atuação de diferentes atores brasileiros nessa temática, com destaque para (1) as dinâmicas interburocráticas domésticas e; (2) a interação entre o governo brasileiro e a sociedade civil brasileira. Assim, a seção busca obter elementos analíticos para debater as implicações do conceito de construção da paz para a implementação da política externa nessa temática enquanto política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013). Para situar esse debate no contexto do processo decisório da política externa brasileira, torna-se útil retomar brevemente a análise de Octavio Amorim Neto sobre as influências exercidas por diferentes atores para a política externa brasileira. Segundo o autor, enquanto o presidente da República constitui figura central para esse debate, conforme discutido nos capítulos precedentes desta tese, o MRE e as Forças Armadas exercem papéis fundamentais

para a condução da política externa brasileira (NETO, 2011, p. 80). Além desses atores, Neto menciona a importância do Ministério da Fazenda no contexto da política externa, mas esse Ministério não é explorado em profundidade pelo autor, por entender que a Fazenda exerce um papel de menor peso no tocante à orientação geral dessa política (NETO, 2011, p. 80). Feitas essas considerações, o autor organiza um organograma que sintetiza, considerando a perspectiva histórica de 1946 a 2008, os papéis dos diferentes atores para a condução da política externa, mencionando que o tamanho relativo das elipses está relacionado à importância dos diferentes atores, assim como a distância relativa entre as elipses com relação ao presidente denota, também, seu grau de influência sobre a condução dessa política (NETO, 2011, p. 80). Essas influências estão esquematizadas na Figura 3:

FIGURA 3 - ORGANOGRAMA DAS INFLUÊNCIAS SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA



FONTE: Adaptado de Neto (2011, p. 81)

A luz do entendimento de Neto (2011), no que se refere ao papel dos atores brasileiros no tema da construção da paz, embora, para a entrevistada 15, diplomata, o Brasil não tenha “(...) ninguém que pense construção da paz” (ENTREVISTA 15, 2018), outros entrevistados do MRE com experiência na área de paz e segurança internacionais indicam que essa temática é objeto de debates no contexto da política externa brasileira (ENTREVISTA 33, 2018; ENTREVISTA 32, 2020). Com base nas entrevistas, dois fatores podem explicar a percepção da entrevistada 15. O primeiro deles é a percepção da entrevistada 32, diplomata, para quem a construção da paz constitui um debate “relativamente novo” da política externa brasileira (ENTREVISTA 32, 2020), o que é corroborado pela análise de Abdenur e Call, para quem:

We find that Brazilian stakeholders rarely use the term “peacebuilding” (in Portuguese, “consolidação da paz”) outside U.N. debates, and that the way they use it within the U.N. context differs slightly from in Brasília. Brazilian “peacebuilding” refers to efforts at building the foundations of sustainable, longer-term peace. It overlaps (but is not coterminous with) peacekeeping, and also refers to development and capacity-building efforts by the Brazilian state. This includes conflict-related humanitarian efforts, and at times (though not usually) mediation initiatives (ABDENUR; CALL, 2017, p. 4).

Um segundo fator com potencial explicativo para a percepção da diplomata 15 é que, embora, segundo Neves (2010), a temática de construção da paz esteja vinculado a princípios basilares da política externa brasileira, isso não vem sendo traduzido de forma a gerar um diálogo estruturado das burocracias domésticas em torno dessa agenda. Se, por um lado, a construção da paz foi problematizado pelos entrevistados da pesquisa, por outro, esse tema carece de maior institucionalização, no sentido que, por se tratar de uma temática transversal, demandaria um maior esforço de articulação entre os diferentes atores responsáveis por sua operacionalização.

Partindo dessa perspectiva, verifica-se a relevância de uma análise que contemple tanto as reflexões de atores singulares sobre essa agenda, como o MRE, a ABC, e o MD, mas também as dinâmicas relacionais existentes entre esses atores burocráticos e com as sociedades civil do Brasil e do Haiti. Nesse contexto, iniciando a análise dos atores pela ABC, para o entrevistado 19, oriundo dessa agência: “A ABC, as atividades cotidianas da ABC, esse conceito [de construção da paz] não é muito comum. O grande conceito que nós usamos é a promoção do

desenvolvimento” (ENTREVISTA 19, 2020). No entanto, o entrevistado 19 considera a ABC como um ator relevante para o desenvolvimento do Haiti no longo prazo:

Então o papel da ABC é o de fazer discussões com o governo haitiano sobre prioridades de ações de cooperação técnica, isso dentro de prioridades definidas pelo país parceiro. As necessidades do Haiti são imensas, de natureza estrutural, e o governo brasileiro responde na medida das possibilidades, tentando fazer um equilíbrio entre o que é possível fazer e explorando a perspectiva de impactos estruturais para que se de valor ao recurso aplicado. É uma pauta de cooperação que tem mais de dez anos, uma lista de projetos, é um cooperação densa, com valor de projetos importantes com valor de promover uma cooperação estrutural para dar perspectivas para a sociedade haitiana em termos de condições, de qualidade de vida para médio e longo prazo (ENTREVISTA 19, 2020).

Nesse sentido, não obstante o entrevistado 19 compreenda a cooperação técnica como um componente relevante para a atuação do Brasil em matéria de construção da paz, não fica claro, para o entrevistado, a delimitação conceitual entre cooperação para o desenvolvimento e construção da paz (ENTREVISTA 19, 2020). De acordo com o entrevistado:

A cooperação que a ABC faz, que é prestada pelo Brasil, que está dentro do chapéu de cooperação para o desenvolvimento, tem um espaço dentro do processo de construção da paz, do meu ponto de vista, pelo fato que (...), para que uma situação de paz tenha durabilidade, você precisa necessariamente pensar, considerar nessa equação, que um processo de estabilidade está associado a um processo de desenvolvimento, dar perspectiva para as pessoas, cidadãos do país e do território, dar esperança, mostrar para a população que seus filhos vão ter escola, saúde, emprego, renda, estabilidade (...) aí entra até que ponto a gente pode ter associação entre os dois conceitos (ENTREVISTA 19, 2020).

Conforme debatido na seção precedente, a entrevistada 32, diplomata, compreende a agenda de construção da paz como uma atribuição muito mais de domínio político-diplomático do que de domínio militar. Em razão desse entendimento, para essa entrevistada, ao se referir ao MRE, afirma: “(...) muito mais importante do que com os militares é uma articulação interna nossa com a ABC, para que a ABC consiga se apropriar dos termos, conceitos e possa aplicar na cooperação que já é feita no Brasil” (ENTREVISTA 32, 2020). Nesse sentido, a entrevistada 32 vê a ABC como uma agência comparativamente isolada do restante do Ministério das Relações Exteriores, o que, para ela, dificulta, na prática, os debates em torno da construção da paz (ENTREVISTA 32, 2020). Assim, a entrevistada 32, diplomata, entende que, da mesma forma que o Brasil defende uma

maior articulação entre o Conselho de Segurança e a *Peacebuilding Commission*, no âmbito doméstico, é necessário que haja um maior diálogo e coordenação entre o MRE e a ABC no que se refere à construção da paz:

Essa é uma questão interna, é uma particularidade do Brasil, talvez tenha a ver com o fato de que esses são temas razoavelmente novos, não era uma dimensão que a cooperação brasileira levasse em consideração até muito recentemente, também o fato de que a ABC é uma estrutura comparativamente isolada do restante do Itamaraty, o orçamento é isolado, direção separada, é uma agência mesmo, não é divisão. Então eles têm autonomia bastante grande, mas esse é um passo que a gente decisivamente precisa tomar, que é o de coordenar nossas ações internas também, é aquilo que eu estava falando, entre o Conselho de Segurança e a Comissão de Construção da Paz, precisamos fazer internamente, essa é uma discussão que a gente ainda não fez e que precisa fazer (ENTREVISTA 32, 2020).

Ainda assim, vale observar que essa perspectiva de que há um relativo isolamento entre as atividades da ABC e do MRE não é consensual entre os diplomatas entrevistados, haja vista que, para o diplomata 33, existe uma grande interlocução entre os setores de paz e segurança do Ministério das Relações Exteriores e a ABC (ENTREVISTA 33, 2018). Essas falas sugerem um cenário doméstico marcado por divergências de entendimento no tocante à operacionalização da agenda de construção da paz pelos atores brasileiros.

Segundo o entrevistado 16, esse problema ocorre, também, no contexto da atuação do Ministério da Defesa brasileiro, que precisaria melhorar sua “visão do todo” no que se refere à atuação do Brasil em contextos de conflito (ENTREVISTA 16, 2021). O entrevistado 16 comentou que, durante a MINUSTAH, ele pode constatar a dificuldade de autoridades desse Ministério de pensar a participação do Brasil em missões de paz para além daquela missão em particular (ENTREVISTA 16, 2021). Apesar dessas análises, é importante observar que, conforme será aprofundado no capítulo seguinte, segundo a entrevistada 8, da academia, a MINUSTAH ensejou um aumento do diálogo e da convergência entre o MRE e o MD no que se refere à atuação do Brasil no contexto da MINUSTAH, em particular, e da agenda de paz e segurança, de forma mais ampla. Ainda assim, considerando-se que esse debate ocorreu sobretudo nas altas instâncias do MRE e do MD, levando a um aprimoramento do discurso diplomático do Brasil, os dados trazidos pelos entrevistados sugerem que a temática da construção da paz carece, ainda, de um aprofundamento institucional junto ao conjunto de operadores da política externa

brasileira, especialmente no que se refere aos atores que implementam a agenda de cooperação internacional para o desenvolvimento.

No que se refere ao segundo debate a ser trabalhado na presente seção, relativo ao envolvimento da sociedade civil brasileira e haitiana na agenda de construção da paz, enfatiza-se a relevância da análise dessas participações, haja vista que, partindo do enquadramento da política externa como política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013), verifica-se que o envolvimento da sociedade brasileira com essa política pode ser considerado um aspecto constitutivo da mesma.

Assim, no que se refere ao envolvimento da sociedade civil brasileira na agenda de construção da paz, um ponto que emergiu das entrevistas se refere ao compartilhamento de dados da cooperação técnica entre a ABC e a sociedade civil do Brasil. Esse compartilhamento de dados é importante para avançar a compreensão da lógica de atuação do Brasil no tocante à essa temática. Para o entrevistado 19, funcionário da ABC, a cooperação técnica, se acompanhada de formas adequadas de mensuração, pode funcionar como um importante instrumento para o desenho de uma estratégia duradoura de construção da paz:

A cooperação só tem qualidade se for possível mensurar, não apenas como uma questão e gestão do próprio processo de cooperação, mas também da importância de você prestar contas para seus *tax payers* aqui do Brasil como prestar contas a seu parceiro, e seu parceiro prestar contas a seus *constituencies* próprios lá do país. Para concluir, (...), os projetos de cooperação técnica têm que evidenciar os ganhos locais, e com isso você pode demonstrar contribuição em termos de impacto socioeconômico, e isso pode relacionar para a contribuição de médio longo prazo para a sustentabilidade de uma estratégia de construção da paz (ENTREVISTA 19, 2020).

A despeito de o entrevistado 19, da ABC, defender a importância do compartilhamento de informações da cooperação com a sociedade brasileira, segundo a entrevistada 21, também funcionária da ABC, o Brasil não disponibiliza as avaliações dos projetos de cooperação para o público no site daquela Agência (ENTREVISTA 21, 2020). Segundo a entrevistada, eventuais avaliações negativas poderiam ser prejudiciais às relações bilaterais com os países com os quais o Brasil mantém cooperação (ENTREVISTA 21, 2020). A entrevistada pondera que, futuramente, pensam em deixar os projetos em aberto, mas analisa que a situação é muito complicada (ENTREVISTA 21, 2020). Uma pesquisa no site da ABC demonstra que as avaliações dos projetos de cooperação, até o ano de defesa da

tese (2021), não estavam disponíveis no site da instituição para consulta pública. Em razão desse fato, recorreu-se, nesta pesquisa, à Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), por meio do pedido 09002.000528/2021-76, e foram solicitados os relatórios de avaliação dos projetos de cooperação técnica realizados entre Brasil e Haiti, entre os anos de 2004 e 2017. O pedido foi respondido no dia 12/04/2021 pelo Ministério das Relações Exteriores, que retornou relatórios de cinco projetos de cooperação realizados entre Brasil e Haiti no referido período⁷³, sendo que, conforme demonstrado no capítulo seguinte, a ABC indica que, no período entre 2004 e 2021, constam 120 projetos de cooperação envolvendo esses países, nas modalidades bilateral ou trilateral (ABC, 2021). Segundo Milani et al. (2019, p. 133) essa falta de compartilhamento de dados insere-se em um quadro maior de desconhecimento, pela sociedade brasileira, sobre a cooperação do Brasil, haja vista que, segundo os autores: “Pouquíssimas pessoas no Brasil sabem o que o país está fazendo em termos de cooperação técnica e de desenvolvimento com outros países em desenvolvimento” (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 133 Tradução da Autora). Assim, os autores reforçam a importância de ampliar o diálogo com a sociedade civil brasileira, inclusive para posicionar a cooperação internacional como uma forma de tratar o tema da proteção dos refugiados haitianos no Brasil, oferecendo, dessa forma, uma resposta de política pública que coaduna desafios domésticos e internacionais (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 132–133). Verifica-se, portanto, que, não obstante os projetos de cooperação sejam considerados relevantes para a atuação do Brasil em uma agenda de construção da paz, na prática, o Brasil precisa avançar em termos da transparência e do compartilhamento de dados sobre esses projetos com a sociedade civil brasileira.

Ainda no que se refere ao diálogo das burocracias domésticas com a sociedade civil brasileira, é importante mencionar que o caso da atuação da Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome), então

⁷³ Os relatórios de avaliação recebidos referiram-se aos seguintes projetos: (1) BRA/04/043-S001 - Transferência de Tecnologias em Sistema de Produção e Processamento de Caju para o Haiti (1/1/2005 a 30/12/2007); (2) BRA/04/043 A175- Revitalização da Fazenda do Ministério da Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural do Haiti (MARNDR) em *Fond des Nègres* (01/04/2009 a 01/01/2014); (3) BRA/04/044-S292 - Apoio à Implantação e Implementação de Banco de Leite Humano no Haiti (2/12/2010 a 2/12/2012); (4) BRA/04/044-S447 - Construção de Cisternas para Captação e Armazenamento de Água de Chuva no Haiti- Fase II (20/9/2012 a 20/9/2014); (5) BRA/04/043-S159 Fortalecimento da Capacidade Política e Institucional de Agentes Governamentais e Não-Governamentais do Haiti para Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (01/01/2011 a 31/12/2011).

vinculado à Secretaria-Geral das Relações Exteriores e extinto em 2016 (MRE, 2017, p. 7) constituiu importante canal de diálogo entre o MRE e a sociedade civil tanto do Brasil quanto do Haiti. Enquanto o diálogo com a sociedade civil haitiana será debatido no próximo capítulo, a presente seção destaca a criação desse órgão como chave para fomentar a participação da sociedade civil brasileira no contexto da atuação do país no Haiti. O CGFome foi criado em 2006 como um órgão ligado ao Ministério das Relações Exteriores responsável por toda a cooperação humanitária brasileira (MILANI, 2017, p. 34; ENTREVISTA 20, 2021). Para tanto, o CGFome desenvolvia trabalhos com parceiros internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Programa de Voluntários das Nações Unidas (UNV) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros (ENTREVISTA 20, 2021). De acordo com o diplomata 7, o CGFome fez parte do rol de atores que colaboraram com a embaixada brasileira em Porto Príncipe para a atuação do Brasil no Haiti, juntamente com ABC e algumas ONGs que contavam com recursos do governo brasileiro ou com pessoal do Brasil, a exemplo da Viva Rio (ENTREVISTA 07, 2021).

Segundo o entrevistado 20, ex-funcionário do CGFome, essa coordenação atuava em duas frentes, sendo (1) uma frente emergencial, que visa ao atendimento de situações agudas e demandas humanitárias urgentes, e; (2) em uma frente estruturante: “(...) por isso chamávamos de cooperação humanitária, porque ela não era assistencialista, ela visava à sustentabilidade (...) (ENTREVISTA 20, 2021). Nesse sentido, segundo 20:

O Betinho diz: “quem tem fome, tem pressa”. E o Josué de Castro diz: “a fome é um problema político”. (...) A gente precisava entender que o humanitário trazia esse sentimento de urgência, mas a gente precisava lembrar do Josué de Castro dizendo que era um problema político, então a gente não podia ignorar todas as dimensões políticas daquele problema, não podia simplesmente organizar uma distribuição de alimentos e ignorar toda a implicação que, na hora que eu sair, aquele mercado vai estar todo desestruturado, no médio longo prazo, aquela agricultura estaria desestruturada (ENTREVISTA 20, 2021).

O entrevistado 20 destaca a relevância da cooperação com o Haiti no contexto da atuação do CGFome, destacando, por exemplo, que, em 2012, o Haiti sozinho chegou a representar quase 50% do orçamento daquele órgão (ENTREVISTA 20, 2021). Segundo o entrevistado 20, o CGFome tinha uma dotação

orçamentária voltada especificamente para a promoção do engajamento com a sociedade civil, com vistas a: “(...) não só dialogar, mas financiar a sociedade civil brasileira para que ela pudesse ser protagonista dessa cooperação em alguma medida” (ENTREVISTA 20, 2021). Nesse sentido, para o entrevistado 22, que atuou no CGFome, esse órgão empreendeu esforços para democratizar as relações internacionais do Brasil, trazendo a sociedade civil para dentro da atuação das organizações internacionais: “(...) Aí eu até diria que tem um mecanismo de dupla via, por um lado a gente buscava a democratização das relações internacionais, e, por outro, nós tínhamos muito claro que só conseguiríamos isso se trouxéssemos a sociedade civil para dentro dos organismos internacionais” (ENTREVISTA 22, 2021).

De acordo com 20, o CGFome contava com Fórum de diálogo com a sociedade civil que tinha duas frentes de trabalho, sendo uma delas voltada ao fortalecimento da coordenação da sociedade civil brasileira no Haiti, e a outra voltada à coordenação de projetos da cooperação humanitária brasileira em terreno haitiano (ENTREVISTA 20, 2021). O Fórum funcionou com maior vigor entre 2010 e 2013, pois, na visão do entrevistado 20, o contexto das manifestações de 2013 no Brasil atraiu a atenção da sociedade civil brasileira, levando a uma redução do interesse doméstico pela situação no Haiti (ENTREVISTA 20, 2021). Segundo o entrevistado 20, o Fórum possibilitava a criação de dois espaços de concertação para a sociedade civil: (1) uma plataforma *online* para comunicações entre os participantes; (2) encontros mensais, em que as organizações tinham a oportunidade de apresentar iniciativas em andamento, os desafios que enfrentavam, e o governo brasileiro tentava responder a essas demandas, buscando compreender formas possíveis para promover a facilitação do diálogo e a colaboração para o desenho de projetos conjuntos entre os atores (ENTREVISTA 20, 2021). O entrevistado 20 menciona que os projetos conjuntos que tiveram financiamento do governo brasileiro envolveram, por exemplo, organizações como a Viva Rio, Via Campesina e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

Além disso, vale destacar que, no contexto do diálogo com a sociedade civil brasileira, o entrevistado 20 mencionou a criação da Bolsa Sérgio Vieira de Mello, que foi resultado de uma iniciativa entre o CGFOME em parceria com o Programa de Voluntários da ONU, com o objetivo de possibilitar a atuação de voluntários brasileiros em projeto de agricultura no Haiti (ONUMULHERES, 2014; ONU, 2016b, p. 56) (ONUMULHERES, 2014). Assim, segundo o entrevistado 20, a bolsa Sérgio

Vieira de Mello exemplifica a atuação do CGFome no sentido de ampliar os espaços de diálogo tanto com a sociedade brasileira quanto com a sociedade haitiana (ENTREVISTA 20, 2021).

A despeito dessa atuação junto à sociedade civil, o CGFome não persistiu como instituição da cooperação humanitária brasileira, haja vista que, segundo 20, em 2016, houve uma reforma institucional no MRE que levou à extinção desse órgão (MRE, 2017, p. 7) e a cooperação humanitária passou para a esfera de competência da ABC. Nesse contexto, houve, na visão do entrevistado 20, um esforço de apagamento relativamente à atuação do CGFome, na medida em que a documentação das atividades desse órgão não se encontra mais acessível ao público:

Até 2016, 100% dos nossos projetos estavam *online*, a gente tinha o Sigma, você conseguia entrar na página cooperação humanitária.itamaraty.gov.br e todas as informações estavam ali. Eu sei que houve um esforço de apagamento do governo brasileiro, tirando do ar esse material dos projetos (...) (ENTREVISTA 20, 2021).

O endereço eletrônico referido pelo entrevistado (MRE,) menciona que, a partir de 2016, a cooperação humanitária passou a ficar a cargo da ABC, mas não há nenhuma menção ao CGFome. Além disso, a página da ABC referente ao tema da cooperação humanitária limita-se a descrever essa cooperação após agosto de 2016, data da extinção do CGFome, sem que haja menções a essa coordenação (ABC,). Além disso, em consulta realizada via Lei de Acesso à Informação ao Ministério das Relações Exteriores, foi solicitada uma lista de todos os projetos de cooperação humanitária realizados pela Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) no Haiti, incluindo, quando existentes, os respectivos relatórios de avaliação. A manifestação de número 09002.000820/2021-99 foi realizada no dia 16 de abril de 2021 e foi respondida pela Coordenação Geral de Cooperação Humanitária (CGCH) da ABC, que afirmou: “Com relação ao pedido, foi localizado um único projeto⁷⁴ de cooperação na extinta CGFOME, assinado em

⁷⁴ Na resposta, a CGCH anexou arquivos relativos ao projeto “OSRO/HAI/302/BRA: *Fortalecimento do sistema nacional de produção e fornecimento de sementes / materiais vegetais de qualidade para pequenos agricultores haitianos e início da cooperação horizontal*, que foi executado entre 1 de novembro de 2013 e 31 de outubro de 2014, e para o qual, segundo informações dos documentos recebidos pela autora, o Brasil contribuiu com um total de 300 mil dólares à FAO para o financiamento do projeto.

parceria com a FAO e executado no Haiti”. Assim, a triangulação entre diferentes fontes de informação permite concluir que as atividades do CGFome não se esgotaram no projeto apresentado pela CGCH, o que indica a necessidade de o governo brasileiro dar maior transparência a suas atividades de cooperação humanitária e técnica no contexto de sua atuação no Haiti.

Além dessas falhas no tocante à transparência, o depoimento do entrevistado 20 sugere que as dinâmicas relacionais entre a ABC e o CGFome eram, em certa medida, problemáticas. Ao ser indagado sobre como era a interação entre ABC e CGFome, o entrevistado 20 manifesta que a relação não era “fluida”, porque, em sua avaliação, havia pouca clareza entre as diferenças entre a cooperação humanitária e técnica (ENTREVISTA 20, 2021). Nas palavras do entrevistado 20:

As caixinhas do que era humanitário e do que era desenvolvimento, a gente não se dava bem com essas caixinhas, então o CGFome tentava sempre superar isso. Só que, do outro lado, a ABC nem sempre estava aberta para isso, então a gente convidava a ABC para esse Fórum [de Diálogo com a Sociedade Civil], eles participavam, mas quase que como uma representação protocolar, ainda que eles tivessem também uma agenda de cooperação no Haiti” (ENTREVISTA 20, 2021).

Por esse motivo, o entrevistado entende que, com o fim do CGFome, não houve uma continuidade na forma de operacionalização da agenda humanitária pela ABC, haja vista que, para ele, as instituições conduziram essa agenda de formas diferentes (ENTREVISTA 20, 2021). Segundo Milani (2017, p. 47), essas mudanças institucionais aconteceram em um momento de ampliação das vertentes de atuação da cooperação técnica brasileira, o que gerou a necessidade de repensar o papel da ABC para fazer frente ao novo contexto da inserção internacional do Brasil nessa temática:

No entanto, a cooperação humanitária e outras agendas da cooperação internacional (educacional, desportiva, científica) multiplicavam suas atividades, e tendo a ABC o mandato exclusivo para atuar no campo da cooperação técnica, o Itamaraty passou a confrontar-se com o duplo desafio de coordenação interna desses distintos setores da cooperação, de um lado, e de criação de um discurso institucional coeso, com capacidade de incidência sobre a agenda política de modernização da cooperação internacional para o desenvolvimento implementada pelo Brasil sem seu conjunto, de outro. O crescimento exponencial dos projetos e dos orçamentos de cooperação internacional resultou, no período seguinte, na necessidade de o Itamaraty repensar o papel da ABC na interlocução com instituições nacionais e internacionais, mas principalmente seu “lugar político” no interior do Ministério das Relações Exteriores e nas agendas da própria política externa brasileira (MILANI, 2017, p. 47).

Assim, a experiência do CGFome no campo da cooperação humanitária brasileira no Haiti e os desafios do diálogo entre essa coordenação e a ABC demonstram que a cooperação internacional do Brasil tem espaços importantes para um amadurecimento de forma a viabilizar o fortalecimento do debate doméstico sobre a construção da paz. Considerando que o CGFome foi uma divisão do MRE, essa experiência reforça a análise da entrevistada 32, diplomata, para quem o amadurecimento de um debate sobre a construção da paz no Brasil passa por um fortalecimento na articulação e no diálogo entre o MRE e a ABC (ENTREVISTA 32, 2020). Nesse sentido, ao debater a interação da sociedade civil brasileira na cooperação desdobrada pelo Brasil naquele país, a entrevistada 2, diplomata de carreira, observa que houve uma atuação expressiva de organizações não-governamentais no Haiti:

Agora, nós tivemos organismos não governamentais importantes que tiveram e têm uma ação importante não-governamental no Haiti. O Viva Rio, eles vêm a convite do setor de Desmobilização, Desarmamento e Reinserção da MINUSTAH, (...), o Einstein, o Sírio Libanês, depois do terremoto mandaram médicos para cá, você tem associações religiosas que fizeram um trabalho mais filantrópico (...) (ENTREVISTA 02, 2020).

No entanto, o depoimento de Rubem César Fernandes (FERNANDES, 2012), da Viva Rio, é relevante para compreender os limites dessa cooperação entre o governo brasileiro e as ONGs brasileiras. Ao comentar a interface da Viva Rio com a ABC, Fernandes analisa que, à exceção do extinto CGFome, a cooperação brasileira não envolve financiamentos para ONGs brasileiras:

Não existe essa coisa de ONG ser financiada diretamente pelo governo brasileiro no exterior, não existe, tem uma exceção por curioso que seja, que é um ministro do Itamaraty que conseguiu o projeto de combate à fome, que saiu fora dos esquemas, aquela coisa do Frei Beto primeiro, depois combate à fome, Lula, Betinho, essa linha da fome é a única que sai um pouco do esquema e que consegue. Eu não sei por que, mas eles conseguem transferir algum recurso para aplicar também com ONGs. Está lá o MST, o MST está no Haiti, aí consegue transferir algum dinheirinho para o MST, algum dinheirinho para o Viva Rio, um dinheirinho para uma outra coisa, mas... (FERNANDES, 2012, p. 129–130).

Assim, não obstante a ABC tenha implementado projetos contando com o envolvimento de ONGs, a fala de Fernandes critica essa forma de atuação, ao apontar que, de sua perspectiva, existe uma dificuldade de interação entre ONGs e o governo brasileiro do ponto de vista da obtenção de recursos, pontuando que, no

caso da Viva Rio, esses recursos foram obtidos por meio do CGFome (FERNANDES, 2012, p. 129–130). Além de reforçar o ponto de que esse diálogo entre sociedade civil e governo brasileiro foi fortalecido com o CGFome, para Fernandes, o problema da cooperação brasileira não foi falta de apoio por parte da Embaixada brasileira, mas sim, falta de dar maior estrutura à cooperação internacional. Nesse sentido, se, por um lado, Fernandes (2012) elogia o apoio da Embaixada brasileira à atuação de ONGs brasileiras, ele critica, por outro, a falta de mais estrutura para a cooperação do Brasil:

Muito apoio institucional, muito. Isso tem e é importante porque você está num ambiente de ONU, internacionalizado, geral, todas as agências, o mundo inteiro lá, o Brasil está junto, a Embaixada, os embaixadores que esteve lá, o primeiro e o segundo são o Cordeiro e Igor Kipman, foram excelentes, realmente muito presentes, muito ativos e muito a fim de ver as coisas acontecerem. (...) Então o institucional muito forte em termos de apoio, e vale muito quando se está lá porque abre portas, abre caminhos, te dá uma retaguarda etc., mas recursos não, porque a cooperação internacional brasileira ainda não está estruturada. Porque a nossa cultura é muito para dentro, é muito brasileirinha, não tem visão internacional (FERNANDES, 2012, p. 130).

Verifica-se, portanto, que, no caso do engajamento do Brasil no Haiti, a inserção da sociedade civil brasileira experimentou desafios tanto no que se refere ao acesso à informação sobre a cooperação internacional do país quanto no que tange ao esclarecimento sobre as formas de participação. Não obstante a experiência do CGFome em seu esforço de diálogo com a sociedade civil brasileira, essa experiência não é compartilhada com a sociedade brasileira na atualidade, o que evidencia um importante limite no que se refere à participação da sociedade civil brasileira no tema da construção da paz. Esse contexto sugere não apenas carências institucionais do Brasil para trabalhar a PEB como política pública quanto a perda de oportunidade de o Brasil fazer inserções inovadoras a partir das experiências de ONGs nacionais. Nesse sentido, o próximo capítulo aprofundará esse debate, discutindo tanto o exemplo da Viva Rio como ONG brasileira que teve grande destaque no contexto do Haiti quanto o diálogo, ou os limites do diálogo, entre as burocracias domésticas e a sociedade civil haitiana.

5.5. CONCLUSÕES PARCIAIS

O presente capítulo discutiu as tensões e contradições sobre a lógica de construção da paz tanto a partir de uma perspectiva sistêmica quanto a partir de um olhar para as dinâmicas domésticas da política externa brasileira. Enquanto a análise do nível sistêmico evidenciou a inserção da PEB em uma agenda marcada por disputas por poder e recursos no âmbito internacional, a segunda seção aprofundou o debate sobre os mecanismos discursivos utilizados pelo Brasil para coadunar tanto seu interesse no nível sistêmico de participar da MINUSTAH quanto a necessidade de legitimar esse posicionamento junto ao público doméstico. Nesse contexto, evidenciou-se que, ao se relacionar à lógica de solidariedade e não-indiferença (SUNDARAM, 2019), a agenda de desenvolvimento, elemento chave do conceito de construção da paz, constituiu aspecto central para conferir legitimidade à participação brasileira.

Na esteira dessa inserção, a terceira seção utilizou o ponto de vista das dinâmicas domésticas que foram debatidas pelos entrevistados da pesquisa, de forma a situar a agenda da construção da paz com base na experiência de diplomatas, militares e dos funcionários da ABC e do GCFome, profissionais cuja atuação está relacionada ao conceito de construção da paz. Esse debate demonstrou que, enquanto o conceito de construção da paz é objeto de debates entre os diplomatas do Ministério das Relações Exteriores, o diálogo entre esse Ministério e a ABC mostra-se bastante limitado, o que evidencia a necessidade de um aprimoramento na articulação dos atores domésticos para trabalhar a temática da agenda de construção da paz. Além disso, no que se refere à articulação entre as burocracias domésticas com a sociedade civil brasileira, verifica-se que a cooperação para o desenvolvimento do Brasil no contexto haitiano poderia ter se beneficiado de um reforço da estrutura institucional, no sentido de: (1) ampliar os canais de diálogo com a sociedade civil do Brasil; (2) fortalecer a questão da transparência tanto dos projetos de cooperação técnica quanto dos atores responsáveis por sua implementação, esclarecendo para o público sobre a atuação precedente do CGFome e; (3) esclarecer, para a sociedade civil, as possibilidades existentes para financiamento e participação de projetos internacionais. Assim, verifica-se que, no contexto doméstico, a agenda de construção da paz no caso haitiano enfrentou o desafio da articulação tanto entre atores burocráticos nacionais quanto entre esses e a sociedade civil do Brasil. Dessa forma, a agenda de construção da paz do Brasil no Haiti careceu de conferir maior materialidade a essa

temática no contexto doméstico, o que limitou a execução da agenda de paz e segurança enquanto política pública. Além disso, verificou-se que, a despeito do envolvimento da sociedade civil brasileira em determinados momentos da atuação do Brasil no Haiti, como no contexto da atuação do CGFome, esse envolvimento foi prejudicado pela ausência de informações claras tanto sobre a cooperação técnica e humanitária em curso quanto sobre as oportunidades de engajamento das ONGs brasileiras no Haiti. Assim, essa condução da PEB limitou o potencial da sociedade civil brasileira de trazer abordagens de cunho inovador para o Haiti, tendo em vista as carências estruturais da cooperação técnica brasileira em apresentar, de forma mais clara, os desdobramentos das iniciativas no terreno haitiano e de conferir maior abertura para a participação da sociedade civil brasileira naquele contexto.

6. A AGENDA DE CONSTRUÇÃO DA PAZ DO BRASIL NO CONTEXTO HAITIANO

6.1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo analisa as ideias dos formuladores de política externa brasileira sobre a construção da paz a partir de uma análise com foco no contexto haitiano. Para tanto, a partir de uma combinação de elementos ideacionais e empíricos, discutem-se as tensões e as contradições presentes nos três níveis propostos na presente tese. Assim, a partir das entrevistas realizadas e das demais evidências coletadas na tese, o capítulo aprofunda o debate sobre as ideias dos formuladores de política externa brasileira a partir da análise das dinâmicas que envolveram a atuação do Brasil no contexto haitiano.

Para tanto, o capítulo divide-se em quatro seções. A primeira seção discute as ideias dos entrevistados quanto à situação de fragilidade das instituições do governo haitiano, haja vista que essas ideias constituem pano de fundo relevante para discutir a inserção do Brasil naquele contexto. A segunda seção, por sua vez, apresenta um panorama sobre a cooperação técnica do Brasil com o Haiti no período de 2004 a 2017, o que possibilita o debate sobre a interface entre essa cooperação e o conceito de construção da paz. Para tanto, alguns exemplos de projetos da cooperação técnica são debatidos com vistas a evidenciar, a partir de casos práticos, os desafios e as oportunidades na interface entre a cooperação técnica e a construção da paz.

A terceira seção refere-se à análise da atuação dos *peacekeepers* brasileiros no terreno haitiano no que se refere à temática de construção da paz. Essa seção divide-se em quatro partes. A primeira parte traz um debate sobre o entendimento dos entrevistados sobre o papel dos *peacekeepers* no tema da construção da paz. As três partes subsequentes exploram diferentes vertentes da atuação dos militares no contexto haitiano relevantes para debater a construção da paz, quais sejam: (a) os projetos de Impacto Rápido (QIPs), um tipo de projeto que busca contribuir para gerar suporte da população local quanto à missão de paz; (b) os projetos de Redução de Violência Comunitária (CVRs), um tipo de iniciativa que busca dialogar com as comunidades locais como meio para a redução da violência; e (c) Ações

Cívico-Sociais (ACISOs), uma forma de atuação realizada pelo Exército para assistência das comunidades locais, e a atuação do Batalhão de Engenharia brasileiro na MINUSTAH. Para melhor fundamentar a análise, recorreu-se ao pedido de acesso à informação 60110.001830/2021-71 para o Exército Brasileiro, sobre quais foram os ACISOS e CVRs realizados pelo Brasil no contexto do Haiti, entre 2004 e 2017, quais foram os parceiros envolvidos e quais foram os montantes destinados a esses projetos. O pedido foi respondido em 21 de junho de 2021 e a resposta, que pode ser consultada no Anexo I desta pesquisa, omitiu os orçamentos envolvidos nas referidas atividades.

Essas atividades se inserem no contexto da atuação do Batalhão Brasileiro na MINUSTAH e, nos casos dos QIPs e CVRs, podem ser realizadas em conjunto com o Componente Civil-Militar da MINUSTAH, que atua em atividades de cunho civil da missão, como, por exemplo, assistência humanitária, ações de desarmamento, desmobilização e reintegração e ações em áreas sociais, como saúde e nutrição, entre outros (WAISBICH; POMEROY, 2015, p. 5). Além disso, vale observar que, não obstante essa divisão seja útil para conferir maior clareza para a discussão da presente pesquisa, essas vertentes podem, conforme observou a entrevistada 8, acadêmica, apresentar sobreposições, por exemplo: (1) dos projetos de CVR que podem ser operacionalizados por meio de QIPs (ENTREVISTA 08, 2021), (2) no pós-terremoto, o Batalhão Brasileiro fez parcerias com o departamento de Coordenação Civil-Militar da MINUSTAH para reabilitar infraestruturas comunitárias, por meio de financiamento de QIPs e utilizando a mão de obra da Companhia de Engenharia Brasileira (WAISBICH; POMEROY, 2015, p. 6).

À luz dessa discussão, a quarta seção da pesquisa debate as implicações das ideias de construção da paz expostas no capítulo para o entendimento dos atores quanto aos legados da MINUSTAH. Essa estratégia analítica permite tanto uma retomada da discussão sobre os limites da expressão “jeito brasileiro de construção da paz” quanto uma reflexão crítica sobre as ideias dos formuladores de política externa. Assim, o capítulo encerra-se com a discussão da hipótese da pesquisa, retomando criticamente os principais argumentos apresentados nos capítulos 5 e 6.

6.2. VISÕES SOBRE O HAITI, PARCEIRO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA

A presente seção apresenta as análises feitas pelos entrevistados no que se refere tanto ao contexto haitiano quanto ao papel do governo e da sociedade locais no contexto da temática da construção da paz. Essa análise é relevante por permitir uma reflexão sobre as concepções dos formuladores de política externa relativamente ao “local” haitiano, o que possibilitará uma discussão, no presente capítulo, sobre a lógica de apropriação nacional que é trazida pela diplomacia brasileira na divulgação de suas posições oficiais sobre a agenda de construção da paz (MRE,). Um exemplo de menção a essa lógica de apropriação nacional durante as entrevistas foi a fala do entrevistado 10, diplomata e acadêmico. Esse entrevistado avaliou que os haitianos devem encontrar seu caminho político, e a ONU é vista, nesse contexto, como um ator capaz de auxiliar nesse processo: “(...) A ONU pode ajudar com Estado de Direito, pode ajudar com trazer mais estabilidade política, dividir experiências, mas, no fundo, é o próprio país, os haitianos, que tem que encontrar o caminho” (ENTREVISTA 10, 2020).

Nesse contexto, o presente debate evidencia que diferentes entrevistados reconheceram, no Haiti, um contexto de grandes fragilidades institucionais, o que é evidenciado no contexto das relações entre o governo haitiano e a cooperação internacional presente naquele país. Essa percepção de fragilidade institucional está presente tanto nas falas dos entrevistados quanto em pronunciamentos do governo brasileiro. Ao comentar a atuação do Brasil no campo da cooperação com o Haiti, o ex-Chanceler brasileiro Celso Amorim (2011, p. 44–45) destacou essa visão de fragilidade do Haiti, ao reconhecê-lo como um “Estado fraco”:

No campo da cooperação, também agimos de maneira muito intensa. O Brasil teve um papel de relevo ao trazer o Banco Mundial e o BID de volta ao Haiti. (...) Foi muito difícil implementá-los. Primeiro, porque o governo era provisório. Além disso, a sociedade haitiana é mal organizada, o Estado haitiano é fraco. Aliás, é um bom tema para a ciência política: embora o poder autoritário fosse fortíssimo, o Estado era muito fraco como instituição, não só para manter a ordem do país, como também para prover as suas necessidades básicas (AMORIM, 2011, p. 44–45).

Nesse sentido, uma constatação trazida por alguns entrevistados foi o reconhecimento do desafio enfrentado pelo governo haitiano em um contexto em que atuam não apenas organizações brasileiras, mas também uma miríade de organizações multilaterais, ONGs e as agências de diversos países. Segundo o entrevistado 3, militar, à época da MINUSTAH, o Haiti tinha um elevado número de

organizações dessa natureza em território haitiano: “O Haiti é chamado de República das ONGs, é um país do tamanho do Estado de Alagoas com 9.000 ONGs, então eles estão em todos os quarteirões do Haiti” (ENTREVISTA 03, 2020). Andrade (2019, p. 296) corrobora esse diagnóstico, ao afirmar que: “(...) A partir de 1998, o país havia se transformado em uma “república de ONGs” com a maior densidade de ONGs por habitante do mundo” (ANDRADE, 2019, p. 296). Ao mesmo tempo, essa cooperação internacional é caracterizada por alguns entrevistados a partir da percepção de uma grande falta de coordenação entre os diferentes atores que estiveram presentes no contexto haitiano (ENTREVISTA 03, 2020; ENTREVISTA 19, 2020). Enquanto o entrevistado 19, da ABC, avalia que “O Haiti é um festival de falta de coordenação” (ENTREVISTA 19, 2020), o entrevistado 3, militar, afirma que:

Além disso, você tem uma falta de coordenação, pois muitas organizações não trabalham dentro do plano do governo, auxiliando o governo, elas trabalham de maneira independente, sem estar dentro de um plano de governo. Para você ter ideia, das 9.000 ONGs, mais ou menos 500 estavam cadastradas no governo, as outras fazendo o que bem entendem (ENTREVISTA 03, 2020).

Nesse contexto, na avaliação do entrevistado 3, existe, no contexto do Haiti, a dificuldade de se transmitirem as atividades realizadas pelas ONGs para o governo haitiano (ENTREVISTA 03, 2020). Assim, na avaliação do entrevistado 3, as relações de cooperação entre o Brasil e o Haiti se inserem no quadro mais amplo da cooperação internacional com o Haiti, no qual as organizações internacionais não conseguem efetivar uma transmissão de responsabilidades ao governo haitiano:

(...) as organizações não substituem o governo, elas dão um auxílio para o governo se arrumar, mas o governo tem que dizer em uma hora: “está comigo”. E esse momento é complicado. Você quase nunca chega nesse momento em que o governo diz: Ok, agora vocês podem sair que está comigo (ENTREVISTA 03, 2020).

Assim, na fala do entrevistado 3, verifica-se a percepção de que o governo haitiano não tem o controle da atuação dos diferentes atores internacionais no país (ENTREVISTA 03, 2020). Nesse contexto, se, por um lado, o entrevistado afirma que as organizações não substituem o governo, por outro, verifica-se que há uma naturalização, na fala desse entrevistado, do fato de que as atividades relacionadas à gestão pública do país devem ser transmitidas pelas organizações internacionais

ao governo, o que sugere, novamente, a falta de controle do governo haitiano sobre a condução do país. A percepção desse militar é corroborada pelo entrevistado 14, diplomata de carreira, que, ao ser perguntado sobre quais fatores considera relevantes para o processo de paz haitiano, avalia que a comunidade internacional busca dar à sociedade haitiana a condução de seu próprio destino, o que, novamente, alinha-se à visão de que o governo haitiano é aliado de seu próprio processo de construção da paz:

Todo o esforço da comunidade internacional que atua no Haiti é no sentido de que os haitianos tomem o seu destino em suas próprias mãos – o Brasil não é exceção. Todo o apoio brindado ao Governo do Haiti visa dotar o Estado de condições para conduzir os destinos da nação, gerar capacidade doméstica para gerir seus próprios assuntos, enfim, para que marche por conta própria. Entretanto, as limitações de ordem orçamentária (precária e insuficiente arrecadação), de recursos humanos (agravada pelo terremoto, quando morreram cerca de 30% dos funcionários públicos do país) e de infraestrutura (também duramente atingida pelo terremoto) impedem que na atual conjuntura o Haiti abra mão da cooperação internacional para a manutenção da estabilidade e da ordem nacionais. Como apontei na resposta anterior, geração de emprego e renda, com a conseqüente redução das disparidades sociais são vigas mestras para a construção da paz. (ENTREVISTA 14, 2020).

Na fala do entrevistado 14, evidencia-se a ideia de que o governo haitiano não dispõe de condições materiais, tanto em termos de pessoal quanto em termos de recursos financeiros, para “gerir seus próprios assuntos” (ENTREVISTA 14, 2020). Nesse sentido, entende-se que o governo haitiano não tem condições para “abrir mão da cooperação internacional”, haja vista que essa cooperação está associada, na visão do entrevistado 14, tanto à manutenção da ordem e da estabilidade quanto do avanço das temáticas sociais. Assim, de acordo com o entrevistado 14, a atuação da comunidade internacional, nela incluída o governo brasileiro, vai no sentido de “dotar o Estado de condições para conduzir os destinos da nação”, o que aponta para a imagem de um governo haitiano que é incapaz de gerir seus problemas sozinho, e que, nesse quadro, precisa da cooperação internacional para suprimir suas lacunas institucionais (ENTREVISTA 14, 2020). Essa visão alinha-se ao entendimento de Valler Filho (2007, p. 257), segundo o qual a cooperação brasileira deparou-se com condições precárias por parte do governo haitiano para gerir as atividades nesse âmbito:

Logo nos primeiros contatos com o Governo provisório, em 2004, ficou evidente que, apesar da boa-vontade e dos gestos de simpatia com que as

missões técnicas brasileiras foram recebidas, as condições de trabalho eram precárias. Os órgãos públicos ou se encontravam desaparelhados, ou com pessoal não treinado, incapaz de dar seguimento ou atender às questões mais elementares. (...). *O Estado, tal como modernamente é compreendido, inexistente no Haiti* (grifo da Autora). E na ausência de instituições, dificilmente se poderá cruzar a grande avenida de desconfiança com relação à gestão dos recursos e permitir-se a tão desejada liderança do processo de reconstrução por parte das autoridades haitianas (...) (VALLER FILHO, 2007, p. 257).

Nesse contexto, a entrevistada 21, da ABC, enfatiza que, em razão do contexto de grande instabilidade institucional do Haiti, existe um grande desafio para a coordenação da cooperação com esse país, haja vista que são frequentes as mudanças de cargos nos postos do governo haitiano, há carência de registros para fins de memória dos processos de cooperação, e a entrevistada resume esse quadro como uma falta de institucionalidade por parte do governo haitiano (ENTREVISTA 21, 2020). Ainda assim, é importante observar que essa visão de fragilidade institucional do governo haitiano foi criticada por dois entrevistados. Ao discutir o caso do Haiti, o entrevistado 20, ex-funcionário do CGFome, problematizou a ideia de que as instituições de governo haitiano precisariam estar “prontas”, ou completamente preparadas, para gerir os problemas daquele país:

Porque é isso, o Haiti não é um saco vazio, foi o primeiro país da América Latina a ficar independente. Não tem como dizer que um país com 600 anos de história [sic], a instituição não está pronta. É uma visão extremamente Norte-Sul, o que é o pronto? As instituições brasileiras são prontas? (ENTREVISTA 20, 2021)

Em linha com essa crítica sobre a fragilidade institucional do Haiti, o entrevistado 19, da ABC, avaliou que a suposta falta de institucionalidade não deve servir como justificativa para “atomizar” os contatos da cooperação, no sentido de dispersar o diálogo da cooperação entre diferentes pontos focais e passar por cima dos canais governamentais da contraparte haitiana. Na avaliação do entrevistado:

Se você quer ter uma agenda de paz e desenvolvimento que funcione, tem que ter coordenação (...). Então é importante que se busque ter um interlocutor governamental, mas que esse ator governamental represente uma coordenação interna de outros atores relevantes internos. Por isso que é importante evitar aquela coisa: “ah, mas o governo é muito frágil, então vamos sair negociando com um monte de atores diferentes, e negociando diretamente as coisas, porque vamos ganhar tempo e vamos conseguir mais rápido as coisas, fragilizando, no médio longo prazo uma estrutura de governança que funcione no longo prazo”. A atomização de contatos é muito ruim (ENTREVISTA 19, 2020).

Ainda assim, considerando que parcela importante dos entrevistados enfatizou a fragilidade institucional do governo haitiano, verifica-se que esse discurso tem pontos de contato com a visão da comunidade internacional para o Haiti, que, conforme debatido no Capítulo 4, entende a incapacidade do Estado haitiano como justificativa para alocar a gestão da cooperação a esse país a organizações internacionais (OSE, 2011; SEITENFUS, 2014). Visto dessa perspectiva, ao entender o Haiti como um Estado que não dispõe das condições necessárias para “marchar por conta própria” (ENTREVISTA 14, 2020) é possível tecer um paralelo entre a visão de diferentes entrevistados no contexto da presente pesquisa e a visão da comunidade internacional no que se refere às capacidades do governo haitiano. Essa observação é importante na medida em que, ao normalizarem o alijamento do governo haitiano da gestão pública do Haiti, os discursos dos formuladores de política externa brasileira referidos na presente seção sugerem aderência a uma visão internacional que, ao apartar o governo haitiano da resolução de seus problemas, impede a construção da paz em bases duradouras naquele país. Assim, à luz das falas dos entrevistados, é importante ressaltar que as percepções de fragilidades institucionais do Haiti devem ser lidas de forma crítica, com o objetivo de evitar o que Trouillot (2020) chamou de “excepcionalismo do Haiti”, lógica que, ao ver o funcionamento do país como anormal, é utilizada para justificar práticas entendidas pelo autor como neocoloniais:

Quando nos dizem repetidas vezes que o Haiti é único, bizarro, anormal, esquisito, excêntrico, exótico ou grotesco, também estão nos dizendo, de diversas formas, que o Haiti é anormal, irregular e, portanto, inexplicável. (...) o excepcionalismo haitiano tem sido um escudo que mascara a contribuição perversa dos poderes ocidentais para a situação haitiana. O excepcionalismo haitiano funciona, assim, como um escudo contra a integração do Haiti a um mundo dominado pelo cristianismo, pelo capitalismo e pela branquitude. Quanto mais o Haiti parecer estranho, mais fácil será esquecer que ele representa o mais longo experimento neocolonial da história do Ocidente. (TROUILLOT, 2020, p. 4).

Na fala do entrevistado 10, acadêmico e diplomata, é possível associar a fragilidade institucional do Haiti ao próprio estabelecimento da MINUSTAH. Segundo o entrevistado, não obstante as instabilidades políticas possam ocorrer em qualquer país, em seu entendimento, a MINUSTAH foi estabelecida para fazer frente ao “risco de uma guerra civil” que não poderia ser administrado pelo governo haitiano:

Você tem instabilidade interna, protestos contra o presidente. (...). Isso poderia acontecer em qualquer país, pobre, rico, não importa, o povo tem o direito de se manifestar e ir às ruas. Então o que era mais drástico, e que motivou a criação da MINUSTAH, era o risco de guerra civil. Então se hoje ainda não está numa situação ideal em termos de estabilidade, você pelo menos tem um mínimo para poder administrar o conflito político, a política sem que ela tenha que fazer uso da violência. Mas esse problema não é exclusivo do Haiti: em vários países com dificuldades você tem a mesma situação, que a política é misturada com formas violentas de gerenciar divergências (ENTREVISTA 10, 2020).

Assim, na fala do entrevistado 10, a falta de capacidade institucional do país conformou o pano de fundo para o estabelecimento da MINUSTAH, ao entender que essa missão serviu para lidar com um “risco de guerra civil” (ENTREVISTA 10, 2020). Nesse sentido, o discurso de fragilidade institucional pode ser entendido como uma linha demarcatória não consensual que, ao delimitar os conflitos políticos que podem ser geridos pelo governo haitiano daqueles que não podem, passou a servir de baliza para as decisões da comunidade internacional sobre a necessidade de intervenção militar naquele país. No entanto, ainda que não seja objeto da presente tese aprofundar a discussão sobre a pertinência das operações de paz em geral para o tratamento de conflitos internacionais, é necessário pontuar que, conforme debatido no Capítulo 5, a presença do Brasil no Haiti se insere em um contexto controverso sobre os limites de atuação dessas missões. Dado que a política de todos os países está sujeita a instabilidades, torna-se necessário problematizar a lógica de “fragilidade” das instituições de um determinado país como baliza para acionar a atuação da comunidade internacional por meio das operações de paz. Embora não esteja no escopo da presente tese aprofundar o debate sobre essa questão, verifica-se que ela constitui paradigma importante para analisar a inserção do Brasil na MINUSTAH, haja vista que, conforme discutido no Capítulo 5, o engajamento do Brasil nessa operação de paz constituiu aspecto central para entender as iniciativas brasileiras no tocante à agenda de construção da paz no Haiti. Assim, sem perder de vista esse debate paradigmático, as próximas seções aprofundam o debate sobre os limites da operacionalização de uma agenda de construção da paz do Brasil no contexto do Haiti, com foco na cooperação técnica do Brasil e, posteriormente, sobre a atuação dos militares brasileiros no terreno do *peacebuilding*.

6.3. PANORAMA DA COOPERAÇÃO TÉCNICA DO BRASIL NO HAITI

A presente seção traz um panorama quantitativo e qualitativo da cooperação técnica entre o Brasil e o Haiti, como forma de discutir a relação entre essa cooperação e a lógica de construção da paz. Essa cooperação será o foco da presente análise, na medida em que, considerando o conceito de desenvolvimento internacional trazido na introdução da tese, essa cooperação materializa parte importante da atuação do Brasil na busca de contribuir para o fortalecimento das capacidades do Haiti com vistas à melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010, p. 11).

Nesse contexto, para compreender a agenda brasileira de cooperação técnica para o Haiti, Valler Filho (2007) observa a relevância de se retomar o princípio da não-indiferença, analisado no Capítulo 5. Segundo esse autor, a adoção desse princípio conformou pano de fundo relevante para fomentar as iniciativas da cooperação brasileira para o Haiti:

A “atitude de não-indiferença”, conformada pela política externa brasileira, reinterpreta, no caso crítico haitiano, o tradicional princípio da diplomacia brasileira de não-ingerência. Em menos de dois meses, o Itamaraty organizou a missão multidisciplinar que construiria, ainda que em bases incipientes, um arcabouço inicial para programa de projetos e ações de reconstrução (VALLER FILHO, 2007, p. 253).

De acordo com Milani et al. (2019, p. 87), até o ano de 2004, a cooperação entre Brasil e Haiti era bastante incipiente, haja vista que, segundo os autores, antes daquele ano, o único acordo de cooperação que havia sido assinado entre os dois países foi o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica em 1982, ano em que houve a realização da única missão oficial do Haiti para o Brasil para a assinatura do referido acordo. Nesse contexto, segundo Milani et al. (2019, p. 87), com o início da MINUSTAH, houve um incremento significativo da cooperação entre Brasil e o Haiti, que passou a figurar entre os principais países receptores da cooperação técnica brasileira na América Latina. Nesse sentido, de acordo com o entrevistado 19, funcionário da ABC:

A ideia era que uma ação de promoção da estabilidade social com o apoio de missões militares, com amparo da ONU, mereceria também ações na área de desenvolvimento. Então a ABC foi mobilizada com o coordenador

da área de cooperação técnica na época, a desenvolver uma pauta mais intensa de projetos de cooperação técnica (...) (ENTREVISTA 19, 2020).

O entendimento de que o incremento da cooperação técnica com o Haiti foi motivado, em larga medida, pela atuação militar do Brasil na MINUSTAH também foi observado por Valler Filho (2007). Para esse autor, a vertente da cooperação funcionou como um “complemento” da ação militar do Brasil na MINUSTAH:

A criação de uma vertente civil, por sua vez, teve por fim complementar a importante presença militar, dando-lhe respaldo via criação de uma agenda positiva voltada para o encaminhamento de questões sociais e econômicas do país. No caso específico, serviu por igual como meio de angariar simpatia e boa vontade numa sociedade historicamente hostil à presença estrangeira (VALLER FILHO, 2007, p. 263).

Nessa passagem, Valler Filho (2007, p. 263) entende que a cooperação do Brasil com o Haiti teve duas motivações principais que estão diretamente relacionadas à MINUSTAH: (1) servir de complemento à presença militar, por meio do tratamento de questões sociais e; (2) servir para “angariar simpatia” dos haitianos com relação à presença estrangeira, o que guarda estreita proximidade com a lógica utilizada pelos militares de buscar “ganhar corações e mentes” por meio de iniciativas sociais, conforme será debatido no presente capítulo⁷⁵.

A despeito dessa análise que sugere uma cooperação internacional com motivações relacionadas diretamente à presença da MINUSTAH, Milani et al. (2019, p. 129) observam que a narrativa oficial para a cooperação para o desenvolvimento entre o Brasil e o Haiti enfatiza a ausência de condicionalidades políticas, que os autores entendem como: “(...) um conjunto de requisitos nas áreas dos direitos humanos e da democracia liberal (reforma econômica, política, jurídica e institucional), que os países beneficiários devem cumprir para ter acesso aos recursos da cooperação internacional Norte-Sul” (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 130 Tradução da Autora). Esse princípio, em conjunto com outras narrativas oficiais do Brasil, é apresentado na Figura 4:

⁷⁵ Ainda na análise de Valler Filho (2007), faz-se menção à “hostilidade” da sociedade haitiana com relação à “presença estrangeira”; no entanto, é importante questionar a adequação do termo hostilidade frente ao contexto histórico do Haiti delineado no Capítulo 4, o qual relatou o passado de dominação colonial e de sucessivas intervenções estrangeiras que ocorreram naquele país.

FIGURA 4 - DIRETRIZES E NARRATIVAS OFICIAIS DO BRASIL



FONTE: Traduzido e Adaptado de Milani et al. (2019, p. 129)

Nesse contexto, a despeito de, conforme exposto no Capítulo 3, o Brasil pautar sua cooperação internacional com outros países pela ausência de condicionalidades, segundo Milani et al. (2019, p. 131), alguns funcionários haitianos observaram a tensão existente entre a participação do Brasil na MINUSTAH, entendida como uma intervenção, e o princípio da não-condicionalidade política defendido pelo Brasil. A despeito de sua relevância, esse debate não foi levantado pelos entrevistados da presente pesquisa, que, em grande medida, se limitaram a reforçar as narrativas oficiais apresentadas por Milani et al. (2019, p. 129), com ênfase: (1) na afirmação, pelos funcionários da ABC entrevistados, da lógica da cooperação Estado a Estado e do respeito à soberania (ENTREVISTA 19, 2020; ENTREVISTA 21, 2020), da ênfase na similitude cultural e social e laços históricos comuns, pelos entrevistados 2, 5, 7 e 10, diplomatas (ENTREVISTA 02, 2020; ENTREVISTA 05, 2020; ENTREVISTA 10, 2020; ENTREVISTA 07, 2021) e; (3) da lógica de cooperação - e não de ajuda - e do compartilhamento de experiências, pelo entrevistado 7, diplomata (ENTREVISTA 07, 2021).

Com base nessas narrativas oficiais, o Brasil, convencido da importância de materializar sua atuação não apenas no âmbito militar, mas também na vertente civil, empreendeu diferentes esforços para colocar em prática uma agenda de cooperação técnica e humanitária. Uma das iniciativas do Brasil foi buscar uma inserção nos debates do Quadro de Cooperação Interina, que foi detalhado no Capítulo 4 (HAITI, 2004, p. xi; MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 8–89). Segundo Valler Filho (2007):

As necessidades e prioridades para a reconstrução do Haiti seriam inventariadas por consultores estrangeiros no documento *Interim Cooperation Framework – ICF* e serviriam de base para a Conferência de Doadores de Washington. Esse diagnóstico, embora genérico, forneceria elementos importantes para o processo de tomada de decisão brasileira, ao tempo em que determinaria o perfil da participação oferecida desde o primeiro momento (VALLER FILHO, 2007, p. 17).

Segundo Valler Filho (2007, p. 17), no contexto da Conferência de Doadores que foi realizada em Washington, o Brasil, que não se enquadra na categoria de “doador líquido de recursos” utilizada pelos países desenvolvidos no tocante à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento⁷⁶, se disponibilizou a atuar no campo da cooperação técnica. Para tanto, o país enviou uma missão de avaliação composta por técnicos brasileiros de diferentes áreas para avaliarem conjuntamente possíveis iniciativas de cooperação técnica e humanitária (VALLER FILHO, 2007, p. 182; SEITENFUS, 2014; MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 89). Ainda segundo Milani et al. (2019, p. 89), além da ABC, participaram da missão representantes da EMBRAPA, do SENAI, de universidades brasileiras e a ONG Viva Rio. Em particular, entre 2005 e 2009, o Haiti se tornou o segundo país, somente atrás de Cuba, na lista dos maiores destinos da cooperação humanitária brasileira, recebendo, ao longo do período, um total aproximado de 29,8 milhões de reais, ou 19,21% do valor total da cooperação humanitária do período (IPEA, 2010, p. 26; MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 90–91). Além disso, na esteira dessa missão, o Haiti recebeu projetos de cooperação do Brasil em diferentes áreas. A Tabela 3 evidencia os principais projetos de cooperação realizados entre Brasil e Haiti de 2005 a 2009:

TABELA 3 - PRINCIPAIS PROJETOS DE COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E HAITI (2005-2009)

⁷⁶ Milani et al (2019, p. 98) observam que o Brasil evita a utilização dos termos como “ajuda” e “relação doador-receptor” que são tradicionalmente associados aos critérios utilizados pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a alocação de recursos no contexto de sua Cooperação Norte-Sul.

Projeto de cooperação	R\$
Aprimoramento do programa haitiano de imunizações	253.354
Construção de cisternas familiares	106.863
Doação de materiais esportivos	67.657
Eliminação e prevenção do trabalho infantil	530.376
Fortalecimento da agricultura familiar	53.519
Fortalecimento da cultura da mandioca	41.071
Promoção da sustentabilidade da produção de hortaliças	238.502
Reciclagem operacional para bombeiros haitianos	48.071
Reconstrução da cobertura vegetal da bacia do Mapou	61.598
Transferência tecnologias produção e processamento do caju	167.483
Assistência humanitária	29.800.000
Bolsas de estudos para haitianos	63.180

FONTE: IPEA (2010, p. 48)

Essa cooperação foi intensificada em 2010, haja vista que, no contexto do terremoto, o Brasil reforçou a cooperação tanto humanitária quanto técnica para o Haiti. Enquanto a primeira totalizou, em 2010, cerca de 84 milhões de reais (IPEA, 2017, p. 123), a segunda chegou a cerca de R\$9,95 milhões. Os dados da cooperação técnica entre Brasil e Haiti para o período de 2010 a 2018 estão expostos no Gráfico 1:

GRÁFICO 1 - GASTOS ANUAIS DO BRASIL NA COOPERAÇÃO TÉCNICA COM O HAITI (2010-2018)



FONTE: Elaborado pela autora com base em IPEA (2014, p. 29, 2017, p. 28, 2018, p. 286, 2020, p. 131). Observação: de acordo com IPEA (2018, p. 286), o dado negativo de 2012 refere-se a reembolsos de despesas que não foram gastas de acordo com o planejado nos projetos originais.

De acordo com os dados do IPEA (2014, p. 29, 2017, p. 28, 2018, p. 286, 2020, p. 131), verifica-se que a cooperação técnica entre o Brasil e o Haiti teve um valor relativamente elevado na comparação com o restante do período nos anos de 2010 e de 2018. No caso de 2010, a cooperação foi intensificada, haja vista que,

conforme analisado no Capítulo 4, as graves perdas impostas pelo terremoto ensejaram uma ampliação dos esforços de cooperação técnica por parte do governo brasileiro, conforme enfatiza Douglas Valletta Luz (2018a):

Os anos de 2004 e 2010 são marcos históricos no perfil de cooperação técnica entre os dois países: a partir de 2004, as atividades e os projetos desenvolvidos estiveram mais relacionados a políticas de eliminação da fome e pobreza e, a partir de 2010, tiveram enfoque na reconstrução do país e na cooperação humanitária, principalmente na área da saúde e de alimentos (LUZ, 2018a, p. 117–118)

O segundo momento de pico da cooperação técnica ocorreu em 2018, após o término da MINUSTAH. Não obstante esse aumento esteja fora do período de análise da presente tese, ele é sinalizado para que futuras pesquisas avaliem as tendências de longo prazo no que se refere à cooperação internacional do Brasil com o Haiti no período posterior à MINUSTAH. Segundo o IPEA, além de uma missão técnica do Brasil para o Haiti com o objetivo de desenvolver um projeto sobre qualidade da água (IPEA, 2020, p. 80), o valor gasto com a cooperação entre Brasil e Haiti no biênio 2017-2018 incluiu a participação do Brasil na cooperação trilateral Brasil-Cuba-Haiti na área de saúde (GOMES; OLIVEIRA, 2015; ESTEVES, 2016; MENEGHEL et al., 2016; PESSOA; KASTRUP; LINGER, 2016; IPEA, 2020, p. 131). Essa cooperação, que inspirou a realização de um documentário produzido em parceria pelo Ministério da Saúde, em co-produção com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (MS, 2018) teve início em 2010 e seu objetivo foi o de promover um reforço do sistema de saúde pública no Haiti, incluindo o tratamento do surto de cólera (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 107). Segundo Milani et al. (2019, p. 107–108), esse projeto teve um dos maiores orçamentos da história da cooperação brasileira, totalizando 135 milhões de reais. Para Milani et al. (2019, p. 111), ainda que esse projeto tenha apresentado aspectos positivos, como o diálogo frequente com as autoridades haitianas e a busca de transmissão de conhecimentos entre as partes do projeto, essa iniciativa trouxe em seu bojo o desafio da sustentabilidade financeira, haja vista que o Haiti tem carência dos recursos necessários para continuar viabilizando os empreendimentos de saúde quando os parceiros da cooperação, Brasil e Cuba, concluírem suas contribuições. Na avaliação dos autores, esse é o caso, por exemplo, do monitoramento de doenças evitáveis, que precisa de aportes financeiros para continuar sendo

realizado após o término do projeto (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 110–111).

Nesse contexto, o Haiti terminou o biênio 2017-2018 como o quarto maior receptor da cooperação técnica do Brasil em valor financeiro, recebendo um total de cerca de 11 milhões de reais, o que equivale a 5,2% dos gastos totais realizados em cooperação técnica pelo Brasil no período (IPEA, 2020, p. 131). Assim, verifica-se que, enquanto a MINUSTAH constituiu pano de fundo importante para compreender o incremento da cooperação entre Brasil e Haiti, o fim da MINUSTAH foi acompanhado por uma intensificação do volume de recursos investido no país no campo da cooperação. Apesar dessa análise, para que a cooperação técnica brasileira com o Haiti seja capaz de contribuir para uma agenda de construção da paz de longo prazo naquele país, verifica-se que outros debates, para além da dotação orçamentária, precisam ser colocados. Esses debates passam pelo aprofundamento da compreensão tanto sobre o desenho e o acompanhamento dos projetos da cooperação técnica quanto seu enquadramento dentro de uma lógica de emancipação do governo haitiano.

Assim, para permitir esse debate, o termo “Haiti” foi pesquisado na página institucional da Agência Brasileira de Cooperação, que disponibiliza dados dos projetos da cooperação técnica realizados pelo Brasil (ABC, 2021). Essa pesquisa retornou um total de 120 projetos iniciados com o Haiti entre os anos de 2004 e 2018, considerando as seguintes modalidades: (1) Cooperação Sul-Sul; (2) Cooperação Trilateral; (3) Cooperação de trilateral com Organismo; (4) Cooperação de bloco. A pesquisa, que foi realizada em abril de 2021, verificou que, do total de projetos identificados, 114 deles constavam como “Concluído” e seis constavam como “Em execução”, sendo que, destes, somente dois deles têm a data de término prevista após 2020⁷⁷. Verifica-se que o número total de projetos cresceu ao longo dos governos Lula e atingiu seu ápice em 2010, no ano do terremoto e também do início da epidemia de cólera. Quinze novos projetos foram iniciados em 2011, sendo

⁷⁷ Os projetos de cooperação entre Brasil e Haiti com término posterior a 2020 são o PMA/10/01/BRA - Programa de Execução PMA/Brasil para a Promoção da Cooperação Sul-Sul de Apoio ao Desenvolvimento de Programas Sustentáveis de Alimentação Escolar, com término previsto para 31/12/2022 e um projeto relacionado à preservação de arquivos diplomáticos realizado em conjunto com a “Rede de Arquivos Diplomáticos Ibero-americanos (RADI)”, que é o único projeto que se enquadra na categoria “Cooperação de Bloco” e tem prazo de término previsto até 2025 (ABC, 2021).

que, desses, seis são relacionados ao setor agrícola e três estão na área da saúde⁷⁸:

GRÁFICO 2 - NÚMERO DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E HAITI (2004-2018)

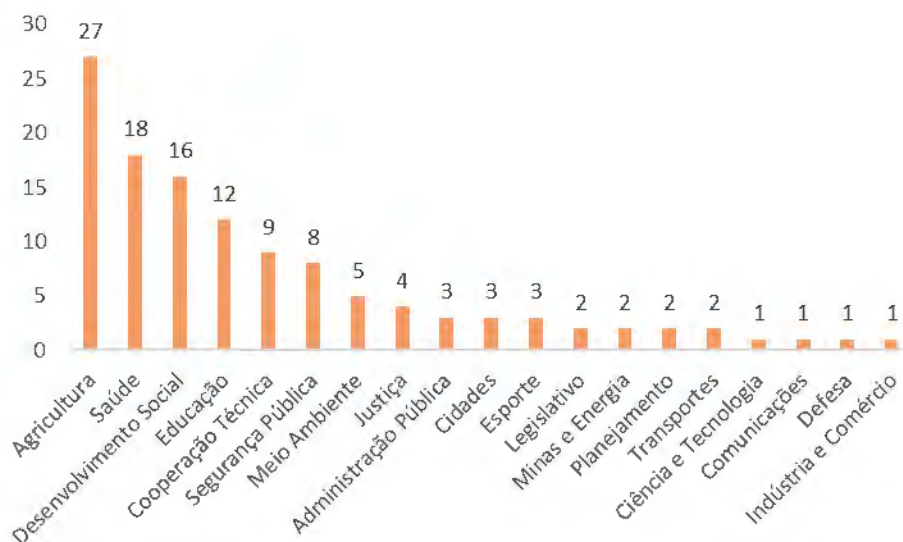


FONTE: Organizado pela autora com base em ABC (2021)

No que se refere às áreas temáticas dos projetos, verifica-se que as quatro principais temáticas trabalhadas no contexto da cooperação foram: (1) agricultura, com 27 projetos; (2) saúde, com 18 projetos; (3) desenvolvimento social, com 16 projetos e; (4) educação, com 12 projetos. O Gráfico 3 evidencia a frequência dos temas da cooperação entre Brasil e Haiti, conforme dados da ABC:

⁷⁸Os projetos na área da saúde são: BRA/04/044-A681 - Apoio às Iniciativas de Construção do Instituto Brasil-Haiti de Reabilitação e de Capacitação de Profissionais em Reabilitação e Inclusão Social das pessoas com deficiência; BRA/04/044-A712 - Capacitação de Lideranças Haitianas em Técnicas de Tratamento e Prevenção do Cólera e BRA/04/044-A705 - Missão de Coordenação com Cooperação Tripartite Brasil – Haiti – Cuba na Área da Saúde.

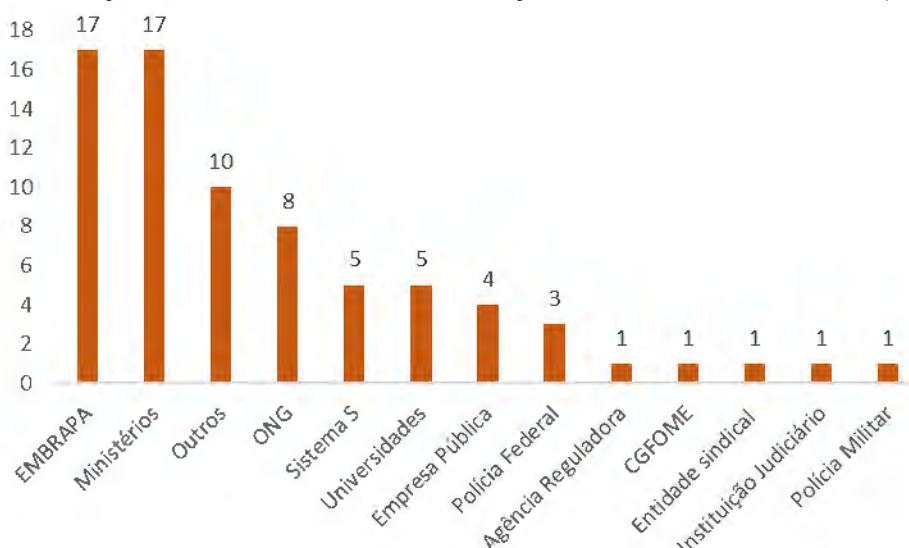
GRÁFICO 3 - PRINCIPAIS ÁREAS DA COOPERAÇÃO BRASIL E HAITI (2004-2018)



FONTE: Organizado pela autora com base em ABC (2021)

Dos 120 projetos listados na página da ABC, 74 deles mencionam instituições brasileiras parceiras em sua execução. O Gráfico 4 demonstra que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em conjunto com outros ministérios, encabeça a lista das principais executoras do projeto:

GRÁFICO 4 - INSTITUIÇÕES DO BRASIL NA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIL-HAITI (2004-2018)



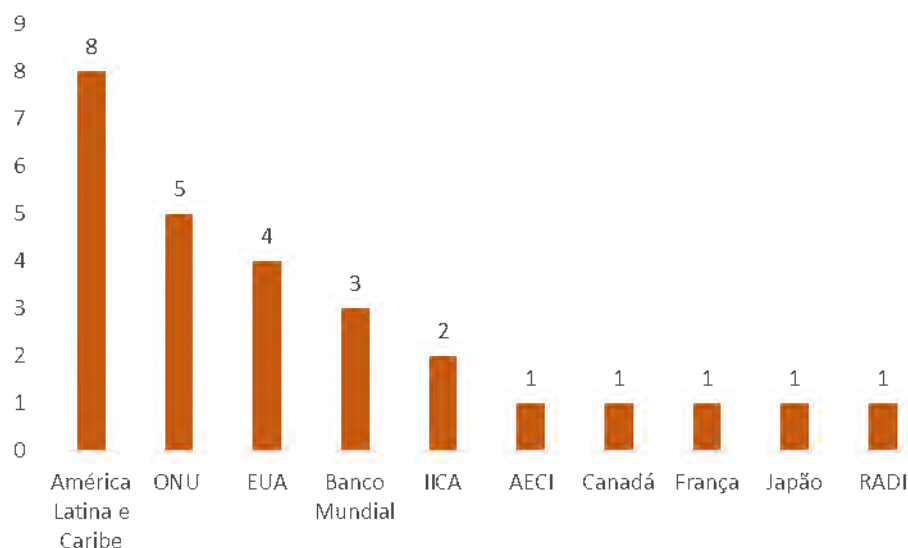
FONTE: Organizado pela autora com base em ABC (2021)

LEGENDA: a categoria **Outros** contempla: Fundação Biblioteca Nacional (FBN), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Hospital Sírio Libanês (Instituto de Ensino e Pesquisa), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER), Instituto Globoaves, Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), Serviço de Processamento de Dados (SERPRO), Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Com exceção do FNDE, que é mencionado em dois projetos

distintos, os demais órgãos são mencionados uma vez. Na categoria **ONGs** constam as seguintes menções: Pastoral da Criança⁷⁹ (3 menções), Olé Brasil Futebol Clube (2 menções), Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Albert Einstein (2 menções) e a ONG Pracatum (1 menção) (ABC, 2021).

Na categoria Ministérios do Gráfico 4, a instituição mais frequente nos projetos de cooperação técnica brasileira é o Ministério da Saúde, com 8 menções, dado que se alinha à elevada concentração de projetos na área temática dessa pasta. Dos 120 projetos, 26 deles mencionam a participação de uma terceira parte, nas modalidades de Cooperação Sul-Sul, cooperação prestada trilateral e cooperação de Bloco, conforme Gráfico 5:

GRÁFICO 5 - TERCEIRAS PARTES NOS PROJETOS DE COOPERAÇÃO BRASIL-HAITI (2004-2018)



FONTE: Organizado pela autora com base em ABC (2021)

Legenda: América Latina e Caribe inclui os seguintes países ou blocos: Cuba (2 menções), Nicarágua (2 menções), Bolívia (1 menção), Peru (1 menção), CARICOM (1 menção), Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) (1 menção); ONU: inclui Fundo de População das Nações Unidas, PMA, PNUD, União Internacional de Telecomunicações e a MINUSTAH, cada um com uma menção; IICA: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura; AECI: Agência Espanhola de Cooperação Internacional e RADI: Rede de Arquivos Diplomáticos Ibero-americanos.

⁷⁹ Segundo Valler Filho (2007, p. 247), a Pastoral da Criança é um: “(...) organismo nacional que atua em ações nas áreas de saúde, nutrição e educação da criança até 6 anos, apontada como uma das mais importantes organizações comunitárias em todo o mundo. Por ser de natureza filantrópica, este organismo não pode, de acordo com a lei brasileira, transferir recursos para desenvolver atividades em outros países. Assim, a ABC tem custeado missões de sua diretora, a Doutora Zilda Arns, e de sua equipe, para estruturar o trabalho desenvolvido pela Pastoral (...)” (VALLER FILHO, 2007, p. 247).

O Gráfico 4 e o Gráfico 5 ilustram a análise de Seitenfus (2014), para quem a cooperação brasileira é híbrida, na medida em que comporta uma atuação com atores de natureza variada, que vão de organizações da sociedade civil a organismos internacionais, nas modalidades bilateral e multilateral. Ainda assim, observa-se que os atores governamentais aparecem com maior frequência nos projetos de cooperação, sendo que, no Gráfico 4, a EMBRAPA e Ministérios brasileiros são mencionados 17 vezes. A cooperação técnica entre Brasil e Haiti confirma, portanto, a tendência geral da cooperação internacional do Brasil apontada por Milani et al. (2019, p. 97), segundo a qual os funcionários públicos são os principais agentes executores da cooperação brasileira. De acordo com os autores, essa prática ajuda a “frear o crescimento da indústria da ajuda no Brasil”, haja vista que os custos dos funcionários públicos são mais baixos do que os custos de profissionais contratados no mercado (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 97). No entanto, os autores avaliam que essa prática pode ser questionada no que se refere ao seu “*déficit* de participação”, ao considerarem que diversas organizações acabam sendo alijadas de participar da cooperação internacional do Brasil, com exceções pontuais, como é caso da ONG Viva Rio (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 97).

No Gráfico 5, por sua vez, observa-se a preponderância de países e blocos da América Latina no contexto da cooperação entre Brasil e Haiti, o que dialoga com a análise de Sundaram (2019), para quem a diplomacia do Brasil buscou uma retórica de aproximação com os países da América Latina para justificar a MINUSTAH. Além disso, esses dados evidenciam também um exemplo da interface entre a operação de paz no Haiti e a cooperação técnica do Brasil, haja vista que MINUSTAH foi mencionada uma vez, no contexto do projeto “BRA/04/044-A532 - Missão de Técnicos da Polícia Federal para Coordenação de Atividades de Capacitação no Haiti”. Esse projeto ocorreu entre julho e dezembro de 2010 e teve o propósito de viabilizar o curso de “Armamento e Tiro” para a Polícia Nacional do Haiti a partir da cooperação entre a ABC, a Polícia Federal, o Comando Militar da MINUSTAH e entidades de segurança pública haitianas, como a Secretaria de Segurança Pública e o Ministério da Justiça (ABC, 2021). Além de evidenciar uma interface entre a cooperação técnica brasileira e a MINUSTAH, esse projeto trata de um tema que é visto por diversos especialistas como um aspecto chave para a agenda de construção da paz no Haiti: a Polícia Nacional Haitiana (PNH). Nesse

sentido, para Donais e Knorr (2013, p. 62), dada a centralidade do diálogo com lideranças de grupos armados para o processo de pacificação do Haiti: “(...) *the HNP represents the most obvious state-level interlocutor on questions of community peacebuilding*” (DONAIS; KNORR, 2013, p. 62). Segundo o entrevistado 26, da academia, a PNH pode ser considerada um ator central para o Haiti, haja vista que, em sua avaliação:

(...) uma coisa que eu considero muito importante hoje, que na época não era muito bem percebido, tanto é assim que o Brasil e os outros países latino-americanos não deram muita importância, que era a participação latino-americana na formação da Polícia Nacional Haitiana, no currículo, na academia de polícia, na formação, equipamentos, por quê? Porque isso ficou a cargo exclusivamente da França, EUA e Canadá. Porque eles sabiam que a MINUSTAH um dia ia terminar. Ia concluir seu mandato, e quem ficaria no Haiti, que teria um poder estruturado, hierarquizado e armado era a PNH. Por isso, quem dominasse a PNH dominaria a política haitiana. Tanto é assim que nós mandamos lá, nós, a América do Sul, mandamos 73% do contingente militar, 73% vieram da região, mas na UNPOL nós participamos com somente 2%. Então, de certa forma, nós fomos manipulados, nós servimos uma causa, mas nós não colhemos os frutos disso. Países foram mais ou menos convencidos. No fundo, são os EUA que dominam a Polícia Nacional do Haiti (ENTREVISTA 26, 2021).

Ao analisar a base de dados da ABC sobre os projetos de cooperação entre Brasil e Haiti, verifica-se que, entre 2004 e 2017, foram reportados quatro projetos relacionados à capacitação da PNH, entre os anos de 2010 e 2012, com durações variáveis entre três meses e dois anos, sendo que um deles ocorreu no âmbito da cooperação entre Brasil e Estados Unidos (ABC, 2021). Isso sugere que, se por um lado, a capacitação da PNH teve a participação do Brasil por meio da cooperação técnica, contrariando a fala do entrevistado sobre a exclusividade de França, EUA e Canadá nesse treinamento, por outro, outros fatores sugerem que essa forma de cooperação não assumiu centralidade na atuação do Brasil no Haiti. Entre esses fatores, podem ser mencionados o baixo número de projetos associados a essa temática ao longo do período analisado na pesquisa, a limitada circunscrição temporal dos mesmos e a falta de evidências sobre um debate mais aprofundado sobre essa temática no contexto da cooperação brasileira.

Para além do exemplo de projeto que envolveu o Brasil, a PNH e a MINUSTAH, é provável que tenham ocorrido outras sinergias entre a cooperação técnica do Brasil e as atividades da MINUSTAH. Segundo o entrevistado 7, diplomata de carreira, houve uma articulação entre a ABC e a ONU na área de

construção de infraestruturas, a despeito de essa iniciativa não constar da lista de projetos da ABC (2021):

Por exemplo, a gente fez um projeto de cooperação técnica que nós aproveitávamos a ociosidade dos nossos militares lá da Engenharia, com equipamentos, pois não havia orçamento pela ONU, e aí esse tempo, 30%-40% desse tempo ocioso deles, nós, por meio de cooperação técnica, financiávamos ações de asfaltamento, de construção de pontes. Então, por vezes, houve essa triangulação de iniciativas de cooperação técnica e a ONU, de melhoramento de vias, que eram fundamentais para um país que foi destruído por um terremoto. Então, isso permitia o desenvolvimento de comércio de bairros, acesso aos ministérios, então houve sim essa cooperação da ONU com a ABC, por meio das nossas tropas, para essas melhorias mais emergenciais. Eram tropas brasileiras que nos indicavam - "olha, a gente está trabalhando com a capacidade em torno de 60%, tem 40% que a ONU está deixando parado" -, e aí percebemos uma oportunidade para que, com recursos financeiros, usarmos essa capacidade de pessoal para melhorias para o Haiti dentro de prioridades que foram transmitidas pelas autoridades haitianas (ENTREVISTA 07, 2021).

Além de apontar para a cooperação entre a ABC e a MINUSTAH, esse depoimento sugere que as informações disponibilizadas pela ABC em sua página institucional não evidenciem a totalidade das iniciativas da cooperação técnica brasileira com o Haiti. Considerando o projeto da cooperação tripartite entre Brasil, Cuba e Haiti na área da saúde, Luz (2018b, p. 106) aponta uma falta de uniformização no que se refere à apresentação de informações sobre esse projeto. Esse fato se confirma ao observar que, na lista de projetos disponibilizada pela ABC, constam menções somente a duas missões realizadas no projeto tripartite⁸⁰, mas as demais iniciativas da cooperação tripartite entre Cuba, Brasil e Haiti não são mencionadas (ABC, 2021).

Nesse contexto, Valler Filho (2007, p. 258) faz um balanço dos primeiros anos da cooperação brasileira após o estabelecimento da MINUSTAH, destacando algumas características positivas, mas também aspectos de melhoria. No que se refere aos aspectos positivos, o autor observa elementos que pautam a cooperação técnica do Brasil como um todo, a exemplo da ausência de condicionalidades e seu caráter não impositivo (VALLER FILHO, 2007, p. 262). Por outro lado, o autor critica a falta de sustentabilidade dessa cooperação, ao observar que:

⁸⁰ A ABC menciona duas missões, sendo uma delas realizada em 2011, a "BRA/04/044-A705 - Missão de Coordenação com Cooperação Tripartite Brasil – Haiti – Cuba na Área da Saúde" e a outra realizada em 2017, a "BRA/13/008-A144 - Missão de monitoramento do projeto Brasil-Cuba-Haiti" (ABC, 2021).

Destarte, a cooperação prestada ao Haiti patina em universo de boas intenções, porém, até o momento, as poucas respostas fornecidas pelo país estão bem longe de apresentar elementos de sustentabilidade e, conseqüentemente, não capacita a população haitiana, mediante a reprodução dos projetos de cooperação, para tomar as rédeas de seu próprio destino. Portanto, é de se indagar: qual a sustentabilidade dessas ações e em que medida elas contribuirão para a reversão do quadro social e econômico local, se não forem introduzidas, com a rapidez que se faz necessária, modificações de fundo no aparato estatal e opções claras de políticas públicas? (VALLER FILHO, 2007, p. 258)

Em estudo posterior, Milani et al. (2019, p. 105) avaliaram a cooperação do Brasil com o Haiti à luz de estudos de projetos específicos da cooperação brasileira com aquele país, de forma a ilustrar a diversidade de parceiros, temáticas e modalidades da atuação do Brasil. No que se refere aos projetos com envolvimento do governo brasileiro, os autores fizeram estudos de caso de projetos de cooperação, analisando, entre outros, a já referida cooperação Tripartite Brasil-Cuba-Haiti e o projeto de uma Fazenda modelo experimental em Fond-des-Nègres (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019). O projeto da fazenda experimental buscou contribuir para a segurança alimentar e nutricional do Haiti, por meio da capacitação de agricultores locais para a produção de culturas como mandioca, feijão e milho, por meio tanto do compartilhamento de boas práticas quanto da utilização de sementes que haviam sido testadas no Brasil em condições climáticas semelhantes ao Haiti (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 113). Contudo, os autores observaram que diversos obstáculos no contexto desse projeto contribuíram para que as contrapartes haitianas fizessem uma avaliação negativa sobre os resultados da iniciativa (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 115–118). De acordo com os autores, a despeito da dificuldade imposta ao projeto pelo terremoto de 2010, o governo haitiano ficou insatisfeito com a condução da iniciativa, em razão de: (1) problemas de comunicação entre a EMBRAPA e as contrapartes haitianas do projeto a exemplo das mudanças de rumos nos objetivos da iniciativa que não foram pactuadas com os haitianos; (2) para os haitianos que participaram do projeto, houve confusão quanto ao processo decisório, pois, do lado brasileiro, havia momentos em que havia diversos interlocutores, como a ABC e a EMBRAPA, e não ficava claro, para os haitianos, quais eram os responsáveis pelas tomadas de decisão; (3) não houve, no local, um representante da EMBRAPA que pudesse dar seguimento às atividades, comprometendo o avanço da iniciativa (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 113–118). Assim, ao avaliarem o projeto, Milani et al.

(2019) destacaram que o governo haitiano considerou a iniciativa como um “fracasso” desde o início, e analisaram os motivos para tanto:

(...) os funcionários da EMBRAPA apontaram a falta de coordenação do lado brasileiro e a falta de capacidade institucional do governo haitiano como os principais motivos para compreender os erros na condução do projeto. As diferenças entre as políticas nacionais e internacionais da EMBRAPA e a situação haitiana também são variáveis a serem consideradas para o entendimento das dificuldades da cooperação Sul-Sul brasileira na agricultura. A EMBRAPA parece não integrar a cooperação técnica em sua dinâmica e delega mais responsabilidades à ABC. Por exemplo, podemos destacar que a EMBRAPA nunca produziu um relatório definitivo sobre suas atividades no Haiti (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 118).

Assim, de acordo com os dados da pesquisa de Milani et al. (2019) para o caso da fazenda modelo de Fond-des-Nègres, verificou-se que a visão da institucionalidade fragilizada do Haiti somou-se a problemas de gestão da cooperação técnica, entre as quais a falta de clareza, para as contrapartes haitianas, sobre os papéis e responsabilidades a serem exercidos por diferentes atores brasileiros e a falta de um compartilhamento, com as sociedades haitiana e brasileira, sobre a avaliação do projeto. Essa lacuna quanto às avaliações dos projetos de cooperação brasileira ocorreu não apenas no projeto da fazenda modelo, mas foi verificada pela presente pesquisa no que se refere aos projetos de cooperação técnica e humanitária entre o Brasil e o Haiti realizados entre 2004 e 2017. Nesse sentido, conforme mencionado no Capítulo 5: (1) no âmbito da cooperação técnica, dos 120 projetos de cooperação técnica apresentados na presente seção, o governo brasileiro retornou relatórios de avaliação para somente cinco deles⁸¹ e; (2) no âmbito da cooperação humanitária, a despeito do volume de recursos direcionados pelo Brasil para essa temática no Haiti, a consulta via LAI retornou relatórios de avaliação de somente um projeto⁸².

Essas lacunas da cooperação técnica do Brasil com o Haiti também foram observadas por Milani (2018), que pontuou três lições relevantes para a cooperação do Brasil a partir de sua análise dessa cooperação: (1) a necessidade de o Brasil promover uma reforma de suas políticas de cooperação; (2) um necessário reforço

⁸¹ Ver, no Capítulo 5, menção ao pedido número 09002.000528/2021-76 de acesso à informação direcionado ao governo Federal em março de 2021.

⁸² Ver no Capítulo 5, a referência ao pedido número 09002.000820/2021-99 de acesso à informação direcionado ao governo Federal em abril de 2021.

das capacidades das instituições brasileiras para atuar nessa temática, inclusive no que se refere a mecanismos de financiamento e de avaliação e; (3) um aprofundamento do diálogo sobre o envolvimento tanto da sociedade civil brasileira quanto das formas de engajamento dos países parceiros nessa cooperação (MILANI, 2018, p. 287).

No que se refere ao primeiro item, para Milani, o governo brasileiro precisa aprimorar sua compreensão no que se refere à cooperação para o desenvolvimento, avançando seus mecanismos de contabilidade, de forma a prover maior transparência para a sociedade no que se refere à COBRADI (SUYAMA; SILVA; WAISBICH, 2017; MILANI, 2018, p. 287). Além disso, para o entrevistado 26, acadêmico, a ABC deve ter sua atuação fortalecida, com vistas a contribuir de forma mais assertiva com as estratégias da política externa brasileira:

Eu acho que o papel da ABC é um papel fundamental, acho que é pouco utilizado. Por exemplo, para dar uma ideia da utilização por parte dos EUA da [Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento] USAID. A USAID é vinculada diretamente ao gabinete do Ministro das Relações Exteriores. (...) O Brasil, não. A ABC está num canto dentro da estrutura do Itamaraty, (...), quando para mim deveria estar no dia a dia do Ministro das Relações Exteriores. É um instrumento político de *soft power*. Nós somos um dos poucos países que tem condições de receber cooperação internacional, mas também de oferecer. E isso deveria ser muito mais bem incorporado na estratégia da política externa brasileira (ENTREVISTA 26, 2021).

No que se refere ao segundo item, segundo Milani (2018), o Brasil deveria tanto investir em estudos com vistas a aprimorar as competências nacionais de avaliação dos projetos realizados quanto ampliar seus esforços de *accountability* junto à sociedade brasileira, de forma a evidenciar as motivações e benefícios da cooperação internacional (MILANI, 2018, p. 287). Por fim, no que se refere ao terceiro item, Milani (2018) defende que o Brasil deveria reforçar a articulação entre sociedade civil, governo e agentes econômicos no campo da cooperação internacional, buscando inserir, nesse contexto, a visão da sociedade haitiana quanto a essa cooperação (MILANI, 2018, p. 287). Nesse sentido, Milani et al. (2019) apontam para a necessidade de contemplar as perspectivas haitianas não apenas na fase de concepção dos projetos, mas também no que se refere às lições aprendidas com os projetos passados (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 133). Nesse sentido, à luz dos dados apresentados na presente seção, verificam-se os

limites da cooperação brasileira em compartilhar os aprendizados provenientes de suas iniciativas tanto para a sociedade brasileira quanto para a sociedade haitiana.

Essa análise enseja o debate sobre o envolvimento da sociedade civil haitiana na cooperação brasileira, o que guarda relação com a lógica das relações Estado a Estado que pautou a cooperação entre Brasil e Haiti (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 129). Ainda que a discussão sobre a natureza da sociedade civil haitiana não constitua o foco principal da presente tese, duas considerações sobre essa temática devem ser feitas. A primeira delas é que, segundo análise de Fatton Júnior (2004), a atuação organizada da sociedade haitiana deve ser analisada à luz das intensas desigualdades sociais e econômicas do país. De acordo com Fatton Júnior (2004), essas desigualdades geram, no Haiti, um cenário no qual a sociedade encontra muita dificuldade em se organizar:

They have little time or energy to mobilize as a collective agent bent on democratizing a system that has historically condemned them to a life of squalor. In the rare historical moments when they do, such as in 1986 and 1991, they soon find themselves exhausted, marginalized, and co-opted into patterns of individualized patronage and clientelism (FATTON JR., 2004, p. 218).

Em linha com essa análise, ao ser perguntada sobre essa relação, a entrevistada 2, diplomata, entende que a organização da sociedade civil haitiana deu-se, de forma mais ampla, em momentos específicos da história do país. Segundo a diplomata, esse aspecto compõe o pano de fundo para a compreensão dessa atuação brasileira junto à sociedade civil haitiana:

(...) a sociedade civil haitiana tem uma característica interessante de, até por eles ficarem mais afastados, no mundo rural, tem um termo que é o “país de fora”⁸³ (...) e então a mobilização da sociedade civil aqui eu acho que, como a gente pensa no Brasil, no mundo Ocidental, mas não existe uma mobilização ampla. Acho que um momento em que o Haiti teve uma mobilização ampla de sociedade civil foi quando, na queda do Duvalier, ali

⁸³ Segundo Fatton Júnior, a sociedade haitiana enfrenta clivagens que, para o autor, dividem essa sociedade em dois mundos: “*The “first world,” comprising the wealthy, French-speaking and cosmopolitan minority, displays an utter disdain for the masses and sees politics as a win-or-die proposition. Most mulatto or light-skinned individuals belong to this world. It is antidemocratic and completely excludes the “second world” from its privileges. The “second world” comprises le peuple and represents the vast majority of the population. It is overwhelmingly peasant, illiterate, poor, and black. It comprises also the large population living in the squalor of ever-expanding urban slums (...)* Not surprisingly, Haitians have dubbed the second world as the world consisting of those *san non*, those who “have no name.” (FATTON JR., 2004, p. 211–212) A fala da entrevista pode ser compreendida à luz dessa análise.

houve um consenso da sociedade que perpassou a todos de que aquele regime já não servia mais. Ali foi momento em que vários níveis diferentes da sociedade tendo uma percepção diferente de um determinado problema (ENTREVISTA 02, 2020).

Ainda assim, há estudos que evidenciam movimentos importantes de organização da sociedade haitiana. Enquanto Schuller (2012) fez uma análise em profundidade sobre os diferentes movimentos coletivos existentes em Porto Príncipe, Bersani (2020) afirmou a relevância de movimentos da sociedade civil para lidar com o contexto do terremoto haitiano de 2010. Além disso, há estudos que indicam a importância de organizações em áreas específicas para o fortalecimento da economia do país, como é o caso de Moore et al. (2021), que, no paper *“Capitalizing on the strengths of farmer organizations as potential change agents in Haiti”*, analisam o papel das ONGs haitianas para o setor agrícola. Ainda assim, vale observar que, conforme Gonzalez (2010, p. 21), o diálogo entre os movimentos da sociedade haitiana e o governo não é uma via tranquila, haja vista que muitos desses movimentos vêem o governo com desconfiança. Dessa forma, longe de esgotar o debate, esse contexto desafiador no que se refere à compreensão e ao diálogo com a sociedade haitiana demonstra que o governo brasileiro enfrenta um cenário de alta complexidade no que se refere a promover o que ele chama de “apropriação nacional” da construção da paz pelos haitianos.

Nesse sentido, no que se refere ao envolvimento da sociedade civil haitiana e brasileira na cooperação para o desenvolvimento do Brasil, Rubem César Fernandes avalia que: “(...) é totalmente diplomático, o Itamaraty, e, sobretudo as regras de controle são muito estado a estado, não é estado a ONG” (FERNANDES, 2012, p. 130). Essa análise condiz com o perfil dos projetos de cooperação técnica brasileira para o Haiti, haja vista que, dos 120 projetos listados na página da cooperação brasileira, apenas um menciona uma associação da sociedade civil haitiana⁸⁴. Segundo diferentes entrevistados, a atuação do MRE e da ABC ocorre, predominantemente, no âmbito da cooperação entre Embaixadas (ENTREVISTA 19,

⁸⁴ O projeto que menciona o envolvimento da sociedade civil haitiana na cooperação brasileira é o “BRA/04/043-A050 - Missão de prospecção para elaboração de proposta de cooperação técnica para o incremento da produção de hortaliças na região de Kenscoff, Haiti”, que, segundo a ABC, ocorreu entre os meses de agosto e setembro de 2007 e teve o objetivo de: “Realizar levantamento de dados junto à associação de produtores de hortaliças Afè Nèg Combit, na região de Kenscoff, no Haiti, com vistas à elaboração de projeto de cooperação técnica voltado para o incremento da produção local de hortaliças” (ABC, 2021).

2020; ENTREVISTA 32, 2020). Nesse sentido, ao ser indagada sobre a relação entre a sociedade civil haitiana e a diplomacia brasileira, a diplomata 32 entende que não há um contato direto entre a diplomacia brasileira e a sociedade civil haitiana, explicando que:

Mas, veja, do ponto de vista de um funcionário diplomático de um Estado, no país, não faz parte das nossas atribuições, pelo menos não do ponto de vista estrito, manter contato com a sociedade civil local. A rigor, a gente, como diplomata brasileiro, deve manter contato com a nossa sociedade civil, a sociedade civil brasileira, mas não muito com a sociedade civil do país em que estamos servindo, existe essa diferença. É claro que os países que são grandes doadores, como países europeus e Estados Unidos, têm uma atuação diplomática que envolve um maior contato com a sociedade civil, mas num país que tem restrições orçamentárias, como o Brasil, é uma ambição muito grande, sabe, nós não temos pernas, a gente não tem perna para isso (ENTREVISTA 32, 2020).

No entanto, na avaliação do entrevistado 20, ex-funcionário do CGFome, a cooperação para o desenvolvimento não deve se limitar a um diálogo entre Embaixadas, na medida em que a compreensão e o diálogo com as dinâmicas locais constituem aspectos essenciais para a sustentabilidade dessa cooperação no longo prazo (ENTREVISTA 20, 2021). O entrevistado ilustra a relevância de um aprofundamento no diálogo com a sociedade local por meio do exemplo da instalação de um centro comercial no Haiti:

Vou te dar um exemplo, a ABC fez um projeto com a EMBRAPA, era um projeto de construção de um centro de comercialização. Ficou impecável, era todo azulejadinho, e ninguém usava o tal do centro, as pessoas ficavam do lado de fora. (...) E a gente foi atrás de organizações – “por que vocês não usam?” e a primeira que consultamos já respondeu: “porque a gente não foi consultado em nenhum momento sobre onde foi construído, e não funciona para a gente”. Eles construíram num diálogo embaixada-embaixada, utilizando o jeito que é construído no Brasil, e o Haiti tem uma questão que o agricultor não quer comercializar, diferente do nosso feirante, porque aqui [no Haiti] existe uma figura chamada “Madame Sara”⁸⁵. Esse nome vem de um “passarão” que leva comida, ele sai para buscar comida, só que quando ele volta, ele acaba trazendo muita comida, então existe todo um ecossistema que se alimenta ali. Então na cultura haitiana, tem essa ideia da Madame Sara (...). Então percebe o que é fazer uma cooperação embaixada-embaixada e a diferença de você fazer uma

⁸⁵ Nessa fala, o entrevistado menciona o papel das Madame Sara, que são mulheres que assumem um papel de importante elemento mediador dentro da economia haitiana, levando produtos agrícolas colhidos nas regiões de produção para a população haitiana (STAM, 2012). Segundo Stam (STAM, 2012, p. 6): *Madam Sara specialises on a specific route well known to her, and brings produce available on her route from gardens to markets* (...) *The key to understanding the behaviour of Madam Sara is understanding that she focuses on rural produce, and specialises in whatever commodities are seasonally available in her activity zone* (STAM, 2012, p. 6).

cooperação que escuta e constrói junto com as organizações? (ENTREVISTA 20, 2021).

Nesse contexto, o entrevistado 20 destaca que, no caso da construção do referido centro comercial, a falta de diálogo e de compreensão das particularidades culturais locais gerou um projeto que não foi aproveitado tal como foi planejado (ENTREVISTA 20, 2021). Assim, o entrevistado defendeu a necessidade de que a cooperação do Brasil não se limite a um enfoque de diálogo “Embaixada-Embaixada”, mas que também busque um aprofundamento das dinâmicas culturais e sociais locais, as quais são entendidas por ele como essenciais para fundamentar projetos de cooperação aderentes à realidade da sociedade que participa da cooperação (ENTREVISTA 20, 2021).

Nesse sentido, o entrevistado 22, ex-funcionário do CGFome, ofereceu exemplos de que o governo brasileiro apoiou tanto a atuação de ONGs específicas, como a Brigada Jean-Jacques Dessalines⁸⁶, quanto a execução de projetos que contaram com o envolvimento direto da sociedade civil local, a exemplo do projeto *Lèt Agogo*, que, em créole, significa “Leite em Abundância”. Segundo o MRE, *Lèt Agogo* é o nome de uma rede de cooperativas de microprodutores de leite que oferece esse produto para o Programa Nacional de Cantinas Escolares do Haiti, com o apoio do governo brasileiro (MRE, 2010). De acordo com o documentário produzido pelo escritório da FAO no Haiti em parceria com o Brasil (FAO; BRASIL, 2010), o projeto *Lèt Agogo* foi fruto de uma parceria entre o governo do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) que inclui o treinamento do pessoal das microleiterias e a compra de sua produção para distribuição às crianças entre 5 e 15 anos das escolas públicas do Haiti, por meio do Programa Nacional de Cantinas Escolares (FAO; BRASIL, 2010). Nesse contexto, de acordo com o então Embaixador do Brasil no Haiti, Igor Kipman, o Brasil contribuiu tanto com o treinamento do pessoal das microleiterias quanto com recursos para a aquisição de produtos da agricultura local e da *Lèt Agogo* a serem incorporados pelo Programa Nacional de Cantinas Escolares (FAO; BRASIL, 2010).

⁸⁶ A Brigada Jean Jacques Dessalines, que está presente no Haiti desde 2009, é gerida pelos movimentos populares da Via Campesina e Alba Movimentos Sociais. De acordo com o MST (2020), essa brigada mantém uma cooperação com movimentos sociais no Haiti centrada em quatro pontos principais, a saber: produção de sementes, reflorestamento, captação de água e formação e camponeses.

O projeto ganhou o primeiro lugar no concurso "Experiências em Inovação Social", organizado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe e a Fundação *Kellog* (FAO; BRASIL, 2010). Esse projeto enquadrou-se no campo da cooperação humanitária do Brasil e esteve sob a responsabilidade do CGFome (BRASIL, 2013b). Ainda de acordo com o entrevistado 7, diplomata, essa iniciativa foi um exemplo de busca do Brasil de buscar o fortalecimento da sociedade civil haitiana, na medida em que:

(...) nós desenvolvemos projetos de fortalecimento das ONGs haitianas que se viam sufocadas pelas ONGs de diversos países, tanto que o Haiti foi considerado país das ONGs, uma estimativa de mais de 10.000 ONGs. Havia um certo descontrole dessa ajuda, então a gente viu essa necessidade de colaborarmos com as entidades haitianas, e firmamos uma parceria que foi principal, foi com uma associação de produtores de leite. Foram mais ou menos 5,5 milhões de dólares, controlado e produzido por haitianos. Nós priorizamos, na época, fortalecer essa institucionalidade muito frágil que existia na época, para que pudessem caminhar com as próprias pernas (ENTREVISTA 07, 2021).

Assim, ainda que esse projeto estivesse sob a alçada do CGFome, conforme observado por Maluf et al. (2014, p. 31), ele configura um exemplo de sobreposição entre as cooperações técnica e humanitária o Brasil, haja vista que ele contemplou tanto o lado emergencial de doação de recursos para aquisição de alimentos quanto a parte de capacitação de pessoal com apoio do Brasil, o que, para o entrevistado 7, diplomata, pode ser associado a um viés estruturante da cooperação humanitária (ENTREVISTA 07, 2021). Além disso, segundo o entrevistado 20, esse projeto contou com o apoio da Via Campesina, que auxiliava na organização das microleiterias em todo território haitiano (ENTREVISTA 20, 2021). Assim, a despeito da narrativa recorrente de que a cooperação técnica do Brasil se baseia em uma lógica "Embaixada-Embaixada" (ENTREVISTA 32, 2020), a análise da atuação do Brasil no projeto das microleiterias ilustrou um momento de maior engajamento da sociedade civil haitiana, mesclando as fronteiras entre as vertentes humanitária e técnica.

No entanto, dado que esse envolvimento da sociedade civil haitiana na cooperação do Brasil não constituiu a tônica central dessa cooperação, torna-se importante problematizar os sentidos da lógica de apropriação nacional preconizada pelo Brasil em seu discurso de construção da paz no Haiti. Milani et al. (2019, p. 134) questionam em que medida a cooperação brasileira, por meio da forma de

funcionamento atual, contribui para ajudar em um desenvolvimento autônomo do Haiti, haja vista que, segundo eles, o Brasil vem se posicionando como um ator de destaque, no contexto da América Latina, para discutir o tema da cooperação no Haiti junto a interlocutores como as Nações Unidas, a União Europeia e o Banco Mundial, entre outros países (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 134). Assim, os autores sugerem que esse papel de destaque exercido pelo Brasil poderia ser aproveitado para fortalecer uma posição de maior autonomia para a sociedade haitiana, inclusive de forma a problematizar o alijamento do governo haitiano da gestão da cooperação que ocorre naquele país (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 134).

De acordo com a entrevistada 2, diplomata, a política externa brasileira ganhou capital político no contexto do Haiti, na medida em que o Brasil consolidou sua posição internacional como interlocutor válido para dialogar sobre temas ao Haiti (ENTREVISTA 02, 2020). Nesse sentido, segundo a entrevistada 2:

(...) houve uma reorientação da política externa brasileira em relação ao Haiti, mas houve uma mudança da visão do Haiti sobre o Brasil: o Brasil passou a ser um país falado, abrimos um Centro Cultural, tivemos uma série de missões e de empresários, a Embaixada se tornou um centro de encontros políticos, então houve uma mudança da presença do Brasil no Haiti nesse período, e a gente não pode simplesmente porque os militares, o fato de a missão ter se encerrado - essa é minha avaliação - não encerra o papel do Brasil, e o que vamos fazer com esse ganho de capital político - de repente o Brasil é visto pelas autoridades, pelo povo do Haiti, por outros parceiros importantes, como interlocutor válido para temas relacionados ao Haiti (ENTREVISTA 02, 2020).

Nesse sentido, para o entrevistado 14, diplomata, o Brasil experimentou uma melhoria de sua imagem no Haiti, na medida em que: “(...) O Haiti é um país pobre, que continua muito necessitado de apoio, mas o Brasil adquiriu uma imagem muito positiva no Haiti, e isso vai durar décadas (ENTREVISTA 14, 2020)”. Dessa forma, se por um lado, a política externa brasileira posiciona-se de forma estratégica ao dialogar com atores internacionais relevantes para a cooperação haitiana, por outro, esse canal de diálogo pode ser entendido como oportunidade que o Brasil tem para repensar, junto a esses atores, os fundamentos da cooperação internacional no contexto do Haiti (MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019, p. 134). Assim, ao trazer um panorama da cooperação técnica entre Brasil e o Haiti, evidenciando que, a despeito do volume de recursos investidos em projetos de cooperação entre 2004 e 2017, as ideias dos formuladores de política externa brasileira apresentadas na presente

seção evidenciam que a utilização da cooperação para o desenvolvimento como um instrumento para avançar a agenda brasileira de construção da paz precisaria passar por um amadurecimento nos seguintes pontos: (1) aumento da reflexão sobre a sustentabilidade das iniciativas após o encerramento da cooperação; (2) o compartilhamento dos aprendizados; (3) o aprimoramento da inclusão das sociedades brasileira e haitiana nesse processo e; (4) o reforço da transparência dos mesmos (MILANI, 2018; MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019).

Nesse contexto, não obstante os esforços do CGFome no sentido de reforçar o diálogo com a sociedade civil do Brasil e do Haiti, a seção evidenciou que a atuação desse órgão apresentou desafios semelhantes aos da cooperação técnica brasileira. Com base em pedido via lei de Acesso à Informação, a pesquisa constatou a falta de transparência, por parte do governo brasileiro, no que se refere ao compartilhamento de dados sobre os projetos desenvolvidos pelo CGFome. Além disso, a seção problematizou a lógica de atuação da cooperação brasileira, que se pauta por uma lógica “Estado a Estado” sem trazer maior clareza sobre os mecanismos de envolvimento da sociedade civil haitiana.

Por fim, a seção demonstrou que o cenário atual da cooperação entre Brasil e Haiti necessita de um aprofundamento tanto de uma reflexão crítica sobre a forma de atuação do Brasil junto a outros atores internacionais para contribuir com o Haiti quanto de um reforço de suas estruturas de cooperação (MILANI, 2018; MILANI; KATARZYNA; HUGO, 2019). Assim, a seção demonstrou que o formato atual da cooperação brasileira apresenta lacunas importantes para viabilizar a lógica de apropriação nacional preconizada pelo governo brasileiro em sua defesa da construção da paz com relação a esse país. Como um complemento desse debate, a próxima seção aprofunda a discussão sobre a relação entre os militares brasileiros e a agenda de construção da paz, na medida em que eles constituíram um importante símbolo da atuação do Brasil na temática de paz e segurança no Haiti.

6.4. *PEACEKEEPERS* BRASILEIROS E A AGENDA DE CONSTRUÇÃO DA PAZ

A presente seção trata do envolvimento dos militares brasileiros no tocante à agenda de construção da paz no Haiti. Esse debate foi organizado a partir da constatação de que diferentes fontes da presente pesquisa evidenciaram o engajamento dos *peacekeepers* brasileiros em atividades de cunho social, por meio

de diferentes instrumentos que serão debatidos na presente seção: (i) Projetos de Impacto Rápido (QIPs); (ii) os Projetos de Redução de Violência Comunitária e; (iii) as Ações Cívico Sociais (ACISOS) e o envolvimento do Exército Brasileiro na construção de obras de engenharia no Haiti.

Esses instrumentos são comumente referidos tanto pela literatura acadêmica quanto no contexto de discursos diplomáticos como evidência da associação, na política externa brasileira, entre segurança e desenvolvimento. Esse fato pode ser ilustrado pela análise de Lemay-Hebért (2015, p. 8), que menciona o envolvimento da ONG Viva Rio no distrito de Bel Air, no contexto de ações para a Redução da Violência Comunitária (CVR), como um exemplo de iniciativa presente no âmbito da MINUSTAH para promover um estreitamento do elo entre segurança e desenvolvimento.

Além disso, conforme destacado por Napoleão e Kalil (2015, p. 105), o discurso diplomático brasileiro destacou uma associação positiva entre os chamados Projetos de Impacto Rápido (QIPs) e os CVRs como instrumentos importantes para relacionar a MINUSTAH com a promoção do desenvolvimento. No que se refere às ACISOs, por sua vez, segundo Milani et al. (2019, p. 88), entre 2005 e 2010, o Ministério da Defesa informou que os *peacekeepers* brasileiros realizaram: (1) cerca de 42.000 atendimentos médicos por ano; (2) aproximadamente 8.000 atendimentos dentários por ano; (3) a distribuição de 60 toneladas de alimentos por ano; (4) a perfuração de, em média, 12 poços artesianos por ano; (5) a reparação de 50 Km de ruas por ano e o asfaltamento de 20 Km de rodovias por ano. Além desses instrumentos, Milani et al. (2019, p. 88) pontuam que os militares brasileiros também tiveram uma atuação relevante para assegurar a realização das eleições de 2006. Assim, as associações entre a atuação dos militares e atividades relacionadas a uma visão mais alargada de paz são frequentes na literatura.

Segundo o relatório publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulado “Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009” (IPEA, 2010), os *peacekeepers* são entendidos como agentes que lidam não apenas com os conflitos violentos, mas também atuariam, por meio das referidas obras de infraestrutura, para o enfrentamento das “causas do conflito” no Haiti:

A participação brasileira na MINUSTAH fundamenta-se no entendimento de que se trata de uma Operação de Manutenção da Paz e de que as forças da ONU se engajam no enfrentamento das causas do conflito no Haiti: a

fome, a pobreza, a fragilidade das instituições democráticas. Nesse sentido, as tropas brasileiras realizam obras de infraestrutura, como a recuperação e pavimentação de vias públicas na capital Porto Príncipe por demanda das autoridades locais (IPEA, 2010, p. 48).

Assim, considerando que esse relatório foi elaborado em parceria com a ABC, evidencia-se que existe, no contexto de órgãos da burocracia doméstica brasileira, um entendimento de que a atuação dos militares é relevante para a compreensão da atuação do Brasil no contexto da agenda de construção da paz. Nesse sentido, como forma de discutir e problematizar as diferentes vertentes do engajamento dos *peacekeepers* brasileiros em iniciativas sociais no contexto da MINUSTAH, a presente seção amplia as análises sobre a interface entre a MINUSTAH e alguns dos diferentes instrumentos utilizados pelos militares para realizar iniciativas de cunho social, com vistas a aprofundar o debate sobre o papel dos militares para a promoção do desenvolvimento em bases estruturais.

Uma das dificuldades da operacionalização donexo entre paz e desenvolvimento reside, precisamente, na atuação dos *peacekeepers* na implementação de ações para a construção da paz. Embora haja divergências de entendimento entre militares e diplomatas sobre o lugar da construção da paz no âmbito da MINUSTAH, a partir das entrevistas realizadas na presente pesquisa, verificou-se que: (1) os diplomatas e militares entrevistados convergiram na visão de que a construção da paz é uma temática de competência mais voltada ao âmbito político do que ao âmbito militar e; (2) nesse contexto, embora tenham formulado de maneiras distintas, os militares e diplomatas entrevistados trouxeram a visão de que os *peacekeepers* são responsáveis por “preparar o terreno” para que a agenda de construção da paz possa ser operacionalizada.

No que se refere ao primeiro ponto, a entrevistada 32, diplomata, avalia que, à exceção de alguns militares com maior experiência profissional no âmbito diplomático, a exemplo do *ex-Force Commander* General Carlos Alberto dos Santos Cruz, a maioria dos militares não tem grande contato com os debates conceituais sobre construção da paz (ENTREVISTA 32, 2020). Nesse contexto, a entrevistada 32 compreende a temática de construção da paz como uma agenda cuja responsabilidade recai muito mais no domínio político do que no âmbito militar:

A maioria dos militares não conhece esse debate, pois eles não participam dessas discussões, a *Peacebuilding Commission* não tem a participação de

militares, e mesmo no terreno, os militares executam mandatos, não são eles que negociam mandato, então para eles é uma discussão que parece meio etérea, abstrata, eles conhecem os termos, mas não compete a eles executar a construção da paz, a paz duradoura, essa tarefa é muito mais política do que militar (...).(ENTREVISTA 32, 2020)

Nesse contexto, a entrevistada 32 observa que a MINUSTAH foi um esforço muito mais militar do que político-diplomático, ainda que os diplomatas brasileiros também tenham atuado junto ao Conselho de Segurança de acordo com o que consideravam ser as necessidades do terreno haitiano (ENTREVISTA 32, 2020). Essa observação evidencia uma situação paradoxal, em que, se, por um lado, a construção da paz é vista como uma empreitada eminentemente política, por outro, o principal volume de recursos alocados pelo Brasil no contexto do Haiti deu-se não no âmbito diplomático, mas, sim, na seara militar:

A nossa participação na MINUSTAH não foi uma participação diplomática como primeira ...como posso dizer, a ordem de grandeza sem dúvida foi sem dúvida nenhuma muito mais militar do que diplomática. Foram 37.000 militares desdobrados nos 17 anos de MINUSTAH. E o Brasil tem, e manteve por muito tempo, uma Embaixada super pequena, com 3 ou 4 diplomatas, então a nossa participação política foi, comparada com a participação militar, uma participação muito menor. Além disso, os diplomatas brasileiros não faziam parte da missão, eles estavam lá na embaixada, eles acompanhavam a comunidade brasileira, serviam aos milhares de soldados que estavam lá, mas não estavam a serviço da ONU. E é claro que nós atuamos no Conselho de Segurança, ou junto ao Conselho de Segurança, para tentar influenciar o mandato, de acordo com aquilo que achávamos que eram as necessidades do terreno, isso em coordenação com o Ministério da Defesa (ENTREVISTA 32, 2020).

Assim, considerando que a construção da paz é reconhecida pela diplomata como uma agenda eminentemente política, em que medida haveria, então, algum tipo de papel dos *peacekeepers* no âmbito da agenda de construção da paz? Sobre esse questionamento, o entrevistado 12, militar, coincide com a perspectiva da entrevistada 32, ao afirmar que a paz deve ser resolvida pela via política, e os militares servem, em sua visão, para dar condições para a atuação do braço político e humanitário:

A ONU entende, e todos os Estados membros entendem, que a primazia para alcançar a paz deve ser da diplomacia e da política. A diplomacia e a política deveriam fazer o serviço. (...) A primazia tem que ser da política, mas na fase atual, está se tentando, mas não se está conseguindo a paz exclusivamente pelos meios políticos e diplomáticos. Aí, a presença militar se torna necessária. Mas uma coisa é certa: a presença militar não vai resolver aquela questão. Os capacetes azuis são desdobrados na área da

missão como uma forma de dar condições para que outros componentes da missão de paz trabalhem, como os braços político, de direitos humanos, de instituições políticas, eleitoral, humanitário etc. Então, a presença militar está para dar condições de que a missão funcione e, para uma tarefa difícil para os militares: proteger civis vulneráveis de ataques” (ENTREVISTA 12, 2020).

A entrevistada 8, da academia, pondera ainda que a MINUSTAH, em teoria, não teve competência para operacionalizar uma agenda de construção da paz no Haiti, haja vista que foi autorizada pelo Conselho de Segurança, cujo rol de atividades não compreende a operacionalização de uma agenda de desenvolvimento (ENTREVISTA 08, 2021). Nesse sentido, para a entrevistada 8, o desenvolvimento é um processo de longo prazo que deve ter o país “anfitrião”, no caso, o Haiti, como protagonista, o qual deveria ser apoiado pelo *United Nations Country Team* (ENTREVISTA 08, 2021). Nesse contexto, para a acadêmica 8, a MINUSTAH tinha um mandato voltado à criação de um ambiente seguro e estável, por meio do apoio ao processo político local e com o protagonismo do “país anfitrião”, haja vista que, conforme realçado pela entrevistada, a Carta das Nações Unidas expressa o fato de que a ONU não pode intervir nos assuntos domésticos (ENTREVISTA 08, 2021). Assim, de acordo com a entrevistada 8, a MINUSTAH criou as condições para o desenvolvimento, ou, nas palavras da entrevistada, gerou um contexto de “pré-desenvolvimento”, buscando o estabelecimento de um “ambiente estável mínimo”, por meio de atividades de construção de capacidades (*Capacity Building*) e da implementação de *Quick Impact Projects* (Projetos de Impacto Rápido):

(...) acho que isso a MINUSTAH fez, a criar condições para o desenvolvimento, criar um ambiente estável mínimo e fazer atividades de *Capacity Building*, que a MINUSTAH fazia muito, e os próprios QIPs [Projetos de Impacto Rápido], tinha muito – você treinar policial, tinha projeto da MINUSTAH para treinar o Judiciário, para criar uma cultura de processos, para criar uma cultura de registros dos nomes e dos dados dos presos, coisas assim. Por isso, eu pergunto, qual a sua definição de desenvolvimento e a sua definição de paz? E eu acho que a MINUSTAH contribuiu para essas coisas, esse pré-desenvolvimento, o desenvolvimento nem o Brasil alcançou ainda (ENTREVISTA 08, 2021).

Como, então, a diplomacia brasileira coadunou a o aspecto da construção da paz com o intenso esforço realizado no plano militar? Segundo a diplomata 32, a lógica discursiva adotada pelo Brasil foi a defesa, no plano internacional, da ideia de “*peacekeepers as early peacebuilders*”:

O Brasil favorece a ideia de *peacekeepers as early peacebuilders*, esse é um elemento que nós temos favorecido do ponto de vista conceitual, e tentamos manter essa linha, e sempre que possível a gente se manifesta – sempre que possível por não sermos membros permanentes do Conselho – sempre que podemos manifestamos a opinião de que o uso da força deve ser o último recurso, de que as operações de paz não devem se prestar a construir consensos com base no uso da força, mas de ajudar a implementar acordos de paz já acordados, ou seja, já negociados, e de maneira preferencial, a atuação da ONU deve ser a de habilitar os próprios Estados nacionais, por meio da construção de instituições, de governança, para usar um termo mais internacional – a gente nem usa muito o termo governança – mas enfim, de construção de capacidades nacionais para a própria construção e seguimento da paz duradoura. (ENTREVISTA 32, 2020).

Essa visão de “*peacekeepers as early peacebuilders*” é compreendida de uma forma diferente pelo entrevistado 3, militar, para quem: “O Brasil não participou de um *peacebuilding* no Haiti né, o Brasil estava em uma missão clássica de *peacekeeping*” (ENTREVISTA 03, 2020), e, ainda referindo-se à MINUSTAH:

Essa missão de paz tem como finalidade parar com uma violência de origem política. A missão de paz não é uma missão de desenvolvimento. Ela é uma missão que tem o objetivo de estancar uma violência de origem política, não o crime comum” (ENTREVISTA 03, 2020).

Verifica-se, dessa forma, que, enquanto a MINUSTAH é percebida por alguns diplomatas e militares entrevistados como um caminho para viabilizar a construção da paz, essa visão não é unânime. Ainda assim, o entrevistado 3 entende que a MINUSTAH cria condições para o desenvolvimento, reconhecendo que os fatores capazes de modificar um país no longo prazo estão relacionados à prática política do país. De acordo com o entrevistado 3:

Agora claro que a paz, ela acaba criando condições para o desenvolvimento, só que isso não depende da ONU, do Brasil, de mim, de ninguém, depende dos próprios haitianos. De 2004 a 2017, foram treze anos, mas a pergunta para nós é simples: o que mudou na situação de segurança? Agora o que mudou na administração pública, o que mudou no sistema Judiciário, o que mudou no controle de contas públicas, o que mudou na prática política, o que mudou no grau de corrupção, são essas coisas que mudam o país, e isso não é responsabilidade de uma missão de paz (ENTREVISTA 03, 2020).

Verifica-se, nesse depoimento, uma visão de paz eminentemente negativa, para utilizar a expressão de Johan Galtung (GALTUNG, 1969), na medida em que o militar dissocia a pacificação de conflitos violentos, de um lado, do desenvolvimento

político e social, de outro. Para o militar 3, referindo-se ao *peacebuilding*: “(...) essa parte toda depende muito mesmo da dedicação e do interesse das autoridades locais. (...) você constrói um país ao longo da história, e isso depende muito dos governantes, da elite mais bem instruída” (ENTREVISTA 03, 2020). Ainda assim, o entrevistado 4, militar, entende que a MINUSTAH, a partir de 2007, passa a ser compreendida como uma operação de paz que, na prática, performa o *peacebuilding* mesmo que essa atividade não estivesse estritamente definida no que, em suas palavras, seria o protocolo da operação:

(...) a partir da percepção de que já havia no terreno uma melhoria da receptividade – em alguns bairros não precisávamos mais usar o colete a prova de balas e em alguns locais nem mesmo o capacete – nós percebemos que tínhamos que dar passos adicionais, (...) e aos poucos fomos transformando o que era o *peacekeeping* em um *peacebuilding*, sem que isso efetivamente se transformasse de maneira protocolar, mesmo por que o capítulo VII permaneceu até o final da missão (ENTREVISTA 04, 2020).

Na esteira dessa análise, para o entrevistado 5, diplomata, a MINUSTAH pode ser entendida como um tipo inovador de missão, haja vista que, em sua avaliação, essa operação de paz deu destaque à dimensão econômica e social de sua presença no Haiti (ENTREVISTA 05, 2020). Além disso, o entrevistado 5 entende que a MINUSTAH destacou, também, a dimensão social da política externa brasileira, ao afirmar que, com a decisão de participação dessa missão, o Brasil passou a buscar formas de contribuir ativamente para a promoção de melhorias sociais no Haiti (ENTREVISTA 05, 2020). Ainda assim, o diplomata nota os limites desse instrumento, observando que ele não é suficiente para promover mudanças em um país:

Durante algum tempo, durante todo o período, eu diria que até 2010, eu diria com tranquilidade, a MINUSTAH foi frequentemente vista e apontada como um novo tipo de missão, em que o componente social e econômico desempenhava um papel muito importante. Agora, você não muda o país assim, com uma missão de paz (ENTREVISTA 05, 2020).

A despeito dessas análises, para o entrevistado 6, acadêmico, a atuação dos militares seguiu uma lógica de interesses próprios, sem uma preocupação com a lógica de construção da paz, mas, sim, tendo como norte seus próprios interesses corporativos (ENTREVISTA 06, 2021). Na visão do entrevistado 6:

I also think it is pretty clear the military pursued its own agenda in Haiti after a while. All of the Force Commanders I interviewed said it was a great institutional gain for the military. And there is not so much interest in peacebuilding there, I think (ENTREVISTA 06, 2021).

Nesse sentido, a despeito de o foco da presente análise ser a agenda brasileira de construção da paz, a observação dos interesses dos militares enquanto corporação constitui, na visão de Bracey (2011, p. 327), importante elemento para compreender o engajamento dos militares nesse debate, na medida em que, segundo o autor, esses atores se beneficiam em termos de capacitação operacional, integração regional, melhoria de seus recursos de trabalho e prestígio. Essa análise será mais bem ilustrada na seção 6.5, que discute as visões dos entrevistados sobre os legados da atuação do Brasil no contexto haitiano e traz os ganhos institucionais das Forças Armadas brasileiras na MINUSTAH como aspecto central desses legados.

À luz dessa análise, a presente seção demonstrou que, não obstante a construção da paz seja entendida como um esforço que deve ser muito mais de cunho político-diplomático do que militar, os diplomatas e militares entrevistados compreendem a atuação militar da MINUSTAH principalmente como uma forma de preparação para esforços no campo do desenvolvimento, o que foi identificado pela expressão “*peacekeepers as early peacebuilders*”. Além disso, a MINUSTAH foi compreendida como um ponto de partida para o reforço de atividades do Brasil em agendas para além da dimensão militar, fomentando a atuação do Brasil no Haiti nas dimensões da cultura, da diplomacia e da defesa da agenda de desenvolvimento.

Assim, considerando que os entrevistados mencionaram diferentes instrumentos de engajamento dos militares com questões sociais no Haiti - projetos de Impacto Rápido (QIPs), projetos de Redução de Violência Comunitária (CVRs), Ações Cívico Sociais e a atuação do Batalhão de Engenharia brasileiro na MINUSTAH, as subseções seguintes aprofundam o debate sobre a relação entre esses instrumentos e a agenda brasileira de construção da paz.

6.4.1. *Peacekeepers* brasileiros e os *Quick Impact Projects* (QIPs)

Os Projetos de Impacto Rápido, ou *Quick Impact Projects* (QIPs), consistem em iniciativas das Nações Unidas no Haiti que foram citados com elevada frequência no contexto das entrevistas realizadas para a presente pesquisa. Nesse sentido,

esses projetos constituem um elemento importante para as reflexões sobre as ideias presentes na agenda brasileira de construção da paz no Haiti.

Segundo Hamann, Garbino e Folly (2017, p. 2), os QIPs foram utilizados pelas Nações Unidas pela primeira vez na Nicarágua, com o objetivo de utilizar projetos de baixo custo como meio de promover a integração de populações internamente deslocadas. De acordo com esses autores, nos anos 2000, as Nações Unidas modificaram o propósito desses projetos, que passaram a servir como instrumentos para fomentar a confiança das sociedades locais nas atividades de paz dessa organização (HAMANN; GARBINO; FOLLY, 2017, p. 2). Segundo esses autores: “Por serem projetos de curto prazo e custo reduzido, a serem implementados em baixa escala e com recurso à mão de obra local, geralmente facilitam a interação da ONU com a população por meio de atividades simples e de grande visibilidade” (HAMANN; GARBINO; FOLLY, 2017, p. 2). Nesse contexto, ao longo dos anos 2000, os valores despendidos pelas Nações Unidas com os QIPs foram largamente ampliados, sendo que, segundo Hamann, Garbino e Folly (2017, p. 2–3):

No ano fiscal 2005/2006, o orçamento total da ONU para *peacekeeping* era de US\$ 5 bilhões e, dez anos depois, esse valor chegou aos US\$ 8.3 bilhões, o que representa um aumento de 65%. No mesmo período, a parcela do orçamento dedicada aos QIPs aumentou de US\$ 7.5 milhões (0,15% do total) para 24,4 milhões (0,29% do total) (HAMANN; GARBINO; FOLLY, 2017, p. 2–3).

Os autores destacam ainda que a MINUSTAH foi a missão que angariou o maior volume de recursos para QIPs entre os ciclos de 2005/2006 a 2015/2016, tendo recebido, nesse intervalo de tempo, 26,35% de todo o orçamento das Nações Unidas para essa finalidade (HAMANN; GARBINO; FOLLY, 2017, p. 3). Segundo os autores, no caso do Haiti, os QIPs foram implementados por diferentes atores, como ONGs, o governo haitiano e os componentes civil e militar das Nações Unidas (HAMANN; GARBINO; FOLLY, 2017, p. 3). No entanto, os autores chamam a atenção para o fato de que os militares foram os atores das Nações Unidas que mais operacionalizaram os QIPs, ultrapassando o componente civil (HAMANN; GARBINO; FOLLY, 2017, p. 7). Essa constatação está alinhada com o propósito dos QIPs de trazer mais legitimidade ao mandato da MINUSTAH. Nesse sentido, o entrevistado 10, acadêmico e diplomata, explica a relevância de que a MINUSTAH

buscasse legitimidade junto à população, na medida em que, como o conflito no Haiti tinha natureza política, seria necessário demonstrar à população que a MINUSTAH estava ao lado da população haitiana:

Com aquela ideia de executar Projetos de Impacto Rápido, tinha a ideia de que não era só garantir a segurança e colocar a tropa na rua, intimidando e tentando controlar com o uso da força, vamos dizer, “estabilizar no tranco”, “na marra”. Era missão de estabilização, tinha um elemento político e de buscar obter apoio local. Um dos problemas que missões de paz têm é a resistência local, dúvidas se a ONU realmente está lá para ajudar ou não, e se é capaz de fazer a diferença, então as ações foram executadas e promovidas no sentido de mostrar para a população que a missão estava do lado deles. Então você tem um elemento político da oposição de Bertrand Aristide achando que ele foi destituído e que a ONU foi lá para atuar contra os apoiadores do Aristide. Então, para mostrar que não era esse o propósito, até eu me lembro que falavam da questão do lixo, até para as tropas transitarem com segurança era preciso desocupar as ruas do entulho e do lixo e de outros detritos espalhados nas ruas, então isso foi uma das primeiras tarefas da Companhia, e depois fizeram mais coisas, como perfurar poços artesianos, construir pontes, açudes, contenção de encostas, construíram e repararam estradas (ENTREVISTA 10, 2020).

Além de evidenciar o papel político dos QIPs, a fala do entrevistado 10 evidencia a ênfase desses projetos na construção de infraestruturas. Segundo Hamann e outros pesquisadores (2017, p. 7), do total de QIPs realizados no Haiti, mais de 75% deles foram voltados para projetos nesse setor, o que evidencia a relevância de projetos infraestruturais para se pensar a construção da paz no âmbito multilateral. Nesse sentido, Hamann et al. (2017) destacam o fato de que os QIPs eram funcionais para os doadores internacionais, na medida em que, graças à sua visibilidade no terreno, confeririam maior concretude aos investimentos dos doadores internacionais e funcionariam, portanto, como “vitrines” para a missão: “O efeito dos projetos de impacto rápido também atinge doadores internacionais, funcionando como um “painel” das atividades da missão e garantindo que seus investimentos sejam facilmente observados em resultados concretos” (HAMANN; GARBINO; FOLLY, 2017, p. 10).

Assim, feita essa breve contextualização sobre a natureza dos QIPs, verifica-se que eles foram interpretados pelos entrevistados como instrumento que contribuiu para um processo de aproximação entre a atuação militar e o discurso diplomático brasileiro. De acordo com o depoimento trazido pela entrevistada 8, do meio acadêmico, esses projetos estiveram relacionados à construção de uma convergência crescente, no plano internacional, entre o Ministério da Defesa e o

Ministério das Relações Exteriores do Brasil no tocante ao nexos entre segurança e desenvolvimento (ENTREVISTA 08, 2021). Segundo a entrevistada, a chave para compreender essa aproximação institucional foi a atuação do ex-Embaixador brasileiro Paulo Cordeiro (ENTREVISTA 08, 2021), que serviu na Embaixada de Porto Príncipe entre 2005 e 2008 (SENADO, 2018). Para a entrevistada, no início da MINUSTAH, durante o desdobramento do Primeiro e do Segundo Contingentes, houve um distanciamento entre, por um lado, o discurso diplomático brasileiro junto às Nações Unidas e, por outro, as atividades operacionalizadas pelo Brasil no terreno no Haiti (ENTREVISTA 08, 2021). De acordo com a entrevistada 8, o Embaixador Paulo Cordeiro reforçou, no discurso diplomático brasileiro em Nova Iorque, a ideia que os militares brasileiros estariam fazendo um bom trabalho no terreno haitiano, afirmando que os militares brasileiros estariam utilizando a força em conformidade com os princípios do direito internacional humanitário (ENTREVISTA 08, 2021). Com isso, segundo a entrevistada 8: “(...) a partir daí, o Brasil começa a falar mais sobre segurança e desenvolvimento, começa a falar mais sobre uso da força e proteção de civis. Depois ganha mais força ainda a proteção de civis” (ENTREVISTA 08, 2021).

Assim, para a entrevistada 8, na esteira da atuação do Embaixador Cordeiro, o discurso brasileiro modificou-se, no sentido que os diplomatas começaram a valorizar os *Quick Impact Projects* (QIPs) (ENTREVISTA 08, 2021). Segundo a entrevistada 8, os diplomatas brasileiros passaram a defender a ampliação dos recursos para QIPs inclusive no âmbito do C-34⁸⁷, que é o Comitê das Nações Unidas dedicado ao acompanhamento das atividades de *peacekeeping*:

Como você consegue evidências de que muda? Muda porque você consegue começar a valorizar os QIPs, e antes não davam valor nenhum, e isso começa a mudar pelo discurso brasileiro, os diplomatas brasileiros começam a falar sobre isso e começam a defender, no C-34, e ali que ficam negociadas as questões de orçamento. O Brasil começa a ser um grande defensor dos QIPs, e ali no C-34 você começa a ver a mudança no discurso, defendendo inclusive que sejam liberados mais recursos para os QIPs, pois os militares brasileiros começam a implementar QIPs no Haiti. Então não foi uma coisa do diplomata dando ideia para o militar, foi uma coisa do sucesso, ainda com dano colateral, do uso da força na pacificação de primeiro Bel Air e depois Cité Militaire e Cite Soleil, que levaram os

⁸⁷ De acordo com as Nações Unidas, o C-34, ou Comitê Especial das Nações Unidas sobre Manutenção da Paz, é composto por 124 Estados membros que contribuem ou que já contribuíram com as operações de manutenção da paz e seu mandato é o de revisar questões relativas à agenda de *peacekeeping* das Nações Unidas e informar a Assembleia Geral (ONU,).

diplomatas a entenderem que dava para usar esse discurso e que dava para usar a MINUSTAH como um case para promover algumas ideias que já eram valorizadas pelo Itamaraty de forma geral (ENTREVISTA 08, 2021).

Na fala da entrevistada 8, verifica-se que os QIPs podem ser considerados como um instrumento para o qual convergem dois aspectos centrais para legitimar a atuação do Brasil. Ao sinalizarem um olhar para a dimensão social, os QIPs contribuíram para sedimentar o discurso de que as tropas brasileiras exerciam um uso da força mais humano, visão que será problematizada na seção 6.5 do presente capítulo. Ao mesmo tempo, os QIPs dialogam, para alguns entrevistados, com a agenda de desenvolvimento que, conforme discutido no Capítulo 5, constituiu elemento central para justificar a participação do Brasil na MINUSTAH. Assim, para a entrevista 8, acadêmica, os QIPs contribuíram para o estabelecimento de uma conexão entre o que estava sendo feito no terreno haitiano e o discurso diplomático brasileiro. Nesse sentido, de acordo com Hamann e outros pesquisadores (HAMANN; GARBINO; FOLLY, 2017, p. 11):

Em 2006, o sucesso das primeiras atividades no terreno fez com que diplomatas da Missão do Brasil junto às Nações Unidas passassem a promover os QIPs em Nova York. Os projetos pareciam reforçar, em pequena escala, alguns dos valores mais caros à política externa brasileira para a paz e a segurança internacional, como o multilateralismo, a apropriação nacional (*local ownership*) e a interdependência entre segurança e desenvolvimento (HAMANN; GARBINO; FOLLY, 2017, p. 11).

Nesse contexto, segundo observado por Hamann, Garbino e Folly (2017, p. 11), o representante brasileiro Paulo Tarrisse da Fontoura defendeu, no âmbito da Quinta Comissão, a implementação de QIPs. Segundo as Nações Unidas: *“He strongly supported effective implementation of quick impact projects as they helped to create jobs and improve the overall social conditions of the population”* (ONU, 2006). Assim, a diplomacia brasileira encontrou, nos QIPs implementados pelos *peacekeepers* brasileiros, elos que conectaram, no discurso, as atuações do Brasil nas frentes de paz, segurança e desenvolvimento. Deve-se observar, nesse contexto, que conforme a entrevistada 8 e Hamann et al. (2017), a defesa dos QIPs tem como pano de fundo a visão de que a MINUSTAH vinha tendo “sucesso” no terreno, e essa narrativa fundamenta tanto a defesa do Brasil para ampliar os recursos das Nações Unidas para os QIPs quanto a aproximação entre MRE e MD.

Segundo a acadêmica 8, esse processo de aproximação deu-se em três momentos distintos:

(...) Então eu vejo três momentos: num primeiro momento, uma coisa desconectada entre militares e diplomatas; num segundo momento, já no segundo ano da missão, por conta da pacificação das áreas que eu falei, começa a se aproximar do Paulo Cordeiro e você começa a ver impactos reais nos discursos do Brasil, e no pós-terremoto, em 2010, foi a primeira vez que o Itamaraty e o Ministério da Defesa (MD) começaram a fazer planejamento integrado. Até então, o Itamaraty fazia um planejamento, o MD fazia um planejamento, um apresentava para o outro, mas cada um tocava o seu, e depois do terremoto eles viram a necessidade de sentar juntos e fazer um planejamento juntos. Isso aí foi uma mudança importante, quando você tenta acompanhar a MINUSTAH, você consegue diferenciar esses três momentos, o que é muito bacana, é um diálogo entre diplomatas e militares (ENTREVISTA 08, 2021).

A despeito dessa perspectiva de que, no plano discursivo, os QIPs serviram como conectores para uma aproximação entre a atuação do Brasil no plano diplomático e no terreno, a diplomata de carreira 17 traz uma fala que matiza esse debate. Segundo essa diplomata, ainda que os QIPs estejam associados, no plano discursivo, à promoção do desenvolvimento, essa conexão encontra limites quando se pensa no propósito desses instrumentos:

Inicialmente eu tinha uma visão de QIPs muito mais próxima de consolidação da paz, mas vendo isso mais de perto, não só a argumentação, a definição conceitual que se deu, o que é financiado, os QIPs são atividades bem pontuais, e a finalidade deles (...) é você criar boa vontade na população para a atuação da missão e a atuação das tropas. Não há uma perspectiva, pelo menos conceitualmente, no C-34, falou mais de QIPs, mas não é uma ligação entre o uso de QIPs e uma estratégia de consolidação da paz, ou de estabelecer instituições mais sólidas, ou de assegurar que aquele país não vai retomar o conflito (ENTREVISTA 17, 2020).

O depoimento da diplomata 17 reforça a perspectiva de que, não obstante os QIPs sejam afirmados como parte de um esforço para a construção da paz, eles não trazem uma estratégia estruturada com essa finalidade. Então, dado que, para os *peacekeepers*, o significado desse instrumento é o de angariar apoio e legitimidade junto à população para a realização das atividades da missão, o discurso diplomático confere aos QIPs uma ideia de desenvolvimento que, no fundo, não se enquadra no real propósito desses instrumentos. A diplomata 8 analisa que talvez seja “um pouco forte” associar os QIPs a uma lógica de construção da paz, mas,

para ela, os QIPs podem ser entendidos como um símbolo do intuito do Brasil de compreender a paz como uma visão que ultrapassa questões militares:

(...) eu acho que QIPs assimilar a construção da paz é um pouco forte, mas eu acho que certamente é um instrumento de nossa atuação no contexto de paz e segurança: uma visão que não seja restrita a aspectos militares (ENTREVISTA 17, 2020).

A diplomata 17 entende ainda que a atuação do Brasil contribuiu para o avanço dos debates internacionais sobre a agenda de construção da paz, mesmo que a finalidade dos QIPs não se enquadre em uma lógica de desenvolvimento de longo prazo nas sociedades em que são implementados: “Certamente, [o Brasil] teve contribuição para isso, não só na atuação das nossas tropas, mas também na visão disso como parte de um conceito maior, nas Nações Unidas discutindo esse conceito, e eventualmente discutindo isso na questão orçamentária (...)” (ENTREVISTA 17, 2020). Nesse sentido, a diplomata observa que, não obstante os QIPs não tenham sido pensados com esse propósito de tratar causas estruturais, eles acabaram servindo como importante elemento de conexão entre paz e desenvolvimento no plano discursivo da política externa brasileira:

(...) não necessariamente isso é feito pensado, alguns países fazem isso muito mais estruturado, eu quero isso, eu quero promover essa ideia, que às vezes é até negativo, e aí eles usam o bilateral e o multilateral muito estrategicamente para forçar uma coisa. A gente [o Brasil] normalmente, não sempre, óbvio, foi mais orgânico, aconteceu, a gente já tinha essa visão, a gente estava sempre próximo dos militares e as coisas vão se unindo, não foi uma estratégia do tipo – “vamos fazer isso para que, no futuro, os QIPs sejam um elemento”, não foi pensado, mas acabou tendo esse efeito (ENTREVISTA 17, 2020).

Esse depoimento é interessante para debater as visões dos formuladores de política externa por demonstrar que, no caso haitiano, as ideias de construção da paz do Brasil receberam um forte componente da visão dos militares. Nesse sentido, a lógica de construção da paz defendida pelo Brasil no plano internacional foi permeada não apenas pelos diálogos multilaterais do Brasil, conforme ressaltado na discussão do Capítulo 5 sobre o nível sistêmico da atuação do Brasil no Haiti, mas também pela visão e pelas experiências dos profissionais militares no terreno. Ainda assim, a diplomata 17 reforça a visão de que a atuação do Brasil deve ser entendida como parte de um movimento em âmbito multilateral. Nesse sentido, o Brasil não

promove os QIPs sozinho, mas sim, o faz em um contexto em que o contingente militar da MINUSTAH, composto por vários países, apoiou esse instrumento:

(...) tem muito a ver com a nossa atuação – como eu te disse, não é o Brasil, você tem lá uma estrutura, por que o contingente militar achava aquilo [os QIPs] importante, e aquilo foi discutido dentro da missão, e as outras pessoas que estavam dentro da missão consideraram aquilo importante – aquilo começou a ser incluído no orçamento das missões. Aí você teve uma discussão substantiva no C-34, mas o Brasil se juntou a outros países e defendeu substantivamente esses conceitos (ENTREVISTA 17, 2020).

Assim, a presente seção demonstrou que os QIPs foram um elemento relevante para a compreensão das ideias do Brasil sobre a construção da paz no contexto haitiano, as quais não podem ser compreendidas sem uma análise do papel dos militares brasileiros no terreno. De acordo com os dados das entrevistas, a defesa dos QIPs pela diplomacia brasileira no plano multilateral insere-se no contexto geral da defesa da atuação dos militares brasileiros no Haiti, inclusive no que se refere ao uso da força por esses militares. Dessa forma, ocorreu, em um primeiro momento, um processo discursivo de validação diplomática do uso da força pelos militares brasileiros, e, à luz desse processo, os militares passaram a ser vistos como atores válidos para implementar ações sociais no terreno.

Nesse sentido, ainda que os QIPs tenham sido defendidos por um conjunto amplo de países no âmbito multilateral, no caso do Brasil, a experiência das tropas brasileiras contribuiu para o fortalecimento de um discurso de conexão entre segurança e desenvolvimento. Esse discurso pressupôs, como seu elemento central, as práticas dos militares brasileiros no terreno haitiano. Ainda que essa aproximação entre prática militar e discurso diplomático não tenha se dado de forma necessariamente intencional, conforme destacou a diplomata 17, ela fomentou uma visão brasileira da construção da paz que tem como um de seus fundamentos a atuação dos militares.

Esse debate é importante para pensar a compreensão do Brasil sobre a agenda de construção da paz, na medida em que o país utiliza a vivência militar como ponto de partida para a estruturação de seu discurso diplomático. Se, por um lado, essa prática revela um processo de crescente coerência interburocrática, por outro, pode significar um certo limite às reflexões críticas do país sobre as formas de se operacionalizar a construção da paz, haja vista que a atuação do Brasil se deu

menos em torno de uma discussão abrangente sobre as formas possíveis para a operacionalização de uma agenda de construção da paz e mais em torno de um debate que partiu da atuação militar no terreno haitiano. Esse aspecto importa para uma reflexão crítica para a atuação do Brasil no campo da construção da paz, na medida em que o país, de partida, adota um enfoque militar para pautar os debates da política externa relativamente ao nexo entre segurança e desenvolvimento. Isso, em certa medida, não apenas aproxima o Brasil das abordagens tradicionais do Norte Global, mas também limita o rol de caminhos considerados para avançar a agenda de *peacebuilding*. À luz dessas considerações, a próxima seção analisa em que consistiram os projetos de Redução de Violência Comunitária, qual o papel dos *peacekeepers* brasileiros nessas iniciativas e em que medida elas se relacionaram com a lógica de construção da paz.

6.4.2. *Peacekeepers* brasileiros e Ações de Redução de Violência Comunitária

A presente seção explora a atuação dos *peacekeepers* brasileiros da MINUSTAH no contexto dos projetos de Redução da Violência Comunitária (também conhecidos pelo acrônimo de CVR, ou *Community Violence Reduction*), com vistas a discutir as ideias dos formuladores de política externa brasileira quanto à construção da paz nesses projetos. Para tanto, a seção cumpre, essencialmente, três finalidades: (1) abordar as origens desse tipo de projeto; (2) situar esses projetos no contexto da atuação da MINUSTAH e; (3) apresentar e discutir as ideias dos formuladores de política externa brasileira quanto à construção da paz no contexto da realização desses projetos.

Não obstante a resolução 1542, de 2004, que criou a MINUSTAH, já contivesse a previsão de uma atuação na área de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) (S/RES/1542, 2004), os projetos de CVR na MINUSTAH surgiram apenas em 2006, no contexto da resolução 1702 (S/RES/1702, 2006). A resolução 1702 ordenou uma reorientação dos esforços de DDR no Haiti para um projeto de redução da violência comunitária que fosse adaptado às condições locais (S/RES/1702, 2006, parag. 11; ONU, 2017b, p. 5). De acordo com relatório do *Crisis Group* (2012, p. 8):

The Community Violence Reduction (CVR) program represents a unique approach in peacekeeping operations and its managers see it as a model for future interventions. The program targets the urban slums in and outside of Port-au-Prince, areas that were historically politicised or under the influence or partial control of armed gangs. It aims to create economic and social opportunities with a view to extracting former gang members and at-risk youth, as well as women and other vulnerable groups, from violence (CRISIS GROUP, 2012, p. 8).

Ao comentarem a agenda de construção da paz, diversos entrevistados mencionaram o caráter inovador dos projetos de Redução da Violência Comunitária na MINUSTAH, os quais tiveram origem na atuação da ONG Viva Rio. Esses projetos foram inspirados na experiência dessa ONG em comunidades carentes do Rio Janeiro, e, segundo Muggah e Moestue (2009, p. 103), fundamentaram-se na superação de visões binárias para lidar com conflitos violentos:

A abordagem do Viva Rio gera e alimenta deliberadamente “tensões” entre seus objetivos. O Viva Rio está buscando intervenções distintas sob uma única estrutura integrada. Ao consolidar a autoridade tanto das figuras públicas quanto da sociedade civil, e ao colaborar com os perpetradores e as vítimas de violência, o Viva Rio provoca o pensamento e o debate, e, principalmente, desafia as visões binárias ou essencialistas das “gangues”, dos “criminosos” e das causas fundamentais da violência (MOESTUE; MUGGAH, 2009, p. 103).

Em linha com essa análise, nas palavras do entrevistado 25, funcionário da Viva Rio, os projetos de CVR entenderam a construção da paz e a redução da violência como um “(...) enfoque mais integrado, que combina geração de renda, infraestrutura local, meio ambiente, muitas atividades culturais e esportivas” (ENTREVISTA 25, 2020). Segundo Rubem Cesar Fernandes (2012, p. 112), o primeiro engajamento da Viva Rio no Haiti não esteve relacionado a uma iniciativa do governo brasileiro, mas, sim, deu-se no contexto de um convite feito pela seção da MINUSTAH denominada *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR), que convidou Fernandes como consultor para apoiar a ONU para lidar com grupos armados em comunidades haitianas (FERNANDES, 2012, p. 112). Segundo Fernandes, a ação da seção de DDR da ONU inseria-se na interface entre *peacekeeping* e *peacebuilding* das Nações Unidas, em um contexto em que essa organização utiliza a força, mas que, ao mesmo tempo, quer trabalhar com a agenda de construção da paz:

DDR, Desarmamento, Desmobilização, Reintegração, que é um setor das operações de paz, quando há uma crise no país, uma guerra civil, uma crise de estado que a ONU chega para resolver e fazer uma operação de paz ou para fazer a paz (...), ou manter a paz que já é uma coisa mais levando para o desenvolvimento *peace-building*, ela quando chega, tem lá uma confusão, tem dois lados, guerra, tal, chega também o DDR. O DDR vai num grupo e fala: “você precisa desmobilizar e tal, se você desmobilizar e entregar as armas eu te dou emprego, arrumo uma situação, um caminho de reinserção”, é o DDR. (FERNANDES, 2012, p. 111)

Moriz Schuberth (2017, p. 1), por sua vez, entende os DDR como uma ferramenta de construção da paz pós conflito padrão das Nações Unidas: “*Disarmament, demobilization and reintegration (DDR) programmes form part of standard post-conflict peacebuilding tools regularly applied in the context of UN peacekeeping operations*” (SCHUBERTH, 2017, p. 1). Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, Silveira (2014, p. 23), também entende o programa de DDR como uma das tecnologias das Nações Unidas para tratar situações de conflito:

Os programas DDR consistem em uma tecnologia da Nações Unidas aplicada àqueles contextos de guerra civil ou luta armada em que as partes implicadas são envolvidas em um canal de negociação para acabar com o conflito (desmobilização) e os soldados dos lados em litígio trocam as suas armas (desarmamento) por benefícios diversos, tais como a participação em projetos de formação ou dinheiro para montar uma microempresa (reintegração ou reinserção) (SILVEIRA, 2014, p. 23) .

Nesse contexto, Schuberth (2017) argumenta que não obstante o DDR ter componentes que exijam um viés técnico e que se beneficiem de uma padronização de técnicas, como a parte de desarmamento, o processo como um todo tem componentes políticos que não podem ser negligenciados. Na visão desse autor:

Executed by the military, disarmament is arguably the most straightforward and technical aspect of DDR, for which templates do offer useful guidance. The political dimension, by contrast, is particularly important during the demobilization and reintegration phases” (SCHUBERTH, 2017, p. 2).

Segundo Schuberth (2017, p. 1), as atividades de DDR na MINUSTAH se destacaram na medida em que o Haiti foi “(...) *the only country where a United Nations Stabilization Mission (MINUSTAH) tried to implement a traditional DDR programme for gang members*” (SCHUBERTH, 2017, p. 1). Schuberth discute como as práticas de DDR encontram limites no ambiente urbano do Haiti, e, ao falharem, logo deram lugar a uma estratégia de redução de violência comunitária, ou CVR

(SCHUBERTH, 2017). Segundo Schuberth, esse tipo de projeto tem o benefício de reforçar o capital social das comunidades locais: *“As has been shown, CVR aims to stabilize communities in the short term by providing alternative means of income to at-risk youth while simultaneously improving community cohesion in the long term”* (SCHUBERTH, 2017, p. 15). Esse raciocínio foi adotado também em projetos no contexto haitiano, pois se percebeu que a lógica de DDR que era utilizada pelas Nações Unidas em outros contextos de conflito não seria aplicável ao contexto haitiano (SCHUBERTH, 2017, p. 12). De acordo com a entrevistada 8, acadêmica, essa percepção nasceu da constatação de que a violência existente no Haiti tinha bases que extrapolavam os combates físicos, mas que guardavam relação com outras dinâmicas da sociedade haitiana, como a busca por territórios e poder político e, além disso, guardava relação com o contexto econômico e de pobreza presente no Haiti (ENTREVISTA 08, 2021). De acordo com Braga (2019), não obstante as atividades de DDR estivessem previstas no mandato da MINUSTAH, o contexto do Haiti apresentava elevada complexidade:

Nos países recém-saídos de conflitos tradicionais, existem facções opostas que, durante o acordo de paz, concordam em se desarmar, dando origem a um processo claro de DDR. No caso do Haiti, contudo, tal situação não ocorria, uma vez que não existiam grupos formais em conflitos, nem tampouco acordo de paz a ser implementado. Assim sendo, a maior parte das armas era de pequeno porte, estando distribuída entre os integrantes dos diversos grupos, que se escondiam em comunidades e outros locais densamente habitados ou de difícil acesso (BRAGA, 2019, p. 94–95).

Assim, desde o início da missão, avaliou-se que havia um paralelo entre o contexto haitiano e as características dos conflitos violentos existentes no Rio de Janeiro, de forma que a Viva Rio foi considerada como relevante para atuar no tema da redução da violência também no Haiti (FERNANDES, 2012, p. 111–112). Segundo Fernandes, dado que, no Haiti, as partes do conflito não estavam bem delimitadas, fomentou-se uma comparação entre o contexto de violência naquele país com aquele existente nas comunidades do Rio de Janeiro, o que motivou o convite da ONU para a atuação da ONG Viva Rio no contexto haitiano (FERNANDES, 2012, p. 111–112).

Nesse sentido, segundo Schuberth, o Haiti não vivia um conflito armado no sentido tradicional (SCHUBERTH, 2017, p. 5), dado que as partes do conflito não estavam bem identificadas e que não havia um acordo de paz. Além disso,

Schuberth (2017, p. 5) pontua contradições na atuação da MINUSTAH, na medida em que o mandato dessa missão previu o DDR para “*all armed groups*”, definição aplicável às partes de um conflito armado (SCHUBERTH, 2017, p. 5).

Segundo a entrevistada 8, do meio acadêmico, a experiência de CVR no Haiti passou a ser exportada inclusive para o contexto de outras operações de paz das Nações Unidas, que passaram a utilizar a lógica de projetos de CVR em outras missões da ONU (ENTREVISTA 08, 2021). Schuberth (2017) destaca que a estratégia de CVR passou a servir como um modelo para outras operações de paz, embora não possa ser considerada uma panaceia para a construção da paz em ambientes urbanos (SCHUBERTH, 2017, p. 1). Ainda assim, segundo a entrevistada 8, o governo haitiano manteve um entendimento baseado na lógica de DDR, o que sugere um elo fraco entre a implementação da lógica de CVR no contexto haitiano e a apropriação dessa mesma lógica por parte do governo daquele país:

(...) mas o governo do Haiti, não sei por que razão, manteve o DDR. Então ficou meio uma excrescência, que a ONU chamava de CVR e o governo do Haiti criou uma Comissão Nacional de DDR, que a gente chamava de CNDDR. Então toda vez que tinha desarmamento, que tinha alguma coisa, ia o CVR da MINUSTAH e o CNDDR do governo haitiano, não sei por que eles mantiveram DDR. (...) (ENTREVISTA 08, 2021)

A despeito dessa aparente falta de apropriação, por parte do governo haitiano, da lógica de CVR, de acordo com o entrevistado 25, da ONG Viva Rio, a experiência conjunta entre a ONU e essa ONG no Haiti possibilitou o desenvolvimento da chamada segunda geração de DDR nas Nações Unidas (ENTREVISTA 25, 2020). Segundo o entrevistado 25, o CVR trouxe uma lógica de que não se pode alcançar a paz apenas pelos meios tradicionais de reinserção de soldados; ao contrário:

(...) é preciso pensar o desenvolvimento local como um todo, desenvolvimento econômico, criação de empregos, melhoria da infraestrutura urbana, meio ambiente, cultura, educação, costume falar que você precisa integrar a comunidade como um todo, pois de alguma forma é esse contexto de precariedade que alimenta também a violência. (...) você não vai ter um país estável se a vida das pessoas é instável. (...) então na verdade, do ponto de vista da ONU, eles passaram a pensar dessa forma, que era a visão que a Viva Rio já trabalhava no Rio (ENTREVISTA 25, 2020).

Nesse contexto, Schuberth (2017, p. 2) faz uma diferenciação entre as estratégia de DDR e de redução da violência comunitária: *“While DDR is tailored towards separating members of armed groups from their command structures and reintegrating them into society, AVRPP⁸⁸ focuses on disincentivizing at-risk sections of the population from joining armed groups in the first place”* (SCHUBERTH, 2017, p. 2). Entre esses grupos de risco, Schuberth menciona os jovens que se unem a grupos armados não estatais em busca de proteção, recursos e prestígio (SCHUBERTH, 2017, p. 4).

Um dado relevante para a compreensão do funcionamento dos CVR é que, para a realização de seus objetivos, eles utilizaram a lógica de QIPs apresentada na seção precedente como forma de possibilitar uma alternativa aos recursos obtidos pela população, sobretudo aquela pertencente aos chamados grupos de risco, junto aos membros armados. Segundo Schuberth (2017, p. 13):

(...) the ultimate goal of CVR is to cut the stream of new recruits from the community to [Urban Armed Groups] UAGs by replacing the income-generating function the latter provide for their members. In order to do so, CVR is relying intensively on Quick Impact Projects (QIPs) in the form of cash-for-work schemes (SCHUBERTH, 2017, p. 13).

Segundo Araújo e Borba (2020, p. 174) os esquemas *“Cash for Work”* mencionados por Schuberth (2017) foram projetos desenvolvidos a partir de parcerias entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e algumas ONGs que buscavam contribuir para melhorar a infraestrutura e a economia de Porto Príncipe, por meio da geração de empregos voltados à melhoria das condições de habitação urbanas. Segundo Silveira (2014, p. 173), na esteira do terremoto de 2010: *“Muito embora esses projetos também tivessem foco nos serviços prestados, mesmo porque a cidade fora tomada por poeira e entulho, o principal objetivo era a geração de empregos e a injeção de dinheiro na economia”* (SILVEIRA, 2014, p. 173). No entanto, esse tipo de esquema também teve consequências perversas, haja vista que foi associado a casos de corrupção e de exploração sexual (SCHUBERTH, 2017, p. 13). Nesse sentido, segundo diversos entrevistados por Schuberth (2017, p. 13):

⁸⁸ AVRPP é o acrônimo utilizado pelo autor para designar a redução e prevenção da violência armada (*Armed Violence Reduction and Prevention*) (SCHUBERTH, 2017, p. 13)

Indeed, different sources confirmed that gang members were involved in the selection of beneficiaries for cash-for-work projects, which enabled them to favour their own family members, while other community members had to pay in cash or sex for a place on the list (SCHUBERTH, 2017, p. 13).

Além disso, Schubertth destaca as críticas à estratégia de CVR de não contribuir com uma lógica de desenvolvimento sustentável de longo prazo, por se tratar de projetos com objetivos muito específicos, de curto prazo e com foco em áreas determinadas; nesse sentido, para o autor, o objetivo do CVR seria o de estabilizar, e não o de desenvolver (SCHUBERTH, 2017, p. 16). Ainda assim, o autor reitera que essa visão mais local, com um escopo de intervenção bem definido, pode ser precisamente o que diferenciou a estratégia de CVR das estratégias anteriores das Nações Unidas no campo do DDR (SCHUBERTH, 2017, p. 16).

Müller e Steinke (2018b, p. 15) observam que havia uma grande proximidade entre os atores civis e militares que atuaram no contexto dos projetos de CVR da MINUSTAH, mas interpretam que, do ponto de vista dos militares brasileiros, essa participação constituía uma ferramenta para promover a melhoria da imagem desses atores: *"QIP-centred CVR projects, in this regard, can be seen as tools for enhancing the visibility and legitimacy of the Brazilian UN troops and the mission's military component more generally"* (MÜLLER; STEINKE, 2018b, p. 15). Müller e Steinke (2018b, p. 15) exemplificam esse aspecto da melhoria da imagem dos *peacekeepers* por meio do caso da instalação de painéis solares no Haiti realizada por militares. Segundo entrevista realizada por Müller e Steinke (2018b, p. 15) com um gestor de CVRs, os militares brasileiros indicaram, para o componente de CVR da ONU, a necessidade de iluminação em determinadas ruas. Nesse contexto, para o gestor entrevistado pelos autores, a participação dos militares brasileiros nos projetos de CVR revertia-se em ganhos de imagem para esses atores, enquanto o componente de CVR da ONU agia nos bastidores dos projetos (MÜLLER; STEINKE, 2018b, p. 15). Assim, os autores pontuam que: *"Within the context of MINUSTAH, such reasoning transformed CVR-funded QIPs and bottom-up initiatives into means for realising inherently militarised stabilisation ends"* (MÜLLER; STEINKE, 2018b, p. 15).

Outra leitura crítica dessa utilização dos CVRs é trazida por Araújo e Borba (2020, p. 161), que, em artigo intitulado *"Viva Rio no Haiti e o "modelo brasileiro de*

pacificação”: *securitização via hegemonia?*” discutem a atuação da Viva Rio no contexto dos projetos de CVR e problematizam o nexos entre segurança e desenvolvimento a partir de uma análise da atuação dessa organização. Segundo Araújo e Borba (2020, p. 161), não obstante as alegações de que a Viva Rio traria um diferencial para o modelo brasileiro, a atuação dessa ONG deu-se não como um enfoque alternativo à abordagem militarizada trazida pela MINUSTAH, mas sim como uma atuação complementar e legitimadora dessa abordagem:

(...) será sugerido que o modelo brasileiro significa uma militarização mais eficiente e duradoura devido a sua capacidade de produzir algum nível de consentimento local, mas que não se afasta das práticas bélicas por isso. Na verdade, refina-se e consolida-se o mesmo projeto político de controle de populações consideradas pobres e marginalizadas mediante táticas de guerra mais sofisticadas, desenvolvidas domesticamente e aprimoradas em missões no exterior (ARAÚJO; BORBA, 2020, p. 161).

Para compreender a crítica de Araújo e Borba (2020), vale retomar o depoimento do fundador da Viva Rio, Rubem César Fernandes (FERNANDES, 2017), publicado em capítulo escrito para a coletânea organizada pelo Instituto Igarapé intitulada “A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões” (HAMANN; TEIXEIRA, 2017). Em seu capítulo, Fernandes traz três exemplos que evidenciam o que Muggah e Moestue (2009, p. 95) chamam de “relacionamento especial” e de uma simbiose na atuação entre a ONG Viva Rio e a MINUSTAH no contexto de três projetos de CVR: (1) “Vodu pela Paz” ; (2) “Tambor pela Paz” e; (3) “Por uma Bel Air mais verde”. O Projeto Vodou pela Paz foi implementado pela Viva Rio em 2005 e consistiu na realização de uma cerimônia vodou com o propósito de contribuir para o processo de pacificação de bairros da região metropolitana de Porto Príncipe (FERNANDES, 2017, p. 112–113). Naquele contexto, Fernandes relatou que a Viva Rio solicitou o auxílio do Exército Brasileiro, que, durante os dois dias de duração da cerimônia, contribuiu fazendo a segurança do local, pois temia-se que houvesse revoltas dos habitantes de bairros próximos (FERNANDES, 2017, p. 113). Segundo Fernandes (2017, p. 113), o Exército Brasileiro não apenas contribuiu com a cerimônia, como também contou com alguns militares que participaram ativamente da mesma, o que ilustra a relevância dos elementos culturais como subsídio para a conformação de uma narrativa de sucesso sobre a atuação dos militares no terreno, a qual será debatida e problematizada no decorrer do presente capítulo:

Para o espanto de todos, acercando-se do círculo, nossos oficiais abaixam-se em reverência, tocam o chão e seguem com os sinais que distinguem os entendidos nos mistérios dos Orixás. O capitão era da Umbanda e o cabo do Candomblé, um do Meier, o outro de Nilópolis. Por evidência, pouco se preocupavam com as ameaças de provocações adversárias. Seus cuidados eram de natureza mística, pois não se entra em terreiro alheio sem pedir licença. Esta história ilustra um primeiro ponto que desejo destacar: a afinidade cultural, que sustenta a comunicação e o entendimento para além das palavras, deve ser valorizada na doutrina das operações de paz. Acredito que os sucessos obtidos pelas Forças Armadas brasileiras no Haiti foram em boa medida apoiados pelo substrato cultural formado pelo trânsito histórico que compartilhamos com os haitianos no Atlântico Sul (FERNANDES, 2017, p. 113).

Outro exemplo da atuação entre Viva Rio e MINUSTAH deu-se no projeto “Tambor pela Paz”, que ocorreu em 2007 e teve o propósito de articular acordos de paz entre Bel Air e Delmas 2, bases⁸⁹ rivais de Porto Príncipe (FERNANDES, 2017, p. 114). Naquele contexto, Fernandes pontuou que o Exército Brasileiro foi um dos quatro atores chave para a articulação do projeto, em conjunto com as partes em conflito e a Comissão Nacional de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (CNDDR) do Haiti (FERNANDES, 2017, p. 114). Nas palavras de Fernandes (2017, p. 114), os militares brasileiros “apertavam os líderes em conflito” para que a Viva Rio entrasse em cena e propusesse medidas de aproximação entre os líderes comunitários. Com isso, os líderes assinavam o acordo, que era chancelado por um grupo composto por atores governamentais, lideranças comunitárias e representantes do Exército brasileiro (FERNANDES, 2017, p. 114). Nesse contexto, conforme observado por Araújo e Borba (2020, p. 184), a fala de Fernandes ilustra, com perfeição, a simbiose observada por Muggah e Moestue (2009, p. 95) na relação entre a atuação da Viva Rio em projetos de CVR e a MINUSTAH:

Acredito que o Tambor da Paz foi um resultado consistente com a doutrina do “Braço Forte, mão Amiga”. Ele combinava a repressão severa às forças em conflito, com a abertura de um caminho de pacificação que era pavimentado pela adesão formal das lideranças comunitárias e por benefícios sociais que embora modestos, sinalizavam, com as bolsas de estudo, a esperança num futuro melhor (FERNANDES, 2017, p. 114).

Nesse contexto, Araújo e Borba (2020, p. 184) trazem importantes contribuições para a análise do discurso de Fernandes, ao observar que esse autor

⁸⁹ Retomando o debate do Capítulo 5, segundo Fernandes (2017, p. 112), base é o termo utilizado pelos haitianos para fazer referência aos grupos armados, que, por vezes, são chamados pela comunidade internacional de “gangues”.

aproximou, em seu discurso, a atuação do Exército Brasileiro à atuação da ONG Viva Rio. Segundo os autores, Fernandes utilizou:

(...) uma analogia do trabalho de pacificação da ONG com o lema do exército brasileiro Braço Forte, Mão Amiga. Nessa perspectiva, o programa teria sido exitoso pois o Viva Rio conseguiu, de maneira consistente, se adaptar a esta doutrina. Ou seja, o “Braço Forte” seria representado pelas ações envolvendo o uso da força e da violência pelos militares, ao passo que a “Mão Amiga” seriam os serviços e os programas sociais da ONG visando o apaziguamento local, via consentimento (ARAÚJO; BORBA, 2020, p. 184).

Ainda segundo Fernandes, seis outros acordos de paz no contexto do “Tambor da Paz” foram negociados no período compreendido entre 2007 e 2010 (FERNANDES, 2017, p. 114). Fernandes mencionou ainda que o Exército Brasileiro apoiou diversos projetos da Viva Rio não apenas em áreas ligadas à infraestrutura, a exemplo do fornecimento de água e da limpeza urbana, mas também deu respaldo a projetos nas áreas de educação, esportes e cultura (FERNANDES, 2017, p. 115). Por fim, o terceiro projeto mencionado por Fernandes, o “Bel Air Verde”, consistiu em uma campanha da Viva Rio para a redução da taxa de homicídios em Bel Air que foi apoiada pelo militar brasileiro Luiz Carlos da Costa, que, à época, era o segundo comandante da MINUSTAH (FERNANDES, 2017, p. 115). Em síntese, os três exemplos de projetos evidenciam a análise de Muggah e Mostue (2009, p. 102), para quem “(...) a eficácia da Viva Rio depende em grande parte de uma colaboração com a MINUSTAH, a PNH e os líderes comunitários das “bases” (MOESTUE; MUGGAH, 2009, p. 102).

Dessa forma, para Araújo e Borba (2020, p. 181), ao implementar o que seriam “técnicas de legitimação de projetos militaristas” (ARAÚJO; BORBA, 2020, p. 181), a atuação dessa ONG não configuraria uma substituição ao enfoque de segurança, mas, sim, um complemento ao mesmo. Assim, a análise de Araújo e Borba (2020, p. 192) lança luz para os limites da narrativa de Fernandes, para quem a estratégia inaugurada pela ONG no Haiti seria “um novo modelo de ação em meio a confrontos urbanos” (FERNANDES, 2017, p. 115). Araújo e Borba (2020, p. 192) sugerem novas avenidas que questionam o aspecto de novidade dessa atuação no que se refere a ela constituir uma alternativa à abordagem militar, reforçando a relevância de um debate crítico sobre os limites do que esses autores chamam de “modelo brasileiro de pacificação”:

O importante, ao fim, seria perceber que existem avenidas de investigação futura que podem ser percorridas frutiferamente para seguir analisando o significado político do chamado modelo brasileiro de pacificação, exigindo um escrutínio mais rigoroso das narrativas que o apresentam como uma alternativa destinada a reduzir o militarismo das operações de paz (ARAÚJO; BORBA, 2020, p. 192).

A despeito dessas análises, que destacam a profunda imbricação existente entre parte das iniciativas dos CVRs com uma lógica militar, verifica-se que, no discurso da política externa brasileira, as ações de CVR foram entendidas como “ferramentas de estabilização” relevantes para o processo de retirada da MINUSTAH do Haiti (PATRIOTA, 2014). Nesse sentido, em documento da Delegação Permanente do Brasil nos Estados Unidos, lê-se que:

Brazil welcomes the deeper integration of community projects to reduce violence (CVR) within the spectrum of rule of law activities of the Mission, as well as the efforts to tackle weaknesses in the judicial sector and the issue of prolonged pre-trial detentions. Such stabilization tools, as the CVR and the quick impact projects, become even more important as we advance on the implementation of MINUSTAH's consolidation plan, with further reduction of the military component (PATRIOTA, 2014).

No contexto da Nota Conceitual lançada pelo Brasil durante o biênio 2010-2011 sobre a interface entre segurança e desenvolvimento (DELBRASONU, 2012, p. 143), o Brasil associou atividades de DDR - que, no Haiti, deram lugar a atividades de CVR - à visão brasileira de uma paz duradoura. Segundo a Nota Conceitual, com o aumento do progresso no desenvolvimento, gera-se maior compromisso da população com a estabilidade:

O êxito da implementação de muitas das tarefas normalmente atribuídas às missões de paz, como a de prestar apoio a programas de reforma do setor de segurança e de desarmamento, desmobilização e reintegração, tem estreita ligação com a disponibilidade de oportunidades econômicas. Em um nível mais estratégico, o progresso na área de desenvolvimento pode ajudar a promover um compromisso maior da população local com a estabilidade. A criação desse interesse na estabilidade é essencial para que se estabeleçam as condições necessárias para uma paz sustentável e para viabilizar a posterior redução da operação de manutenção da paz (DELBRASONU, 2012, p. 143).

Em linha com essa análise, para o entrevistado 7, diplomata de carreira, os CVR são percebidos como um caso de sucesso no contexto da MINUSTAH, haja vista que: “O Haiti foi a primeira missão em que ocorre esse projeto de CVR, e por ter tido sucesso e bons resultados, esses projetos de CVR e de impacto rápido

foram replicados já em cinco países, então a gente considera que foi positivo” (ENTREVISTA 07, 2021). Para o entrevistado 7, os CVRs podem ser considerados como uma iniciativa inovadora, na medida em que, na avaliação do entrevistado, eles se enquadram dentro de lógica de *peacebuilding* que ultrapassa os limites de uma ação militar:

Na MINUSTAH, desde 2006, por exemplo, foram iniciados os projetos de CVR, que são projetos de Redução da Violência Comunitária, foi algo inovador, que nenhuma missão tinha tido ainda, que é um exemplo, esse CVR, e os QIPs, que são os projetos de impacto rápido. São iniciativas que a missão prioriza em orçamento para ações de *peacebuilding*, de construção, e aí você vê que não é mais só o soldado fardado com o fuzil que anda pelas ruelas e está pacificado. Começa a ter diálogo com as comunidades e líderes, começa a ter essa integração que favorece uma pacificação mais duradoura, tanto que isso foi o nosso lema como país quando presidimos o Conselho de Segurança em setembro de 2011. (ENTREVISTA 07, 2021).

A fala do entrevistado 7 evidencia a percepção de que os CVR são importantes para evidenciar que a atuação do Brasil não se limita a uma atuação militar dos soldados, mas contempla, também, o tratamento de questões sociais. Dessa forma, o depoimento do diplomata evidencia que, assim como os QIPs, os CVRs também subsidiaram a construção do discurso brasileiro realizado em 2011 no contexto do Conselho de Segurança, contribuindo para fundamentar o argumento de que:

Como se sabe, a MINUSTAH significou mudança quantitativa e qualitativa na nossa participação em operações de manutenção da paz. A qualidade e o profissionalismo das tropas brasileiras são hoje reconhecidos tanto pelo Secretariado quanto pelos Estados-Membros da ONU. O Haiti não representa apenas o maior compromisso brasileiro com tropas e capital político nas missões das Nações Unidas. É também a situação em que o Brasil procura demonstrar, na prática, a validade de suas ideias de correlação entre paz, segurança e desenvolvimento (VIOTTI, 2015, p. 415).

Nesse contexto, ao ser perguntado sobre o lugar ocupado pela agenda de construção da paz na política externa brasileira no Haiti, o entrevistado 7 entende que o CVR materializa a noção de “*early peacebuilding*” defendida pelo Brasil no contexto de sua atuação diplomática nas Nações Unidas, extrapolando, portanto, uma dimensão de segurança:

Eu acho que esse ponto é fundamental porque ele foi um diferencial para nós. Foi um tema defendido pelo Brasil, e continua sendo, que é essa

interrelação entre paz e desenvolvimento, então quando esse mandato da MINUSTAH foi negociado em 2004 pelo Conselho de Segurança, nós trabalhamos muito para que tivesse presente um elemento de *early peacebuilding*. Nunca antes uma missão de paz tinha tido um elemento mais visível de *peacebuilding*. Na MINUSTAH, desde 2006, por exemplo, foram iniciados os projetos de CVR, que são projetos de redução da violência comunitária, foi algo inovador, que nenhuma missão tinha tido ainda, que é um exemplo, esse CVR, e os QIPs, que são os projetos de impacto rápido (ENTREVISTA 07, 2021).

Além disso, ao associar os CVRs a um enfoque de *early peacebuilding*, o entrevistado destaca o que considera ser o caráter inovador da MINUSTAH, que, em sua avaliação, foi a primeira missão a ter a construção da paz como um elemento de maior visibilidade (ENTREVISTA 07, 2021). A entrevistada 17, também diplomata de carreira, corrobora a percepção do entrevistado 7 de que os QIPs e os CVRs funcionam, na política externa brasileira, como uma ponte entre as dimensões de segurança e desenvolvimento que ultrapassa a atuação militar:

O Brasil, na Quinta Comissão, defendia a inclusão de QIPs, você junta várias pontas, de novo, eu não acho que, hoje em dia, eu acho que QIPs assimilar a construção da paz é um pouco forte, mas eu acho que certamente é um instrumento de nossa atuação no contexto de paz e segurança uma visão que não seja restrita a aspectos militares – CVR – *Community Violence Reduction projects*, é outra área, e é uma área que talvez você possa fortalecer com o fortalecimento da polícia e tal. Qual o efeito que isso teve no Haiti? Não sei, mas a gente teve contribuição para isso? Certamente, teve contribuição para isso, não só na atuação das nossas tropas, mas também na visão disso como parte de um conceito maior, nas Nações Unidas discutindo esse conceito, e eventualmente discutindo isso na questão orçamentária, então, assim, em diversos pontos (ENTREVISTA 17, 2020).

Nesse contexto, embora a entrevistada 8, da academia, observe alguns benefícios pontuais trazidos pelos CVR, para ela, o desenvolvimento de um país é uma empreitada de longo prazo (ENTREVISTA 08, 2021). Segundo a experiência relatada pela entrevistada:

Eu estive no Haiti em 2009. (...) eu fui para Cité Soleil seis horas da tarde (...). A única luz que tinha era o farol do carro, isso em 2009, então, assim, você ter um projeto de iluminação pública em algumas áreas, você realmente contribui. Imagina a quantidade de crimes que acontecem em um ambiente desses. Então o projeto de iluminação pública, que é relativamente barato, contribui para você aumentar a segurança do lugar. (...) Outro projeto que o CVR trabalhava era de ocupação de praça. Em vez de a praça ficar lá abandonada, você recuperava aquele espaço, botava brinquedo para as crianças, para trazer as pessoas para a praça, para ocupar aquele espaço público para que não ficasse ermo. Para mim, é muito lógico reduzir a sensação de insegurança através de pequenas

atividades de desenvolvimento. Claro que o desenvolvimento, em si, acontece no longo prazo (...) (ENTREVISTA 08, 2021).

A despeito da defesa, no contexto dos discursos dos formuladores de política externa, sobre os projetos de CVRs, é importante reiterar que esses projetos assumem uma natureza pontual e de curto prazo, de forma que eles, dificilmente, podem ser entendidos como um esforço que se enquadra no conceito de desenvolvimento apresentado na introdução da presente tese, mais associado ao fortalecimento de capacidades institucionais (IPEA, 2010, p. 17). Nesse sentido, em linha com a fala da entrevistada 8, do meio acadêmico, a comunidade internacional, nela incluída o Brasil, carece de um referencial quanto aos objetivos buscados quando se fala na promoção do desenvolvimento em contextos de conflito: "(...) o que é paz nesse contexto? O que é desenvolvimento nesse contexto? Quando você diz que o desenvolvimento chegou, quando é que o desenvolvimento chega?" (ENTREVISTA 08, 2021). Assim, verifica-se que a carência de um debate mais aprofundado nos níveis multilateral (sistêmico) e doméstico (Brasil) sobre os objetivos de desenvolvimento a serem buscados em contextos de conflito tem implicações para o nível do contexto haitiano, haja vista que as ideias dos formuladores de política externa centram-se mais em torno de um enquadramento dos CVRs como um componente de conexão entre segurança e desenvolvimento, enquanto afastam-se do debate sobre alternativas para a construção da paz no Haiti que não necessariamente utilizem a solução militar das operações de paz como seu fundamento principal. Conforme discutido na presente seção, embora os CVRs tragam uma proposta de diálogo com as diferentes partes do conflito, sua operacionalização, no contexto haitiano, esteve, em grande medida, associada a um entrelaçamento com a atuação militar (MOESTUE; MUGGAH, 2009; MÜLLER; STEINKE, 2018b; ARAÚJO; BORBA, 2020). As análises seguintes seguem essa linha argumentativa: (1) Müller e Steinke (2018b, p. 15), para quem as ações de CVR serviram como um instrumento para trazer legitimidade para a atuação dos *peacekeepers*, (2) Araújo e Borba (2020), que problematizaram a relação entre a MINUSTAH e a Viva Rio e; (3) Muggah e Mostue (2009), que observaram o caráter simbiótico dessa relação reforçam uma relação não de alternativa, mas uma amarração entre os CVRs e a atuação militar. Assim, a presente seção demonstrou que não obstante os entrevistados da pesquisa relacionem as ações de CVR com

um enfoque de construção da paz, faz-se necessária uma ampliação das reflexões sobre o papel desses projetos em uma perspectiva estrutural de desenvolvimento que tenha como foco a sociedade haitiana. Nesse contexto, a próxima seção aprofunda o debate sobre a atuação do Exército em Ações Cívico Sociais e em obras de Engenharia, de forma a explorar as ideias dos formuladores de política externa sobre a relação entre esses instrumentos e a construção da paz.

6.4.3. *Peacekeepers* brasileiros, ACISOs e obras de infraestrutura

No contexto da presente pesquisa, diversos entrevistados mencionaram a atuação dos *peacekeepers* brasileiros no contexto de Ações Cívico Sociais (ACISOs) e da construção de obras de infraestrutura como evidências de uma preocupação desses militares com a lógica da construção da paz. Assim, a presente seção situa essas duas formas de ação dos *peacekeepers* brasileiros, como forma de aprofundar o debate dos mesmos no que se refere à sua atuação para a promoção do desenvolvimento social em contextos de conflito. No que se refere às ACISOs, elas são definidas pelo Exército Brasileiro da seguinte forma:

Conjunto de atividades de caráter temporário, episódico ou programado de assistência e auxílio às comunidades, promovendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos, no país ou no exterior, desenvolvidas pelas organizações militares das forças armadas, nos diversos níveis de comando, com o aproveitamento dos recursos em pessoal, material e técnicas disponíveis, para resolver problemas imediatos e prementes (EB,).

Segundo Seitenfus (2014), essas atividades podiam assumir diferentes formatos, podendo ser, por exemplo: “(...) reforma de prédios comunitários; limpeza, pavimentação e manutenção de ruas; distribuição de alimentos; perfuração de poços artesianos” (SEITENFUS, 2014). De acordo com o entrevistado 12, militar, as ACISOS teriam contribuído com a construção de uma imagem positiva do contingente brasileiro junto aos haitianos:

As ACISO eram feitas com meios que as unidades recebiam do Brasil para beneficiar comunidades carentes. Essa é uma das razões pelas quais as tropas do Brasil eram apreciadas no Haiti – não só por tratar com dureza os malfeitores, mas também por atender e ser muito solidária com as necessidades da população. Projetos de variadas naturezas, desde atendimento médico, dentário, cessão de medicamentos a hospitais, cessão de material escolar, até levar atividades recreativas à áreas carentes, como aulas de capoeira, apresentação musical, e o projeto “Quartirão Modelo”,

em que os militares brasileiros davam tinta, material para reparos e pintura, para a comunidade pintar suas casas e muros. E os soldados iam ajudar a pintar (ENTREVISTA 12, 2020).

Nesse sentido, as ACISOs também foram utilizadas como elemento para ilustrar uma narrativa de sucesso sobre a atuação dos militares brasileiros. Ao analisar a participação do Brasil na MINUSTAH, o Ex-Embaixador do Brasil no Haiti Igor Kipman comentou que:

Obstáculos foram sendo vencidos na medida em que o tempo passava e se obteve amplo sucesso ao final. Como exemplos, ocorreram atividades dos contingentes com ONGs, tais como: cursos de primeiros socorros, de combate a incêndio, assistência humanitária, desenvolvimento comunitário e a realização de inúmeras Ações Cívico-Sociais (ACISOs) bem-sucedidas. Em uma ACISO, a Companhia de Engenharia passou o dia numa localidade próxima à fronteira com a República Dominicana, absolutamente miserável, chamada Fond de Dieu. Após um dia de trabalho, fizeram de tudo um pouco: criaram acesso rodoviário, trabalharam dentro da pequena escola do local e instalaram latrinas, que não existiam na comunidade (KIPMAN, 2019, p. 147).

Segundo o entrevistado 6, da academia, as ACISOs são um tipo de ação operacionalizada não apenas pelo Brasil, mas também por militares de outros países, o que desmente a ideia de uma inovação do Brasil nesse sentido: *“(...) And also this idea of selling the ACISOs as some special sort of Brazilian innovation, it is not really true. Brazilians might be better because they use to do ACISOS in Brazil as well, but it is not new, it is something that is done”* (ENTREVISTA 06, 2021). Alsina Júnior (2017, p. 13) corrobora essa afirmação, ao observar que, historicamente, *“Civic actions generically considered are no exception in the history of the development of national armies”* (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 13), de forma que, assim como o entrevistado 6, para Alsina, a realização de ACISOs não constitui uma particularidade da atuação do Brasil em operações de paz.

Nesse sentido, segundo o entrevistado 6, do meio acadêmico, o uso de ACISOs visava ao atendimento de propósitos militares, na medida em que permitiam um uso da força mais inteligente, por meio de uma estratégia de “conquistar corações e mentes” para viabilizar a atração de informantes e a obtenção de informações: *“It was a nice colateral effect of maybe improving the lifes of some people, but for the military, at least, the overarching motivation was how to use force perhaps more intelligently. They were interested in using it for the purpose of military.”* (ENTREVISTA 06, 2021). Assim, na avaliação do entrevistado 6, ainda que

as ACISOs pudessem trazer efeitos sociais pontuais para a população haitiana, a finalidade delas era precipuamente a de facilitar o trabalho dos militares no terreno (ENTREVISTA 06, 2021).

Em linha com essa análise, de acordo com Pinheiro (2015, p. 101), as ACISOs serviam para a finalidade de aproximação entre os militares e a sociedade haitiana. Nesse sentido, ao se referirem às ACISOs, Siman e Santos (2018, p. 71) observam que:

They frequently took part in food distribution and medical assistance activities, the refurbishing of schools and damaged buildings and entertainment events in schools and orphanages. These activities were more punctual than Quick Impact Projects and mostly used to gain the confidence of the population especially after the under-taking of a military operation (SIMAN; SANTOS, 2018, p. 71).

Em linha com essa análise, segundo Seitenfus (2014), é importante destacar que a finalidade das ACISOs não era a promoção do desenvolvimento, mas, sim, a de servir à lógica da estabilização. Segundo o autor:

De fato, confirma-se que a MINUSTAH, tal como foi concebida e estruturada, apesar do aporte brasileiro com as Acisos, não responde aos problemas estruturantes mencionados. Ao contrário, ela foi criada para “estabilizar” o país, permitindo que ele avance para um patamar superior (SEITENFUS, 2014).

Ainda segundo Araújo e Borba (2020, p. 188), as ACISOs podem ser consideradas como uma das expressões de uma forma particular de um tipo de iniciativa que tem o propósito de gerar “convencimento” das populações locais e, dessa forma, possibilitar a atuação militar. Nesse sentido, de acordo com os autores, a utilização das ACISOs foi realizada tanto no contexto haitiano quanto no Rio de Janeiro, que, conforme será analisado no presente capítulo, foi palco de iniciativas militares de pacificação que dialogaram com a lógica de atuação no terreno haitiano (SIMAN; SANTOS, 2018):

(...) nas atuais tecnologias de governo de pessoas, ganham cada vez mais espaço ações que buscam algum tipo de convencimento local, como demonstra sua própria incorporação pelo exército brasileiro na forma de Ações Cívico-Sociais (Acisos), tão frequentes no Haiti como nas pacificações cariocas que recorreram às forças armadas (ARAÚJO; BORBA, 2020, p. 188).

A despeito dessas análises, o entrevistado 10, diplomata e acadêmico, pontua que as ACISOs também foram utilizadas como forma de evidenciar o discurso diplomático brasileiro no tocante à sua atuação no tema de paz e segurança no Haiti (ENTREVISTA 10, 2020). Segundo o entrevistado, as ACISOs eram vistas como uma forma de avançar a agenda de desenvolvimento dentro do mandato da MINUSTAH:

Na verdade, os militares estão acostumados a fazer isso, os soldados têm essa área e estão acostumados com Ação Cívico Social, engajamento com a população, prestar assistência social, também estavam acostumados e não era uma coisa totalmente estranha para os militares brasileiros que estavam lá. O Itamaraty utilizou bastante isso em termos de explicação, da lógica, da *rationale* por trás da participação do Brasil na MINUSTAH, claro, tem toda a parte de cooperação técnica, mas essa aí fora do guarda-chuva da ONU. (...) Então, no Itamaraty se usou bastante essa ideia de que, primeiro, não é possível um enfoque exclusivamente militar para *peacekeeping*, é preciso integrar todas as vertentes que atuam no sentido de prevenir, controlar e administrar o conflito, inclusive depois que ele termina, então tem a parte também de desenvolvimento, que é importantíssima não só para o país, mas também para o êxito da missão, pois se você tem apoio local, naturalmente vai ficar mais fácil o seu trabalho, então esses projetos todos também tinham essa tese de que era preciso colaborar para desenvolver o Haiti, mas dentro do mandato recebido (ENTREVISTA 10, 2020).

Assim, verifica-se que, não obstante a lógica das ACISO ter sido utilizada como base para sustentar um discurso de uma atuação do Brasil com foco na interface entre segurança e desenvolvimento, um aprofundamento sobre a lógica desse instrumento evidencia seus propósitos eminentemente militares (SEITENFUS, 2014). Assim, da mesma forma que os CVRs e os QIPs, a utilização das ACISOs como um dos fundamentos para ressaltar uma atuação inovadora do Brasil no campo da construção da paz carece de um debate mais aprofundado sobre o sentido do desenvolvimento buscado. Considerando novamente o desenvolvimento de capacidades do governo haitiano, tal como preconizado pelo IPEA e pela ABC (IPEA, 2010, p. 17) , verifica-se que o discurso brasileiro em torno das ACISOs carece de um aprofundamento do debate sobre a pertinência desses instrumentos para a promoção do desenvolvimento no Haiti em bases estruturais.

Da mesma forma, a atuação dos militares brasileiros no campo da construção de infraestruturas como ilustração de uma agenda brasileira de construção da paz necessita de uma análise mais detida. Nesse sentido, para compreender em que medida a construção de infraestruturas em terrenos em conflito pode ser entendida

como parte da atuação brasileira em *peacebuilding* no Haiti, retoma-se, em primeiro lugar, o debate mais amplo sobre o papel das obras de infraestrutura para a promoção da paz em contextos de conflito. Para tanto, torna-se relevante trazer a discussão proposta por Jan Bachmann e Peer Schouten (2018) no artigo “*Concrete approaches to peace: infrastructure as peacebuilding*”, cujo ponto de partida é a descrição da inauguração de um bueiro em Mushake, na República Democrática do Congo, comandada pelo General brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz, ex-*Force Commander* da MINUSTAH (ONU, 2014; BACHMANN; SCHOUTEN, 2018, p. 381). Partindo desse episódio, Bachmann e Peer Schouten (2018) debatem o papel das obras de infraestrutura para a construção da paz, as quais, na avaliação dos autores, passaram a assumir um papel de centralidade nas atividades dos *peacebuilders* internacionais, com vistas a alcançar objetivos eminentemente políticos, como segurança local e a restauração, ou estabelecimento, do Estado de Direito (BACHMANN; SCHOUTEN, 2018, p. 382).

Nesse sentido, para os autores, a construção de infraestruturas traz, em seu bojo, um sentido e agência política que desperta tensões em contextos de conflito (BACHMANN; SCHOUTEN, 2018, p. 382–383). Segundo os autores, essa “politização” da construção de infraestrutura nos processos de *peacebuilding* ocorre de duas formas: (1) a infraestrutura com um sentido de trazer resultados que são assumidos como sendo não controversos e positivos para contextos de fragilidade estrutural, como a abertura de vias de acesso para a passagem de Forças Armadas, abrindo também o caminho para o deslocamento de outros atores sociais; (2) a infraestrutura como parte de um processo de reconexão entre os atores que compõem o tecido social local (BACHMANN; SCHOUTEN, 2018, p. 383). Nesse sentido, os autores criticam os *Quick Impact Projects* (QIPs) da ONU, ponderando que, em muitos desses projetos, a construção da infraestrutura é considerada, *per se*, a própria medida de sucesso, sem que haja ulteriores debates sobre seus reais impactos para as razões do conflito (BACHMANN; SCHOUTEN, 2018, p. 389).

À luz desse debate⁹⁰, verifica-se que, no contexto de atuação dos militares brasileiros na MINUSTAH, a construção de infraestruturas associou-se, segundo o

⁹⁰ Um aprofundamento desse debate pode ser encontrado em estudos que relacionam a construção da paz à temática da “engenharia da paz”, ou “*peace engineering*”. Segundo Bernhard e Reina-Rozo (2021, p. 2), a engenharia da paz associa a paz à promoção do desenvolvimento e, nesse contexto, busca desenvolver soluções sociais que contribuam para a melhoria da qualidade de vida

entrevistado 6, do meio acadêmico, à lógica de construção da paz. Na avaliação desse entrevistado:

Bearing in mind that I had most interviewees from the military, I think for them this peacebuilding agenda wasn't at the forefront of things. About the first three or four years, it was about fighting gangs, then it was about creating conditions for the elections, Then the earthquake happened, barely after the earthquake there was more for the peacebuilding ideia, but then again the military think about these matters is more like stablishing infrastructure. They are not trained for what civil actors understand as necessary for establishing peacebuilding. Peacebuilding was part of the mandate, but I think the military did not understand it as part of their mission (ENTREVISTA 06, 2021).

Segundo o entrevistado 16, militar, para compreender a atuação dos *peacekeepers* brasileiros no campo da construção de infraestruturas, é necessário pontuar que a MINUSTAH é composta por: (1) um componente militar, que tem uma Companhia de Engenharia à sua disposição, e; (2) uma área civil que fica encarregada de atividades relacionadas à reconstrução do país (ENTREVISTA 16, 2021). No que se refere ao componente militar, o entrevistado 16 afirma que:

A gente não trabalha em prol da reconstrução do país. A gente trabalha em prol, literalmente, da mobilidade, contramobilidade, proteção e instalações da tropa militar. Mobilidade é abrir caminho, contramobilidade é impedir que o inimigo chegue, instalações, o nome já diz, e proteção, é proteção da tropa. (ENTREVISTA 16, 2021).

No que se refere à área civil, o entrevistado 16 afirma que ela dispõe de uma Engenharia civil para as atividades de reconstrução (ENTREVISTA 16, 2021). Contudo, eventualmente, o setor militar era chamado para atuar em iniciativas que não fossem vistas como interessantes pelo setor civil, seja por falta de possibilidade logística ou por baixo interesse financeiro:

O trabalho de reconstrução do país fica a cargo dos setores civis. Então existia lá o setor de engenharia civil da MINUSTAH, chefiado por um civil, onde esse civil tomava as decisões de tudo. Então chegava lá o governo haitiano e falava assim: olha, essa estrada está ruim, será que teria como a gente reconstruir ou melhorar. Aí o civil iria usar prioritariamente mão de obra civil, ou uma ONG que ele contratou, ou uma empresa civil que ele trouxe de fora, ele abriria uma licitação internacional, (...) ou, no final das possibilidades, ele utilizaria a engenharia militar (ENTREVISTA 16, 2021).

de pessoas marginalizadas. Ainda segundo Yarnall et al. (2021, p. 4), a engenharia da paz incorpora os conhecimentos da construção da paz ao desenho tradicional de projetos de engenharia, estimulando o debate sobre os impactos gerados por esses projetos para os processos de paz, por meio de engajamentos comunitários multidisciplinares.

Nesse contexto, na avaliação do entrevistado 16, a construção de infraestruturas gera o desenvolvimento como um “efeito colateral da intervenção” (ENTREVISTA 16, 2021). Apesar de a promoção do desenvolvimento não ser considerada pelo entrevistado como o objetivo principal das obras de infraestrutura, essas obras ajudaram a reforçar a associação entre a presença das tropas no Haiti e o oferecimento de benefícios diretos à população (ENTREVISTA 16, 2021). O entrevistado 16 menciona que a construção de poços era uma das principais atividades da Engenharia Militar, e que esse tipo de atividade tinha uma finalidade dual, ao servir tanto para os propósitos da missão quanto para o abastecimento das comunidades locais:

(...) realmente o que vinha para a gente era o que os civis não tinham condições de fazer. Ou por falta de logística, ou por falta de vontade, ou porque às vezes era muito caro, financeiramente não compensava. E como a gente não ganha dinheiro, se o projeto foi caro ou não foi, não faz diferença. O que importa é que, uma coisa que era muito feita pela Engenharia Brasileira era perfuração de poços. Perfurar poço é uma atividade muito cara, o custo é alto, e como lá os poços não gerariam lucros, eles acabavam vindo para a gente. Esses poços abasteciam as tropas da ONU e ao mesmo tempo a vila onde a base se encontrava. Então é esse objetivo dual: eu estou apoiando as tropas da ONU, mas a população está usufruindo daquele serviço. Quando a gente asfaltava uma estrada, a mesma coisa, quando a gente construía alguma coisa, é mais nesse sentido. (ENTREVISTA 16, 2021).

Ao ser perguntado sobre a natureza do conceito de construção da paz, o entrevistado 4, militar com experiência no contexto do treinamento de *peacekeepers* do Brasil, associa as construções de infraestrutura feitas pelos militares brasileiros a uma forma particular de atuação do país no terreno (ENTREVISTA 04, 2020). O entrevistado 4, militar, afirma que, enquanto alguns países se limitavam às previsões dos mandatos, o Brasil agia para a construção da paz, a qual é associada pelo entrevistado à lógica de construção de infraestruturas:

Eu vou fazer um *link* com a nossa atuação no terreno. Muito embora, para fins doutrinários, estivéssemos trabalhando para a manutenção da paz, era visível que a gente dava passos largos na construção da paz. Era a percepção do Brasil, e aí volto a dizer como é importante esse diálogo entre militar, civil e a percepção estratégica do que queremos, o que o MRE pretende e o que o Coronel do Batalhão Brasileiro deve fazer. Isso eu posso falar de cadeia: enquanto alguns países se prendiam ao protocolo da manutenção da paz, o Brasil, quando você pacificava um determinado bairro, automaticamente a gente já partia para a construção, mesmo que isso não fosse coordenado. E quando eu falo em construção, alguns exemplos que o Brasil fez: asfaltamento de estradas, ajuda na reconstrução de escolas, reconstrução de igrejas, enfim, várias atividades que estão

inseridas na construção, mesmo que a missão de manutenção da paz não impusesse isso para nós. E digo para você que isso não é só na MINUSTAH não, dos relatos que a gente tem da nossa participação em outras missões de paz a gente faz isso, mas eu diria que a chave para isso é esse correto entendimento da estratégia, que, ao fim e ao cabo, lá no *boots on the ground*, é o militar que vai fazer, muitas vezes sozinho. Se ele percebe essa intenção estratégica, ele dá passos largos para a construção da paz (ENTREVISTA 04, 2020).

Ao mencionar que a construção de infraestruturas não estava, necessariamente, explícita no mandato, o entrevistado 4 exemplifica o que o acadêmico 10, acadêmico e diplomata, entende como um aspecto inovador da atuação dos *peacekeepers* brasileiros: eles realizam determinadas ações que associam à lógica de construção da paz, mesmo que essas ações não tenham previsão expressa de recursos e não estejam bem delimitadas no mandato (ENTREVISTA 10, 2020). Além disso, depreende-se, na fala do entrevistado 4, que seu entendimento de “pacificação” se refere à redução ou ao término dos conflitos violentos, para que então sejam iniciadas ações de construção da paz, as quais são materializadas pela construção de infraestruturas (ENTREVISTA 04, 2020). Essa análise dialoga com o trabalho de Siman e Santos (2018, p. 75), para quem a atuação do Brasil no Haiti seguiu uma lógica de que, em primeiro lugar, é preciso trazer a “ordem” e apenas posteriormente, o desenvolvimento:

(...) the Brazilian military engagement in Haiti is based on the expectation that security interventions, allied to punctual reconstruction and humanitarian aid efforts, will create the conditions for broader investments and development to take place. This is a specific reading of the security–development nexus which obeys a progressive and linear logic in which development is located in a latter moment when public order – mainly understood as the production of an environment considered ‘normal’ in terms of the levels of criminality – is achieved. Once the development enterprise is suspended, security engagements are conceived as channels for building resilient communities (SIMAN; SANTOS, 2018, p. 71).

Nesse sentido, para as autoras, a atuação do Brasil no contexto haitiano seria regida: “(...) *by a specific logic of stabilisation/pacification which reinforces a linear and progressive approach to state-building in which public order is supposed to precede any broader transformation processes*” (SIMAN; SANTOS, 2018, p. 75). Segundo Siman e Santos, esse entendimento da noção de desenvolvimento apresenta certos limites, na medida em que não guarda relação com uma

perspectiva estrutural, mas, sim, é visto um eventual benefício que decorre da atuação militar:

The goal aimed by such security practices prioritises order over development, by making any deeper social transformation conditional on the (always elusive) end of risk. Those development/assistance projects which remain, thus, are limited in scope, focusing on the development of a minimal amount of resilience in vulnerable communities, to the expense of more expansive peace horizons (SIMAN; SANTOS, 2018, p. 75).

Nesse contexto, em depoimento dado à Celso Castro e Adriana Gomes, o ex-Force Commander Luís Eduardo Ramos Baptista Pereira, que liderou o componente militar da MINUSTAH entre 2011 e 2012, reforçou o papel da Engenharia nos esforços de reconstrução do Haiti (PEREIRA, 2019, p. 170–171). Pereira enfatizou que as obras realizadas por essas Companhias ajudariam a tangibilizar a segurança para a população:

- Se me perguntassem se eu gostaria que houvesse redução de efetivo de tropa, eu diria: “tudo bem, menos a Engenharia”. A engenharia, seja a minha, seja a do Japão, da Coreia, do Chile e Peru, a do Paraguai, é o que havia de mais valioso. Por quê? Porque a Infantaria só anda na rua de fuzil. A Engenharia não: ela ia lá, abria canal, construía campos de refugiados... Ou seja, o povo identificava materialmente, uma coisa que você pode ver que a Engenharia fazia. Então era fundamental. As companhias de Engenharia, para mim eram as meninas dos olhos das missões da ONU. Para todos nós (PEREIRA, 2019, p. 170–171).

Além disso, o entrevistado 12, militar, também associou a construção da paz com a construção de infraestruturas relevantes para o trabalho dos militares (ENTREVISTA 12, 2020). Ao ser perguntado sobre qual seria sua interpretação do conceito de construção da paz, o entrevistado 12 ponderou, em primeiro lugar, que, não obstante a dicotomia entre países que são *peacekeeping strictu sensu* e outros países que viam a paz a partir de uma perspectiva holística, as Companhias de Engenharia da MINUSTAH ofereceram uma oportunidade para o Brasil se descolasse de um entendimento *strictu sensu*⁹¹ das operações de paz (ENTREVISTA 12, 2020). Segundo o entrevistado 12, as Companhias de Engenharia foram usadas para as necessidades operacionais dos contingentes militares e dos demais componentes da missão, como os componentes policial e

⁹¹ Para mais, ver o debate sobre manutenção da paz em sentido amplo e sentido estrito que foi apresentado no Capítulo 5.

logístico (ENTREVISTA 12, 2020). No entanto, com o tempo, observou-se a existência de capacidade ociosa⁹² que passou a ser utilizada para que, havendo os recursos necessários, fossem construídas melhorias de infraestrutura que também beneficiariam a sociedade haitiana:

No começo foram muito utilizadas com esse fim, mas depois notou-se que havia uma capacidade ociosa e, com essa capacidade ociosa, havia um interesse do Brasil de que a Engenharia também fosse utilizada em proveito de infraestrutura no Haiti. Mas, como eu disse, existiam certas resistências a isso, e os recursos - asfalto, brita, combustível - eram limitados. (...). Mas houve caso de o governo do Haiti receber doações e conseguir o material para o trabalho das Companhias de Engenharia, e nesse caso, diante da disponibilidade da Engenharia da ONU, ela foi utilizada em proveito do governo do Haiti. No fundo, tinha uma lógica que nós usávamos que era a seguinte: nós temos que fazer patrulha no Haiti inteiro; se as estradas estão esburacadas ou se determinadas pontes estão prestes a cair, nós vamos consertar as estradas e as pontes por que as nossas tropas precisam passar lá. Mas é claro que, ao mesmo tempo, toda a população do Haiti usava as estradas e pontes. (...) Então, de acordo com esses parâmetros, a MINUSTAH fez bastante coisa para o Haiti (ENTREVISTA 12, 2020).

O depoimento do entrevistado 12 traz elementos relevantes para a presente pesquisa, ao relacionar a construção da paz ao interesse do Brasil de que a Companhia de Engenharia da MINUSTAH fosse utilizada em proveito do Haiti. Além disso, o entrevistado comenta que era necessário lidar com restrições tanto em termos de mandato quanto em termos de recursos para as referidas construções, o que impunha limites à operacionalização dessa lógica que associa a construção da paz à construção de infraestruturas. Por fim, o entrevistado pontua que as infraestruturas eram direcionadas à melhoria das condições de trabalho dos militares, com um efeito de trazer, também, benefícios à população. A fala do entrevistado 3, militar, segue a mesma lógica, ao reforçar que, não obstante as obras de Engenharia pudessem, em alguma medida, ser de utilidade para a população, elas atendiam a propósitos militares e não substituíam a necessidade de um planejamento do desenvolvimento do país em bases estruturais:

Ela [a Companhia de Engenharia] acaba fazendo várias obras, também faz algumas obras de benefício direto para a população, mas isso aí não está

⁹² Segundo o entrevistado 12, a MINUSTAH iniciou suas atividades com duas Companhias de Engenharia, sendo uma delas composta por pessoal brasileiro e a outra composta por tropas do Chile e do Equador. Após o terremoto de 2010, a MINUSTAH recebeu quatro novas Companhias – da Indonésia, do Japão, da República da Coreia e do Paraguai, totalizando, portanto, seis companhias de Engenharia em terreno haitiano (ENTREVISTA 12, 2020).

dentro de um plano de desenvolvimento nacional. Um plano de desenvolvimento de um país você tem que ter uma dimensão muito maior. Então é uma ideia errada de que a Engenharia vai promover desenvolvimento, não vai. Ela vai fazer algumas coisas, mas a dimensão que precisa para desenvolvimento é mais que isso. Só que tudo que ela faz também traz um benefício à população local (ENTREVISTA 03, 2020).

Ao ser perguntado sobre “quais são, na sua opinião, os aprendizados que o Brasil leva em termos de construção da paz a partir da experiência no Haiti?”, o entrevistado 5, diplomata, exemplificou essa atuação militar do Brasil na construção de infraestruturas, chegando a mencionar, em sua fala, não que as construções seriam úteis para os militares, mas que os *peacekeepers* brasileiros buscavam “pretextos militares” para a construção de infraestruturas:

Veja, só para citar outro exemplinho [*sic*], a gente tinha a preocupação de fazer uma unidade de Engenharia, abrir, assim, um caminhozinho, e não podia, pois o mandato da ONU era para militares, então você tinha que encontrar até um **pretexto militar** (Grifo da Autora): “- Não, por que é preciso que a unidade tal se comunique com a unidade tal para ajudar fazendo poços, para transitar depois do terremoto”. O lugar onde era o projeto do IBAS, de resíduos sólidos, que era perto de uma favela chamada Carrefour Feuilles, então para você subir lá tinha que fazer um trabalho de desobstrução e tinha que convencer a ONU. No mandato da MINUSTAH, não está isso, isso era uma coisa que a gente ia levando e fazendo sem claro, deturpar o mandato (ENTREVISTA 05, 2020).

Assim, verifica-se que, do ponto de vista do discurso diplomático do entrevistado 05, a construção de paz é associada à construção de infraestruturas, e a argumentação segue para dizer que essas infraestruturas são construídas a partir de pretextos militares, ao invés de serem compreendidas como elementos necessários para o estrito cumprimento do mandato da missão (ENTREVISTA 05, 2020). Além disso, enquanto, para o militar, as infraestruturas têm um fim definido de servir ao cumprimento do mandato, no âmbito diplomático, verifica-se que a construção de infraestruturas serve de base para corroborar uma atuação supostamente voltada à ênfase no desenvolvimento da sociedade haitiana. Assim, emerge, novamente, a necessidade de aprofundar o debate sobre o significado das construções militares para o fortalecimento das capacidades institucionais do Estado haitiano.

Dessa forma, não obstante o alegado interesse do Brasil para uma atuação da Companhia da Engenharia em proveito do Haiti, esse entendimento de construção da paz por meio da construção de infraestruturas pode ser entendido

como uma associação discursiva possível, mas que não tem a finalidade precípua de gerar o desenvolvimento da sociedade haitiana. Em suma, é possível avaliar que, se emerge alguma forma de desenvolvimento desse processo, ele pode ser visto como algo praticamente acidental – e, como já observaram as autoras Siman e Santos, limitados em escopo e sem buscar uma perspectiva de longo prazo (SIMAN; SANTOS, 2018, p. 75). Considerando esses debates, a próxima seção discute os legados da atuação do Brasil no Haiti, de forma a estabelecer um diálogo entre as ideias dos formuladores de política externa entrevistados no contexto da presente pesquisa e a realidade haitiana, de maneira a proporcionar a discussão da hipótese da presente pesquisa.

6.5. DISCUTINDO O LEGADO DA ATUAÇÃO DO BRASIL NO HAITI

A presente seção apresenta as ideias dos formuladores da política externa brasileira entrevistados sobre o legado da presença do Brasil no Haiti, contrapondo a essas visões as perspectivas críticas trazidas pelos entrevistados haitianos e por fontes da literatura para a discussão desse legado. O objetivo dessa análise é o de discutir a relação entre as ideias das burocracias domésticas da política externa sobre essa temática frente ao contexto haitiano, de forma a problematizar tanto a circulação do conhecimento que vem sendo feita sobre essa temática e debater os limites das visões dos entrevistados da pesquisa. Para tanto, a presente seção trará tanto as visões dos entrevistados do governo brasileiro quanto uma análise crítica das mesmas.

Nesse contexto, um primeiro ponto a ser observado é que existe um discurso de “sucesso” sobre a atuação do Brasil no Haiti que encontra ecos sobretudo por parte de atores governamentais. Contudo, conforme será debatido na presente seção, ao ampliar a reflexão sobre o engajamento do Brasil para além de uma análise militar, tornam-se evidentes diversos limites desse engajamento para a construção de uma paz duradoura no Haiti.

De fato, a narrativa de que a MINUSTAH foi um sucesso é recorrente na literatura. Nesse sentido, Braga e Ferreira (BRAGA; FERREIRA, 2019, p. 7), ao tratar da participação do Brasil na MINUSTAH, afirmam que: “(...) O indiscutível sucesso da atuação brasileira, envolvendo mais de 37 mil militares de nossas Forças Armadas, por si só, já representa um grande feito, sendo motivo de orgulho

para todos nós” (BRAGA; FERREIRA, 2019, p. 7). Na visão do primeiro *Force Commander* da MINUSTAH, o General Augusto Heleno: “A MINUSTAH foi, inegavelmente, um caso de sucesso em operações de paz” (PEREIRA, 2019, p. 85). Também para Giuliano (2019, p. 257): “A julgar pelo sucesso da missão, a participação brasileira teve uma excelente visibilidade internacional”. Essa perspectiva deve ser objeto de debates no que se refere ao tema da construção da paz, haja vista a situação de grande miséria social e de conturbações políticas experimentadas pelo Haiti nos anos que se seguiram ao término da MINUSTAH. Essa percepção positiva está presente também nos depoimentos dos ex-*Force Commanders* brasileiros na MINUSTAH, a exemplo do General Elito, que esteve no Haiti entre 2006 e 2007:

- A experiência do Haiti ajuda em alguma coisa? (...)
- Não ajuda nem 100%, ajuda 200%. (...) Primeiro, hoje nós temos no Exército 30 mil militares com experiência não de Haiti, mas com experiência como tropa, não como soldado individual. Você tem pelotão, companhia, batalhão, de soldado a general, com experiência de missão real, de não ser “exercíciozinho” de dois, três dias e depois comer churrasco (SIQUEIRA, 2019, p. 67)

Nesse sentido, ao serem indagados sobre os legados deixados pelo envolvimento do Brasil no Haiti no período de 2004 a 2017, os entrevistados militares e da diplomacia brasileira elencaram, principalmente, legados positivos para o Brasil em termos de, essencialmente, seis aspectos: (1) experiência para as Forças Armadas do Brasil; (2) aprendizados para a cooperação brasileira; (3) melhoria da inserção internacional e capital diplomático do país; (4) ganhos para o debate internacional sobre construção da paz e; (5) o Haiti como um “laboratório” para o desenho conceitual e prático de estratégias para lidar com conflitos e; (6) ganhos relativos para o Haiti.

No que se refere ao primeiro legado, diversos entrevistados destacaram, em suas análises, em uma avaliação positiva da participação brasileira no Haiti para as Forças Armadas do Brasil. Na visão do entrevistado 7, diplomata, as experiências dos militares brasileiros no contexto de Projetos de Impacto Rápido e no âmbito dos Projetos de Redução de Violência Comunitária, ambos discutidos e problematizados no presente capítulo, trouxeram aos militares brasileiros uma visão de maior “humanização” em sua forma de atuação, na medida em que:

(...) o legado na parte dos militares, que é um pouco mais delicado, pois eles não atuavam como Brasil, eles atuavam como ONU, portanto eles seguem esse mandato que foi definido pela ONU. Eles eram brasileiros, com o jeito brasileiro de atuar, mas com limitações do mandato. É um legado de uma abordagem mais humanizada, mais próxima dessas comunidades, o legado de um elemento de *peacebuilding*, que é legado porque foi replicado já em outras cinco missões. O Haiti deu início a esse processo. O Haiti foi a primeira missão em que ocorre esse projeto de CVR, e por ter tido sucesso e bons resultados, esses projetos de redução de violência comunitária e de impacto rápido foram replicados já em cinco países (...) (ENTREVISTA 07, 2021).

Assim, o entrevistado 7 destaca que, embora os *peacekeepers* brasileiros estivessem seguindo o mandato da ONU, sua ação no terreno, pautada por um “jeito brasileiro”, ensejou um legado de abordagem mais “humanizada” ou “mais próxima da comunidade”, a qual foi replicada em outros países no contexto dos projetos de CVRs. Embora o entrevistado 7 não tenha especificado o sentido de “jeito brasileiro de atuar”, ao ser indagado sobre seu entendimento sobre essa expressão, ele manifestou que:

Eu já li textos sobre isso, é difícil dar uma densidade científica, mas tem um elemento cultural forte, uma identificação dos haitianos com brasileiros, e a gente sabe que quando há raízes comuns, eles são fanáticos por futebol, eles veem brasileiros negros, e isso que leva a uma boa comunicação e a uma interação positiva, é natural que você tenha projetos bem-sucedidos e uma pacificação que seja mais rápida e eficaz. Com a bandeira que era usada pelos soldados, os haitianos já lembravam da seleção brasileira, e eles são fanáticos pela seleção, então já havia um bloqueio de um ataque e de uma interação mais negativa. Esse pacote de características comuns e de afinidades que já existiam, e o jeito de ser mais amigável. Havia uma boa comunicação, mesmo que não falando a mesma língua. É um elemento cultural, e não tanto por um método de pacificação que tenha sido consolidado ainda. Os militares defendem que há um *Brazilian way of peacekeeping*, mas eu diria que carece ainda de um encapsulamento mais acadêmico (ENTREVISTA 07, 2021).

Verifica-se que, na fala do entrevistado 7, o “jeito brasileiro de construção da paz” guarda relação com um discurso de proximidade cultural e racial que foi debatido no Capítulo 5. Ao relacionar essa proximidade cultural a um legado de maior “humanidade” na atuação dos *peacekeepers* brasileiros, evidencia-se uma lógica de construção da paz que parte da proximidade cultural para afirmar um legado positivo da atuação dos militares brasileiros, sem discutir as implicações dessa atuação para a sociedade haitiana. Em linha com a análise do diplomata 7, o entrevistado 14, também diplomata, ressaltou os benefícios gerados para os militares brasileiros em termos de seu desenvolvimento pessoal: “Passaram a

valorizar com muito mais vigor suas conquistas pessoais, sua pátria, sua família. Claro que não se pode colocar um valor monetário neste legado mas julgo que figura entre os mais importantes (...)" (ENTREVISTA 14, 2020).

Além do desenvolvimento de pessoal, o militar 16, por sua vez, enfatizou os ganhos advindos da participação do Brasil na MINUSTAH em termos de desenvolvimento de doutrina militar, com ênfase, em sua avaliação, na relação entre civis e militares (ENTREVISTA 16, 2021)⁹³. Nesse sentido, o entrevistado 28, da academia, destaca a criação do Centro Conjunto de Operações de Paz no Brasil (CCOPAB), que foi apresentado no Capítulo 2 e que, na visão do entrevistado 28, representou um esforço de profissionalização das tropas brasileiras para a participação em missões de paz (ENTREVISTA 28, 2021).

O entrevistado 12, militar, reitera os legados positivos da atuação do Brasil no Haiti em termos militares, reforçando os aprendizados tanto em termos de pessoal quanto em termos de doutrina. Na fala desse militar, verifica-se que essa visão de sucesso é estendida, pelo entrevistado, para a atuação do Brasil, de forma mais ampla:

Na área militar, foi uma experiência internacional fundamental para vários contingentes militares, milhares de brasileiros – oficiais, sargentos, cabos e soldados, - adquiriram uma experiência fundamental na área militar, inclusive de lidar com situações muito críticas como o terremoto. Aprendeu-se muito em termos de doutrina – qual a melhor forma de atuar, naquele tipo de ambiente operacional urbano, cometeram-se erros e corrigiram-se erros, então no campo doutrinário o legado também foi muito importante. Até no campo afetivo, porque a missão foi bem-sucedida, e isso agregou um galardão às Forças Armadas brasileiras, que participaram de uma missão internacional com **grande sucesso. Para o país como um todo** (Grifos da Autora) (ENTREVISTA 12, 2020).

Em linha com essa visão de sucesso da atuação dos militares brasileiros, o entrevistado 30, ex-liderança do Partido dos Trabalhadores durante a gestão do ex-presidente Lula, circunscreveu o legado para o Brasil no âmbito da experiência militar. Nesse sentido, para o entrevistado 30: "Serviu como experiência militar e espaço de articulação política entre um grupo de comandantes" (ENTREVISTA 30, 2020). Verifica-se, dessa forma, que diversos entrevistados entenderam o engajamento dos militares brasileiros a partir de uma perspectiva eminentemente

⁹³ Para mais sobre o engajamento do Brasil na MINUSTAH e a doutrina militar brasileira, ver Anderson et al. (2020)

positiva, de forma a, por um lado, ressaltar os ganhos institucionais das Forças Armadas brasileiras e, por outro, a deixar praticamente intocado o debate desenvolvido no Capítulo 5 sobre as implicações sociais deletérias do uso da força para a sociedade haitiana.

No que se refere ao segundo legado, o de aprendizados para a cooperação brasileira, ele foi destacado pela entrevistada 2, diplomata, ao entender esse aprendizado como resultante da decisão brasileira de participação na MINUSTAH: “O Brasil ganhou experiência nesse sentido, tivemos centenas de atividades isoladas e vistas, e quando falamos nas áreas que ganhamos experiência, e isso é um legado dessa decisão tomada em 2004” (ENTREVISTA 02, 2020). O diplomata 14 destacou, ainda, os aprendizados obtidos pelo Brasil no campo da cooperação triangular, na medida em que o Brasil passou a desenvolver iniciativas com novos parceiros internacionais no contexto haitiano (ENTREVISTA 14, 2020). Ainda nessa temática, a despeito da discussão trazida no presente capítulo sobre os limites da lógica de apropriação local no contexto da atuação do Brasil no Haiti, para o entrevistado 7, diplomata, houve um “legado de apropriação” por parte da sociedade haitiana, na medida em que:

Então é um legado positivo de apropriação, de horizontalidade, de capacitá-los, que parece óbvio, mas muitos países não fazem e abordam essa cooperação por uma perspectiva de ajuda, não uma assistência no sentido de cooperação no sentido de deixar conhecimento e capacitar as pessoas para liderarem esse processo. Então o legado principal é esse, para que eles rompam esse ciclo de insegurança e subdesenvolvimento (ENTREVISTA 07, 2021)

A despeito desses aprendizados, conforme evidenciado no Capítulo 6, a cooperação brasileira enfrenta inúmeros desafios tanto de natureza (1) operacional, como a *accountability* dos projetos de cooperação e as fragilidades no diálogo interburocrático doméstico, quanto (2) de natureza estrutural, no que se refere ao desafio de promover iniciativas mais aderentes às necessidades locais da realidade haitiana. Assim, conquanto o aprendizado da cooperação brasileira mereça destaque, a consideração dos referidos desafios pelos formuladores de política externa e acadêmicos revela-se essencial para promover o amadurecimento da CID brasileira.

No que se refere ao terceiro legado, de melhoria da inserção internacional e capital diplomático do país, o entrevistado 14, diplomata, enfatizou o papel dos

militares brasileiros para a construção do capital diplomático brasileiro junto a parceiros internacionais, utilizando a imagem de “mão amiga e braço forte” que remete diretamente ao lema do Exército Brasileiro para enfatizar o legado da atuação do Brasil na MINUSTAH (ENTREVISTA 14, 2020). Nota-se que o diplomata inverteu o lema do Exército Brasileiro, que é “Braço Forte, Mão Amiga”, colocando a “mão amiga” em primeiro lugar, o que sugere uma forma de apropriação do discurso militar para fins de ganho de capital diplomático:

Para a política externa propriamente dita, o legado reside no notável reconhecimento dos parceiros internacionais da forma inovadora da atuação das forças armadas – estendendo **a mão amiga com um braço forte** (Grifo da Autora) -, o apreço das instituições e dos parceiros pelo profissionalismo e seriedade com que as autoridades brasileiras desempenharam suas funções, tanto no terreno quanto nos foros internacionais (ENTREVISTA 14, 2020)

Assim como o diplomata reforça o papel do militar na construção de ganhos de capital diplomático, o entrevistado 12, militar, reitera a visão de que a atuação dos militares contribuiu para o reforço desse capital. Nesse sentido, de acordo com 12:

A ONU adquiriu uma visão muito positiva sobre a qualidade dos militares brasileiros, e, aliado a isso, adquiriu a visão muito importante de que o Brasil é um ator que pode colocar um peso importante para favorecer um processo político de pacificação. O Brasil mostrou isso, e isso foi absorvido no Secretariado, no Conselho de Segurança, na Assembleia Geral, de uma forma muito inequívoca. Esses são os principais legados (ENTREVISTA 12, 2020).

A entrevistada 32, diplomata, também avaliou a atuação do Brasil na MINUSTAH como uma experiência positiva para a política externa brasileira, na medida em que, em sua avaliação, a liderança brasileira do componente militar daquela missão favoreceu a imagem do Brasil em nível internacional, levando a uma votação “histórica” para a eleição do Brasil no Conselho de Segurança no biênio de 2010-2011 (ENTREVISTA 32, 2020). Contudo, ao analisar os legados em termos de construção da paz, na visão da entrevistada 32, a mesma visão de “legados positivos” não se verifica:

(...) de fato nós criamos um nome, uma marca, o *Brazilian way of peacekeeping*, deixamos uma marca sem dúvidas, chegamos a figurar entre os dez maiores países contribuidores de tropas (...). Então falando do ponto

de vista exclusivo do Brasil, para nós foi um ganho inequívoco, foi realmente uma experiência amplamente recompensada, um esforço de política externa que se provou acertado. Agora, já que a gente está falando de construção da paz, os resultados da missão não demonstram que tenha sido suficiente, e aí, se você for conversar com os militares, eles vão dizer: - “Ah, mas é porque o mandato da missão também não ajudava, nós não tínhamos mandato para influenciar construção de capacidades nacionais”. Isso é verdade, mas isso depõe contra a própria ONU, se a ONU fica treze anos no país e deixa na situação que deixou. E não foi só a MINUSTAH. A MINUSTAH foi seguida pela MINUSJUSTH, e aí a MINUSJUSTH foi simplesmente extinta, e hoje em dia existe o escritório da ONU no Haiti, sendo que o Haiti está pegando fogo (ENTREVISTA 32, 2020).

Assim, a diplomata 32 avalia que a atuação do Brasil no Haiti constitui um exemplo de êxito no campo da política externa, ainda que a contribuição da MINUSTAH com a construção da paz tenha se provado, em sua avaliação, insuficiente para contribuir com o fortalecimento de capacidades no Haiti (ENTREVISTA 32, 2020). Ainda que, conforme discutido no Capítulo 5, onexo entre segurança e desenvolvimento tenha sido fundamental para justificar a atuação do Brasil no Haiti, as deficiências para avançar a agenda de construção da paz não impediram que, na avaliação da diplomata 32, a política externa brasileira tenha sido considerada exitosa no contexto haitiano (ENTREVISTA 32, 2020). Assim, verifica-se que, se, por um lado, a mobilização da interface entre desenvolvimento e segurança constitui um instrumento relevante para a construção de uma imagem internacional positiva da política externa brasileira, por outro, a desmobilização desse nexo, frente à constatação dos problemas para materializá-lo na realidade haitiana, também se revela instrumental para fortalecer o discurso de sucesso.

A despeito dessas análises, para alguns entrevistados, o Brasil contribuiu com o quarto legado mencionado na presente seção, que se refere à inserção do Brasil nos debates conceituais internacionais sobre a temática de construção da paz. O entrevistado 10, diplomata e acadêmico, e a entrevistada 17, diplomata, afirmaram seu entendimento de que o país deu uma contribuição conceitual para esse debate. Nesse sentido, nas palavras do entrevistado 10, no que se refere à lógica de construção da paz:

(...) o Brasil fez um trabalho de convencimento de alguns membros do Conselho de Segurança de que isso era importante, pois não era óbvio. Hoje é muito mais claro, a doutrina avançou conceitualmente, acho que tem essa visão do *continuum*, então bem ou mal o Brasil deu sua parcela de contribuição na área conceitual e também na prática, a MINUSTAH foi um grande laboratório para essas ideias, sem nenhuma ideia de triunfalismo, o Brasil participou trazendo essas ideias e tentando colocar em prática, não

foi o único, outros apoiaram, mas você pode colocar isso como uma parte do legado, que não é só para o Brasil, mas para a doutrina da ONU no geral (ENTREVISTA 10, 2020).

Em seu depoimento, o entrevistado 10 remete ao quinto item da lista de legados mencionados pelos entrevistados da pesquisa, que é a ideia de que o Haiti constituiu um “laboratório”. Embora o entrevistado 10 tenha utilizado essa metáfora para se referir ao desenvolvimento conceitual da construção da paz, conforme observa Sá (2019, p. 231), a comparação do Haiti com a imagem de laboratório é utilizada com frequência para indicar: “(...) o desenvolvimento de saberes e tecnologias que a intervenção militar no Haiti poderia trazer para o Rio de Janeiro – e deste ente federativo para o resto do país” (SÁ, 2019, p. 231). Os entrevistados 16, militar, e 28, da academia, reconhecem, no Haiti, um ambiente que gerou aprendizado das Forças Armadas que foram, posteriormente, utilizados no contexto do Rio de Janeiro (ENTREVISTA 16, 2021; ENTREVISTA 28, 2021). De acordo com o entrevistado 16, militar:

(...) a gente trouxe muito do que a gente aprendeu lá para os cenários do [Morro do] Alemão, da [Favela da] Maré, para o Rio de Janeiro, o [Batalhão de Operações Policiais Especiais] BOPE usou o que a gente aprendeu no Haiti, as [Unidade de Polícia Pacificadora] UPPs. A UPP no Rio de Janeiro foi uma evolução da doutrina que a gente aprendeu no Haiti e que a gente aprendeu dos americanos. Vai testando e vai vendo se está funcionando (ENTREVISTA 16, 2021).

Segundo Hoff e Blanco (2020, p. 25), as Unidades de Polícia Pacificadora foram uma estratégia implementada pelo governo da cidade do Rio de Janeiro com vistas a viabilizar uma “(...) ocupação das favelas para promover o combate ao domínio do tráfico de drogas e à violência por meio do policiamento permanente desses espaços” (HOFF; BLANCO, 2020, p. 25). Embora não constitua o foco principal da presente tese, diversos estudos dialogaram com a ideia de laboratório ao analisar as conexões entre as práticas das Forças Armadas no Haiti e seus reflexos no contexto de comunidades carentes no Rio de Janeiro (YAZDANI; BERCOVITCH; CHARLES-VOLTAIRE, 2014; GOMES, 2016; SIMAN; SANTOS, 2018; SCHUBERTH, 2019; ARAÚJO; BORBA, 2020; HOFF; BLANCO, 2020). Entre esses estudos, destacam-se, por exemplo, a análise feita por Mathias et al. (2016, p. 134), que analisaram essa temática durante o governo de Dilma Rousseff e identificaram uma militarização da segurança pública brasileira que, na esteira do

engajamento do Brasil na MINUSTAH, se manifestou, na avaliação dos autores, por meio do aumento do envolvimento dos militares brasileiros em atividades policiais internas.

Para Hoff e Blanco (2020), por sua vez, existe uma clara conexão entre a experiência brasileira na MINUSTAH e a lógica de pacificação utilizada no contexto das favelas do Rio de Janeiro, na medida em que essa lógica: “(...) envolve racionalidades políticas e conhecimentos técnicos adquiridos pelas Forças Armadas brasileiras no enfrentamento à violência urbana em Porto Príncipe” (HOFF; BLANCO, 2020, p. 19–20). Nesse contexto, os autores contribuem para o debate sobre a atuação do Brasil no contexto haitiano, ao analisarem a criação das UPPs no Rio de Janeiro para debater: (1) as percepções das cidades como lugares violentos como parte de uma racionalidade construída no Brasil e na esfera internacional; (2) como essas percepções são tratadas por meio da criação de instrumentos de controle populacional militarizado para essas cidades (HOFF; BLANCO, 2020). Nesse sentido o Professor Camille Chalmers, da *Haitian Platform to Advocate Alternative Development*⁹⁴, em depoimento no contexto do documentário “*It Stays With You: Use of Force by UN Peacekeepers in Haiti*” (MCLAUGHLIN; WILLS, 2018) avalia que:

A MINUSTAH foi construída para ser capaz de reprimir e controlar as populações das favelas. Não é uma coisa do Haiti, é uma coisa em geral. De fato, muitos dos soldados, muitos dos soldados brasileiros, disseram que, quando eles saíram do Haiti, eles foram enviados para Rio e São Paulo. Eles foram treinados em como reprimir favelas, como aquelas no Rio e em São Paulo. Então, fica claro que isso faz parte do "modelo geral" da MINUSTAH (CHALMERS, 2018)

Nesse sentido, Gomes (2014, p. 234) observa que a atuação da MINUSTAH guarda similaridades com a lógica das UPPs, na medida em que ambas buscam estabelecer uma conexão entre uma atuação com uma dimensão militar e uma dimensão de projetos socioeconômicos. Segundo Hoff e Blanco, as UPPs dialogavam com a lógica de pacificação operacionalizada pela MINUSTAH, ao buscar coadunar o aumento da presença da polícia com melhorias sociais para as comunidades (HOFF; BLANCO, 2020, p. 29). De acordo com os autores, buscou-se

⁹⁴O nome original em francês é *Plateforme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif* (PAPDA).

aplicar, no Rio de Janeiro, “(...) as estratégias de construção da paz operadas pelas Nações Unidas em países pós-conflito – como a criação da UPP Social⁹⁵” (HOFF; BLANCO, 2020, p. 29). No entanto, estudos apontam que as melhorias sociais nas UPPs do Rio de Janeiro não se concretizaram da forma como haviam sido planejadas (RESENDE, 2018)⁹⁶. Nesse contexto, Hoff e Blanco avaliaram que: “(...) as UPPs se voltaram muito mais a práticas de governo, como condução das condutas, por meio do policiamento permanente das favelas, do que à construção de políticas públicas que visassem à diminuição das desigualdades no Rio de Janeiro” (HOFF; BLANCO, 2020, p. 37).

Nesse contexto, na avaliação do entrevistado 28, da academia, houve um intercâmbio de aprendizados tanto do Rio para o Haiti quanto a via contrária (ENTREVISTA 28, 2021). Ao analisar o legado, o acadêmico afirma que: “(...) as Forças Armadas, em operações no Rio, tinham uma experiência que foi usada em Porto Príncipe, mas coisas que eles aprenderam e observaram nas favelas no Haiti foram trazidas para cá também”. (ENTREVISTA 28, 2021). Nesse sentido, de acordo com pesquisa realizada por Gomes (2014, p. 233): “(...) as técnicas aplicadas para conter o tráfico de drogas nas favelas, sumarizadas no projeto das UPP, reproduzem em muito o modelo desenvolvido desde 2004 no Haiti pelo Brasil” (GOMES, 2014, p. 233). No entanto, o entrevistado 7, diplomata, manifestou uma posição de crítica quanto a esse legado, ao afirmar que:

(...) havia na época uma correlação muito direta entre as UPPs do Rio e a atuação das nossas tropas lá. As UPPs estavam crescendo, dando certo, e, de uma forma precipitada, a gente começou a vender isso como uma política pública de segurança que deu certo e a replicar lá, uns dizem que o Haiti foi laboratório, e depois viemos para as UPPs, (...) e na verdade hoje as UPPs fracassaram, esse conceito, estão sendo desmobilizadas e tiradas das comunidades, e no Haiti não deu certo, ou não vem dando muito certo, esse conceito de polícia pacificadora tampouco. Tem essa autocrítica que tem que ser feita. (ENTREVISTA 07, 2021)

⁹⁵ Segundo a Prefeitura do Rio de Janeiro, a UPP Social é um programa da coordenado pelo Instituto Pereira Passos (IPP), por meio de uma parceria com o ONU-Habitat, que atua nas favelas que têm Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), com foco na promoção de melhorias sociais, urbanas e econômicas nas favelas (RIO DE JANEIRO, 2020) .

⁹⁶ Resende (2018) evidencia que diversas promessas feitas pelo governo do Rio de Janeiro no contexto das UPPs tiveram problemas em sua implementação, a exemplo do estabelecimento de infraestruturas culturais, como bibliotecas, espaços para a prática de atividades musicais e de cursos de capacitação, que ficaram limitados a uma fração reduzida das UPPs implantadas. Além disso, não obstante as UPPs tenham sido criadas com o propósito de redução da criminalidade, Resende traz dados que evidenciam a presença elevada de criminosos nas áreas das UPPs (RESENDE, 2018).

Christoph Harig (2020, p. 410) problematiza a conexão entre a atuação do Brasil na MINUSTAH e as implicações dessa atuação para a segurança pública do Rio de Janeiro, ao avaliar que houve, no Brasil, a busca de ampliar o uso da força, de forma que houvesse uma atuação militar semelhante àquela que foi operacionalizada no contexto haitiano. Segundo Harig:

Soldados e oficiais ficaram frustrados por não poderem retaliar contra ataques e reclamaram da falta de meios "eficazes" contra grupos armados no Rio de Janeiro. Não ser capaz de responder com força contra grupos armados criou um notável sentimento de frustração (HARIG, 2020, p. 410).

Nesse contexto, Harig avalia que houve um movimento de progressiva flexibilização do arcabouço jurídico nacional, de forma a conferir maior respaldo legal para o exercício, pelas Forças Armadas, do uso da força no contexto de atividades de segurança pública (HARIG, 2020, p. 411). Assim, na visão de Harig: "No atual clima político do Brasil, a transferência de mais lições da "estabilização do Haiti" para o contexto doméstico tornará as políticas de segurança pública, já altamente conflituosas, ainda mais violentas" (HARIG, 2020, p. 413). Esse debate lança luz para uma faceta crítica para problematizar a atuação do Brasil no Haiti, que se refere às implicações do uso da força pelos *peacekeepers*. Para o entrevistado 6, da academia:

I am critical of the legal position of peacekeepers, there is hardly an accountability. If a peacekeeper hits somebody, there might be an investigation, but the United Nations themselves do not have to prosecute their soldiers. (...) There is no accountability, and that is what soldiers learned a little bit in Haiti. They learned that they can act freely without being afraid of being drag to a civilian court.(...) That is nothing to do with the liberal democracy idea of protecting individuals, and nothing to do with the rule of law. It stands against those principles (ENTREVISTA 06, 2021).

A falta de *accountability* da atuação das Nações Unidas no contexto de missões de paz também foi criticada por Seitenfus (SEITENFUS, 2014, 2019), enquanto que, para King et al. (2020, p. 17), essa *accountability* existe apenas em teoria. A atuação dos *peacekeepers* causou danos para a sociedade haitiana, o que inclui as vítimas dos disparos dos *peacekeepers* nas comunidades carentes, casos

de abusos sexuais⁹⁷ e a negligência das Nações Unidas quanto ao surto de cólera no Haiti, conforme debatido no Capítulo 4. Em particular, embora essas sejam características associadas à atuação da ONU, o entrevistado 26, da academia, criticou a postura do comando brasileiro do componente militar da MINUSTAH diante do surto de cólera, tragédia que foi debatida no Capítulo 5 e que tirou a vida de milhares de pessoas no país (ENTREVISTA 26, 2021).

Por fim, no que se refere ao sexto legado da atuação do Brasil no Haiti, alguns entrevistados pontuaram melhorias no setor de segurança pública; contudo, foram feitos questionamentos sobre a sustentabilidade dessas melhorias e sobre os efeitos dessa atuação no que se refere ao desenvolvimento social e econômico. Nesse sentido, ao ser perguntada sobre os legados da atuação do Brasil no Haiti, a entrevistada 17, diplomata, afirma que “Os esforços de melhorar a Polícia Haitiana, eu acho que podem ser considerados um sucesso” (ENTREVISTA 17, 2020). Em linha com essa análise, o entrevistado 3, ex-*Force Commander* da MINUSTAH, avaliou que:

Em primeiro lugar, áreas que eram de domínio do crime organizado deixaram de ser de domínio do crime organizado. E o Estado passou a ter presença, ou ao menos possibilidade de presença em todas essas áreas. A Polícia Nacional do Haiti ocupou áreas que não poderia ocupar, as gangues foram desmanteladas e não conseguiram se recuperar. Basicamente foi na área de segurança. Na área de melhoria das condições de vida na população, mas nas outras áreas que dependem de governo, na área de justiça, na área da saúde, na área de educação, são assuntos de governo, não assuntos de *peacekeeping* (ENTREVISTA 03, 2020).

No depoimento do entrevistado 3, observa-se uma avaliação positiva no que se refere à situação de segurança pública deixada pela MINUSTAH, que, infelizmente, não corresponde à situação vivida pelo Haiti em 2021. Além dos elevados índices de violência presentes no Haiti, conforme mencionado no Capítulo 4, verifica-se que, em junho de 2021, o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (*The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA*) reportou que a situação da violência de grupos armados no Haiti, conflitam pela posse de territórios em Porto Príncipe, já

⁹⁷ Para um aprofundamento do debate sobre os casos de abusos sexuais na MINUSTAH, ver os estudos de Toledo e Braga (2020) e King et al. (2020).

provocou mais de 5.600 deslocados internos e afetou mais de 260.000 pessoas (OCHA, 2021b, p. 2). Assim, segundo o OCHA:

The unprecedented level of violence and subsequent displacements is creating a host of secondary issues, such as the disruption of community-level social functioning, family separation, increased financial burdens on host families, forced school closures, loss of livelihoods and a general fear among the affected populations (OCHA, 2021b, p. 2).

Além disso, ao contrário do que afirmou o entrevistado 3, a Polícia Nacional Haitiana não apresenta, em 2021, condições de lidar com a situação de violência no país. De acordo com o OCHA: *“The national police is often, during these clashes and attacks, not in a position to provide the necessary security and protection, leaving vulnerable populations to fend for themselves”* (OCHA, 2021b, p. 2). Por fim, o entrevistado 3 discute os legados da atuação do Brasil por meio de uma análise focada no papel dos *peacekeepers* da MINUSTAH, pois entende que outros assuntos, como saúde e educação, não são assuntos de *peacekeeping* (ENTREVISTA 03, 2020). Além de circunscrever o legado ao campo da segurança, a fala do entrevistado 3 evidencia as tensões e contradições existentes no nexo entre segurança e desenvolvimento. Se, por um lado, debateu-se, no Capítulo 6, a defesa feita pelo Brasil de que os *peacekeepers* seriam *“early peacebuilders”* (ENTREVISTA 32, 2020), verifica-se que, ao analisar os legados da atuação do Brasil no Haiti, essa visão de *early peacebuilder* não encontra respaldo na análise do entrevistado 3. Ainda em termos de legados para o Haiti, o entrevistado 12, militar, enfatiza que houve, em sua avaliação, uma melhoria da situação política do país. Nesse sentido, o militar 12 pondera que:

Para o Haiti, o legado principal foi a pacificação, a eliminação da insegurança e da noção de que nem o governo do Haiti mandava mais no seu próprio país. O Haiti passou a contar, desde a eleição do presidente Préval, com governos eleitos, em eleições consideradas válidas pela OEA e pela ONU. Então, passou a exercer a democracia eletiva. (...) Teve a ideia de direitos humanos reforçada, a sua população teve a sua autoestima elevada, eles passaram a ser de um país que ninguém considerava viável a um país viável (ENTREVISTA 12, 2020).

A despeito dessa análise, conforme exposto no Capítulo 4, o Haiti, em 2021, enfrenta sérios problemas em suas instituições políticas, culminando, conforme apresentado no Capítulo 4, com o assassinato do presidente Jovenel Moïse em julho

de 2021. Além disso, na avaliação do entrevistado haitiano 29, que atuou como intérprete da MINUSTAH, os direitos humanos, entre os quais a liberdade de expressão, “inexistem” no Haiti, haja vista, entre outros, a criminalidade existente no país e o temor que ele tem de se manifestar politicamente, por exemplo, em mídias sociais (ENTREVISTA 29, 2021). Em linha com essa visão, o entrevistado 27, haitiano que também trabalhou como intérprete da MINUSTAH, e o entrevistado 13, que atua como pastor de uma Igreja Evangélica em Porto Príncipe, avaliaram a situação social atual do Haiti como altamente problemática, destacando, entre outros: (1) um alto número de sequestros de pessoas e de criminalidade generalizada; (2) os elevados índices de corrupção no país, problema que, na visão dos entrevistados, inclui quadros governamentais (ENTREVISTA 13, 2021; ENTREVISTA 27, 2021). Assim, esses depoimentos ratificam os dados trazidos no Capítulo 4 sobre o contexto político e social haitiano.

As evidências do terreno evidenciam que as avaliações dos entrevistados consideradas como legados positivos precisam ser contrapostas à luz da realidade social do Haiti contemporâneo. Nesse sentido, os próprios militares relativizam esses ganhos, ao observarem que eles dizem respeito sobretudo à dimensão militar. Esse é o caso do *ex-Force Commander* General Carlos Alberto dos Santos Cruz, para quem:

O sucesso no Haiti foi só na parte de segurança, não foi na parte de administração pública. A miséria continua a mesma, a corrupção continua a mesma, as eleições foram todas fraudadas, tiveram que repetir todas as eleições. A administração pública no Haiti não mudou nada. O Haiti não tem sucesso político nenhum (CRUZ, 2019, p. 113).

Em linha com essa análise, a entrevistada 32, diplomata, ao discutir o legado da atuação do Brasil no Haiti, avalia que: “(...) é inegável que, do ponto de vista do Haiti, a MINUSTAH teve resultados limitados, tanto é que eles estão mergulhados em um crise institucional” (ENTREVISTA 32, 2020). O entrevistado 13, pastor evangélico haitiano, destaca as carências na situação de desenvolvimento social e econômico no Haiti, que é materializada, entre outros, em termos de insegurança alimentar e da dependência do país de importação de alimentos (ENTREVISTA 13, 2021).

O entrevistado 16, militar, entende, por sua vez, que o Brasil deixou um legado em termos de aproximação das culturas brasileira e haitiana, o que dialoga

com o argumento utilizado pela diplomacia brasileira para justificar a participação do Brasil na MINUSTAH em 2004. No entanto, para o militar, esse legado não se materializou em termos de ganhos estruturais para o país: “Eu influenciei a população, eu não influenciei a infraestrutura. Você tem uma população lá que é apaixonada pelos brasileiros, ama tudo o que tiver sobre o Brasil. (...) Estruturalmente, nada” (ENTREVISTA 16, 2021).

Dessa forma, a discussão do legado deixado pela atuação do Brasil no Haiti evidenciou um debate centrado em uma visão eminentemente positiva da atuação dos militares brasileiros, com ênfase em uma narrativa de sucesso da atuação brasileira. Assim, se, por um lado, a intersecção entre paz e desenvolvimento subjacente à lógica de construção da paz foi utilizada para atender a interesses estratégicos, por outro, a análise das ideias dos formuladores de política externa, à luz da realidade haitiana, revela as fragilidades dessa narrativa de sucesso.

A violência das tropas da MINUSTAH contra a sociedade haitiana e o surto de cólera materializam exemplos das fragilidades daquela missão de *peacekeeping* para a busca da construção da paz. Ao mesmo tempo, ao minimizar os impactos dessa operação para a população haitiana, o Brasil, paradoxalmente, afasta-se da lógica de apropriação local que pauta seu discurso de *peacebuilding*. Assim, verifica-se uma contradição fundamental da lógica brasileira de construção da paz: ainda que o Brasil tenha atuado para circunscrever o uso da força a seções específicas do mandato da MINUSTAH, a presente tese demonstrou que a operacionalização daquela missão, fundada no uso da força, trouxe limites à construção da paz naquele país, ao afetar tanto a forma de compreender os atores do conflito quanto a forma de tratá-lo.

Dessa forma, considerando o contexto histórico delineado no Capítulo 4, que evidenciou a natureza social e política da violência existente no Haiti, e os depoimentos de diferentes entrevistados da pesquisa, verificam-se, na prática, os limites da atuação do Brasil no contexto haitiano. Dessa forma, à luz da experiência brasileira no Haiti, verificam-se os limites da análise de Napoleão e Kalil (2015, p. 109), que foram mencionados na introdução do presente trabalho e que reforçaram uma visão elogiosa sobre a construção da paz operacionalizada pelo Brasil no contexto haitiano: “*While each national context is unique, Haiti has the potential to join the ranks of developing countries where international stabilization as intrinsic*

steps in broader peacebuilding efforts were mostly successful” (NAPOLEÃO; CUNHA KALIL, 2015, p. 109) .

Assim, se, por um lado, a discussão sobre a atuação do Brasil no tema da construção da paz foi reforçado de uma forma eminentemente positiva por uma parcela significativa dos entrevistados da presente pesquisa, bem como por diferentes trabalhos acadêmicos, inclusive elaborados em associação com diplomatas e militares brasileiros, a contextualização dessas narrativas à luz dos três níveis trabalhados na presente pesquisa – sistêmico, doméstico e haitiano – revela falhas importantes no sentido de dar voz àqueles que deveriam estar posicionados no centro de um debate sobre a construção da paz no Haiti: a sociedade haitiana. Assim, como forma de discutir a hipótese da pesquisa, a TABELA 4 sintetiza as ideias dos formuladores de política externa brasileira apresentadas na presente tese:

TABELA 4 - IDEIAS DOS FORMULADORES DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOBRE CONSTRUÇÃO DA PAZ

Nível	Ideias principais
Sistêmico	<ul style="list-style-type: none"> • Recusa do <i>encroachment</i>: alargamento da esfera de atuação do Conselho de Segurança, sobrepondo-se aos demais órgãos das Nações Unidas (NEVES, 2010, p. 43). • Defesa de <i>peacekeeping lato sensu</i>: mandatos que incluam agenda de desenvolvimento • Críticas à securitização do desenvolvimento, que implica crescimento da agenda de segurança frente a questões de desenvolvimento e humanitárias • Defesa da não-indiferença e da diplomacia da solidariedade como base para o engajamento do Brasil no Haiti nas esferas de segurança e de desenvolvimento
Doméstico	<ul style="list-style-type: none"> • Uso pouco disseminado do termo construção da paz (ABDENUR; CALL, 2017, p. 4; ENTREVISTA 32, 2020) • Limites da interação da sociedade civil brasileira na cooperação internacional do Brasil • Críticas à falta de estrutura da cooperação para o desenvolvimento do Brasil • Diálogo limitado entre MRE e ABC sobre agenda de construção da paz • Déficits de transparência, por parte do governo brasileiro, no compartilhamento de dados sobre: (1) a cooperação para o desenvolvimento do Brasil no Haiti, e; (2) a atuação do CGFome no âmbito da cooperação humanitária.
Contexto Haitiano	<ul style="list-style-type: none"> • Ênfase na fragilidade institucional do governo haitiano • Cooperação Estado a Estado, com pouca clareza sobre o momento e a forma de inserção da sociedade civil haitiana nessa cooperação • Construção da paz vista como temática de competência mais voltada ao âmbito político do que ao âmbito militar • MINUSTAH como geradora de um contexto de “pré-desenvolvimento”, buscando o estabelecimento de um “ambiente estável mínimo” • Defesa, no plano internacional, da ideia de “<i>peacekeepers as early peacebuilders</i>” • QIPs, CVRs, ACISOs e obras de infraestrutura como elementos de conexão discursiva entre as agendas de segurança e desenvolvimento no contexto haitiano

FONTE: Elaborado pela Autora

Nesse contexto, os achados da presente pesquisa corroboram sua hipótese inicial, segundo a qual: *“as ideias que direcionaram as ações do Brasil no que se refere à lógica de construção da paz no Haiti podem ser explicadas por meio de um processo interpretativo composto por duas vias: (I) por um lado, um processo de instrumentalização da interface entre paz e desenvolvimento pelo Presidente, pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério da Defesa para alcançar interesses estratégicos (do conceito para a prática); (II) por outro, um processo de*

interpretação desse conceito pelas burocracias nacionais de acordo com seus próprios lugares institucionais, gerando interpretações que afetaram a percepção desse conceito pela academia brasileira e pelos tomadores de decisão (da prática para o conceito)”.

A pesquisa demonstrou, no Capítulo 5, que, motivados pelo interesse em promover a participação do Brasil na MINUSTAH, os formuladores da política externa brasileira mobilizaram um discurso de articulação entre as interfaces entre paz e desenvolvimento, que subsidia o conceito de construção da paz, como forma de obter a aceitação de seus públicos quanto à participação do país na missão. Esse processo “do conceito para a prática” evidenciou-se no contexto da ampliação da cooperação brasileira para o desenvolvimento com o Haiti, que, na esteira do engajamento do Brasil na MINUSTAH, passou por um aumento expressivo em termos qualitativos e quantitativos. No que se refere à segunda via, da “prática para o conceito”, o Capítulo 6 analisou, em detalhes, como diversos instrumentos associados, total ou parcialmente à atuação militar – CVRs, QIPs, ACISOs e construção de infraestruturas -, passaram a ser utilizados como evidências simbólicas da concretização de uma forma brasileira de construir a paz. Apesar desse discurso, o aprofundamento do debate permitiu enquadrar esses instrumentos menos como canais para a promoção de um desenvolvimento de longo prazo e mais como veículos para viabilizar interesses estratégicos tanto dos militares, por meio de ganhos de imagem e de visibilidade, quanto dos diplomatas brasileiros. A tese demonstrou como a utilização dos QIPs pelos militares subsidiou um discurso diplomático que buscou evidenciar seu compromisso com a interface entre paz e desenvolvimento.

Assim, como um desdobramento da análise da hipótese, a pesquisa verificou que, apesar de mobilizar um discurso relacionado ao desenvolvimento social, o governo brasileiro não aprofundou o debate sobre os significados, para a sociedade haitiana, de construir a paz por meio de uma missão orientada pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Não obstante os esforços do Brasil para circunscrever esse capítulo a seções específicas da Resolução 1542, que criou a MINUSTAH, esse esforço não se materializou em uma proteção da sociedade haitiana contra os efeitos do uso da força em suas vidas. Na esteira dessa participação, conforme demonstrado no Capítulo 6, o Brasil promoveu uma ampliação de sua cooperação técnica com o Haiti, diversificando seus esforços em termos quantitativos e

qualitativos. Ainda assim, um aprofundamento do debate sobre a natureza dessa cooperação revelou diversas fragilidades institucionais e estruturais para a operacionalização de uma agenda brasileira de construção da paz no Haiti. Os Capítulos 5 e 6 evidenciaram ao menos três fragilidades institucionais para que essa cooperação possa propiciar uma atuação significativa do Brasil no campo da construção da paz no contexto haitiano: (1) as fragilidades e limites do diálogo interburocrático sobre a construção da paz no âmbito doméstico da política externa brasileira; (2) as falhas da cooperação brasileira em oferecer transparência à sociedade brasileira tanto sobre sua lógica de atuação quanto sobre a operacionalização prática de seus diferentes projetos e; (3) os limites do envolvimento da sociedade haitiana na cooperação brasileira. Conforme debatido na presente tese, esses aspectos fragilizaram as possibilidades de o Brasil contribuir com o Haiti de forma a possibilitar uma paz emancipatória e baseada no desenvolvimento das capacidades daquele país.

Assim, considerando a literatura de Campbell (1998, p. 385) debatida no Capítulo 2, é possível interpretar a MINUSTAH como parte do paradigma que norteou o que, segundo esse autor, seria o “espectro cognitivo de soluções úteis disponíveis para os formuladores de políticas” (CAMPBELL, 1998, p. 385), ao passo que a interface entre segurança e desenvolvimento, subjacente à lógica de construção da paz, constituiu a moldura, ou *frame*, que viabilizou um processo de legitimação dessas soluções para a sociedade brasileira. Assim, a presente tese demonstrou o poder explicativo, para a atuação do Brasil no Haiti, do par analítico “missões de paz-construção da paz”, em que (1) as missões de paz conformam as soluções disponíveis a serem utilizadas pelos formuladores da política externa e; (2) a construção da paz é trabalhada como a moldura que reforça a legitimidade das primeiras.

Assim, para além de oferecer uma contribuição para pensar o caso do Haiti, o trabalho propicia reflexões relevantes para pensar a política externa brasileira de forma mais ampla. De fato, em 2021, o Brasil foi eleito para o Conselho de Segurança no biênio 2022-2023 e destacou como prioridades a busca de um maior engajamento em operações de paz e a interface entre paz e desenvolvimento, o que sugere a continuidade de uma estratégia de política externa que ganhou força com o contexto haitiano: missões de paz associadas a um discurso, ou moldura, que reforça os elos entre paz e desenvolvimento, os quais consubstanciam a base do

conceito de construção da paz. Nesse sentido, o Brasil afirmou que pretende “fortalecer as missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e defender os mandatos que corroborem a interdependência entre segurança e desenvolvimento” (BRASIL, 2021). Verifica-se, portanto, que o par analítico “missões de paz como solução e construção da paz como moldura”, presente no caso haitiano, constituir um traço relevante para analisar as perspectivas futuras da política externa brasileira em matéria de paz e segurança internacional.

Nesse sentido, à luz do caso da atuação do Brasil no Haiti, verifica-se que uma agenda efetiva da construção da paz passará, necessariamente, por um aprofundamento do debate sobre os sentidos e as implicações do conceito de construção da paz para a política externa brasileira. A presente tese buscou trazer contribuições para esse debate, ao aprofundar a reflexão crítica sobre as ideias dos formuladores de política externa sobre essa temática. Partindo dos conceitos trazidos por Campbell (1998), o olhar para as ideias evidenciou que se, por um lado, a construção da paz assume um papel de moldura na política externa brasileira, por outro, o aprofundamento do debate sobre o significado dessa moldura pode contribuir para o fortalecimento da política externa brasileira como um todo. Esse caminho é essencial para que o Brasil traga contribuições que, de fato, possibilitem a construção de uma paz emancipatória tanto para o Haiti quanto para outras sociedades contemporâneas em situação de conflito que o Brasil venha a apoiar.

7. CONCLUSÕES

A presente tese argumentou que, a despeito do discurso brasileiro defender a construção da paz com ênfase na centralidade das sociedades locais, o debate das ideias dos formuladores de política externa evidenciou lacunas importantes para uma contribuição estrutural do Brasil para a promoção do desenvolvimento da sociedade haitiana. Para avançar esse debate, as ideias dos formuladores de política externa brasileira sobre a temática da construção da paz no Haiti foram debatidas a partir de três diferentes perspectivas de análise: o nível sistêmico, o nível doméstico e o nível do contexto haitiano. Conforme foi discutido, a atuação do Brasil nessa temática buscou articular elos discursivos entre segurança e desenvolvimento, tomando como ponto de partida sua atuação militar naquele país.

No que se refere ao nível sistêmico, verificou-se que as discussões sobre a agenda de construção da paz estão relacionadas a dinâmicas de poder que gravitam em torno das operações de manutenção da paz, uma solução pré-fabricada para o gerenciamento de contextos de conflito. Nesse contexto, a análise sobre o nível sistêmico evidenciou as tensões políticas sobre o escopo de tais missões e a evidente disputa de recursos para serem alocados para a agenda de desenvolvimento. Assim, não obstante o Brasil tenha agido ostensivamente para pleitear mais recursos para a agenda de desenvolvimento, o país o fez mediante sua aceitação de que a “solução” para a crise haitiana passaria pelo estabelecimento de uma intervenção militar. Nesse sentido, a despeito da defesa, do Brasil, de uma abordagem de segurança que se articule com uma visão de desenvolvimento, a inserção do Brasil em uma missão de paz sem um aprofundamento do debate junto à sociedade brasileira enfraqueceu a capacidade do Brasil de ação para trazer mudanças para o Haiti. Dessa forma, em nível sistêmico, o Brasil defendeu o desenvolvimento, mas é uma defesa que, sem questionar os meios para chegar à paz, tem efeitos muito limitados para gerar as bases de uma paz sustentável na sociedade haitiana, que passa pelo enfrentamento da violência a partir de um olhar para suas raízes. Conforme visto no Capítulo 4, o conflito haitiano tem uma natureza política e social que não pode ser contemplada por meio do uso da força.

A análise no nível doméstico, por sua vez, mostrou que, a despeito de existirem dinâmicas interburocráticas que apontaram para a falta de coordenação

entre diferentes formuladores da política externa brasileira, como na interface entre ABC e CGFome e ABC e MRE, houve um processo de crescente convergência entre os discursos do MRE e do MD, o que contribuiu para os esforços do governo para legitimar a MINUSTAH como meio para a construção da paz, ao posicionar os *peacekeepers* como *early peacebuilders*. Apesar de alguns debates que contaram com a participação de acadêmicos, militares e diplomatas, não, houve, por iniciativa do governo brasileiro, a articulação de um diálogo para pensar a construção da paz no Haiti a partir da maior aproximação entre os diferentes atores atuantes naquela realidade. Assim, se, por um lado, os debates envolvendo os militares contribuíram para criar uma visão positiva da atuação do Brasil, por outro, o governo brasileiro careceu de um movimento de autocrítica no que se refere aos limites dessa atuação para além da dimensão militar.

Por fim, no nível do contexto haitiano, verificou-se que, enquanto a atuação militar em matéria de desenvolvimento obedeceu a considerações de cunho estratégico para as Forças Armadas, de forma a gerar melhorias de sua imagem e maior legitimidade para sua ação, a cooperação para o desenvolvimento empreendida pelo Brasil apresentou lacunas que dificultam as possibilidades de essa cooperação servir como alavanca relevante para promover um processo de paz emancipatório no contexto da sociedade haitiana. A seção 3.6 evidenciou que a cooperação do Brasil foi limitada no que se refere ao engajamento da sociedade civil haitiana, haja vista que, se, por um lado, houve momentos em que o governo brasileiro buscou trazer essa pauta com mais força, a exemplo da atuação do CGFome, por outro, diversos atores da burocracia brasileira evidenciaram sua visão de que a cooperação para o desenvolvimento deveria ser realizada entre Estados, o que dificulta essa dimensão de diálogo com a realidade local e tem implicações cruciais para a efetividade dos projetos. Por fim, considerando a cooperação internacional como parte da política externa, que, por sua vez, é considerada por Milani e Pinheiro (2013) como uma política pública, a forma de atuação da cooperação brasileira cria obstáculos também para a atuação da sociedade civil brasileira nessa temática, a exemplo das falhas na documentação e memória institucional do CGFome e a documentação altamente deficitária dos projetos realizados.

Dessa forma, à luz da análise em três níveis, verifica-se que a hipótese da pesquisa pode ser confirmada. No que se refere à primeira via da hipótese, verificou-

se que a interface entre desenvolvimento e paz, base para o conceito de construção da paz, foi articulada pelo Presidente, pelo MRE e pelo MD como parte da lógica que fundamentou a atuação do Brasil no Haiti no contexto de uma intervenção militar. Ao longo da tese, apresentou-se a cadeia de argumentos utilizados por esses atores, sendo que: (I.a) o Presidente Lula e o MRE articularam uma cadeia argumentativa que relacionou a atuação do Brasil na MINUSTAH aos princípios de solidariedade e não indiferença, os quais foram relacionados à ênfase no desenvolvimento social do Haiti e que gerou um novo patamar na cooperação técnica entre Brasil e Haiti – assim, a cooperação para o desenvolvimento passou a ser peça chave na defesa da presença militar do Brasil no Haiti; (I.b) o MRE e o MD passam por um processo de articulação de seus discursos, de forma que os *peacekeepers* passaram a ser descritos como *early peacebuilders*. Para isso, diferentes instrumentos utilizados pelos *peacekeepers* brasileiros passaram a servir como evidências de que os militares atuaram em prol do desenvolvimento – os QIPs, a atuação com CVRs, os ACISOs e a atuação dos militares em projetos de engenharia. Em particular, o Capítulo 6 demonstrou que a atuação do Brasil no contexto dos CVRs e QIPs trouxe elementos de uma abordagem não necessariamente alternativa a um enfoque militar, haja vista que a operacionalização desses instrumentos por militares foi utilizada precisamente para a construção de um discurso diplomático calcado na lógica de desenvolvimento. Conforme observou-se no Capítulo 6, os referidos instrumentos tiveram propósitos próprios, que não emancipam a sociedade haitiana de uma lógica militar, mas, antes, baseiam-se, conforme argumentado por Araújo e Borba (2020), em uma profunda articulação com os militares. Assim, a construção da paz operacionalizada pelo Brasil no contexto haitiano traz, em seu bojo, a reprodução de práticas do Norte Global, a despeito de um discurso que busca demonstrar o contrário.

A presente tese verificou, também, a segunda parte da hipótese, que se refere à interpretação sobre o significado da interface entre paz e desenvolvimento pelas burocracias nacionais, à luz de seus lugares institucionais. Conforme verificado, os militares interpretaram a interface entre paz e desenvolvimento a partir de diferentes instrumentos das operações de paz, como foi o caso dos QIPs, o que gerou uma ressignificação do que seria o *peacebuilding* para a política externa. Basta recordar, nesse sentido, que, conforme discutido no Capítulo 6, a atuação dos militares com os QIPs constituiu base para nortear, posteriormente, uma atuação da

diplomacia brasileira junto à ONU para basear a defesa, em 2011, no contexto do debate do Conselho de Segurança das Nações Unidas, do elo entre paz e desenvolvimento. Assim, reforçou-se, no contexto da diplomacia brasileira, uma lógica de construção da paz que naturaliza a atuação dos *peacekeepers* como parte da construção de uma agenda de desenvolvimento, ao invés de questionar essa abordagem. Assim, graças a um processo interpretativo das diferentes burocracias nacionais, gerou-se uma percepção particular de construção brasileira de paz, que, ao invés de criticar intervenções militares, se apropria dessa intervenção como ponto de partida crucial para a articulação de sua agenda de desenvolvimento. O desenvolvimento, nesse contexto, é construído com tintas verdes e azuis, cores associadas, respectivamente, à atuação dos militares brasileiros e às tropas das Nações Unidas (KENKEL, 2013). Enquanto isso, a cooperação brasileira careceu de uma estrutura mais fortalecida para atuar no Haiti, conforme discutido no Capítulo 6. Deixa-se, portanto, de pensar uma construção da paz calcada no protagonismo da atuação político-diplomática brasileira, que, para diferentes militares e diplomatas entrevistados, pode contribuir para gerar melhorias estruturais para a realidade haitiana.

Com base na confirmação da hipótese, verifica-se a tese da presente pesquisa, segundo a qual, para o Brasil, a paz e o desenvolvimento mantêm, entre si, uma associação no discurso, mas, ao comprar acriticamente a forma de pacificação via *peacekeeping*, o Brasil perde a oportunidade de gerar contribuições que sejam inovadoras em termos de apoio à emancipação da sociedade haitiana – com respeito aos direitos humanos, à soberania haitiana e considerando essa sociedade no lugar que lhe é devido: a liderança dos processos.

Contudo, embora a construção da paz do Brasil esteja aquém de uma visão que traz o conceito de apropriação nacional, a cooperação internacional tem vias que podem ser úteis para rever esse contexto, desde que o Brasil reveja as suas práticas, tanto no sentido de colocar a sociedade haitiana no centro dos projetos desenvolvidos com aquele país quanto por meio de um reposicionamento da Cooperação brasileira para o desenvolvimento como um instrumento de verdadeira expressão da política pública junto à sociedade brasileira.

Por fim, vale ressaltar que os instrumentos teóricos e metodológicos utilizados pela presente pesquisa possibilitaram coadunar o estudo das ideias dos agentes de política externa à análise da realidade haitiana, verificando-se os limites da atuação

do Brasil naquele país. Assim, a presente pesquisa constitui uma contribuição não apenas para a agenda brasileira de construção da paz, mas também para os debates mais amplos da Ciência Política que utilizam análises ideacionais como ponto de partida para o aprofundamento de reflexões sobre políticas públicas. Nesse sentido, ao analisar a relação entre as ideias dos formuladores de política externa e a dimensão prática dessa política, a pesquisa possibilitou um aprofundamento da compreensão sobre a temática da tese, possibilitando uma análise estruturante sobre posicionamentos que, não raro, se limitam a elogios sobre a atuação do Estado brasileiro em matéria de paz e segurança internacionais. Espera-se, nesse contexto, que os debates trazidos pela presente tese para o contexto do Haiti contribuam para aguçar um olhar crítico sobre os diversos instrumentos utilizados pela diplomacia brasileira para a promoção da paz internacional, de forma a possibilitar o desenho de estratégias que, de fato, capacitem as sociedades que contam com o apoio do Brasil rumo a uma perspectiva de desenvolvimento social de bases duradouras.

REFERÊNCIAS

A/47/277. **An agenda for peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf>.

A/48/935. **An agenda for development.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/188719#record-files-collapse-header>>.

A/69/968. **Report of the Advisory Group of Experts on the Review of Peacebuilding Architecture.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://undocs.org/A/69/968>>.

A/71/367. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. n. August, 2016. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Cholera.aspx>>.

A/71/620. A new approach to cholera in Haiti. n. November, 2016. Disponível em: <<https://undocs.org/A/71/620>>.

A/72/525. Restructuring of the United Nations peace and security pillar: Report of the Secretary-General Summary. 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/A/72/525>>.

A/72/853. Budget performance of the United Nations Stabilization Mission in Haiti for the period from 1 July 2016 to 30 June 2017. 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/72/853>>.

A/75/850. **Final performance report of the United Nations Stabilization Mission in Haiti.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/75/850>.

A/RES/70/262. Review of the United Nations peacebuilding architecture. 2016.

ABC. **Introdução.** Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao>>. Acesso em: 6 set. 2020a.

ABC. **Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH).** Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoHumanitaria>>. Acesso em: 3 maio. 2021b.

ABC. **Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC),** 2016. . Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/684>>.

ABC. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/690>>.

ABC. **Pesquisa de Projetos**. Disponível em:

<<http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>>. Acesso em: 2 maio. 2021.

ABDENUR, A. E. What Can South-South Development Cooperation Do for International Peace? Brazil's Role in Haiti and Guinea-Bissau. **International Negotiation**, v. 22, n. 3, p. 451–472, 2017.

ABDENUR, A. E.; CALL, C. T. A “Brazilian Way”? Brazil's Approach to Peacebuilding. **Rising Powers and Peacebuilding**, n. February, p. 15–38, 2017.

ABERS, R.; BÜLOW, M. Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52–84, 2011.

ADLER, E. **O construtivismo no estudo das relações internacionais** Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, 1999. .

AGUILLAR, S. Uma cultura brasileira de missões de paz. In: **Diplomacia brasileira para a paz**. [s.l: s.n.]p. 215–241.

ALCÂNTARA, L. Os parlamentos e as relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, p. 13–21, 2001.

ALLISON, G. T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 689–718, 1969.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. Grand strategy and peace operations: The Brazilian case. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, 2017.

AMORIM, C. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da 5ª Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, no Palácio do Planalto, em 26 de outubro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**. Segundo Se ed. [s.l.] Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2004a.

AMORIM, C. “País vai manter complacência no MERCOSUL” – Entrevista concedida pelo Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores (jornal Valor Econômico, em 16 de dezembro de 2004). In: **Resenha de Política Exterior**. [s.l.] Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2004b.

AMORIM, C. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula” Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores (Revista Diplomacia, Estratégia e Política, 1 de outubro de 2004). In: **Resenha de Política Exterior**. [s.l.] Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2004c.

AMORIM, C. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Aspectos Cíveis da Gestão de Conflitos e a Construção da Paz, em Nova York, em 22 de setembro de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**. [s.l.] Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2004d.

AMORIM, C. Brazilian Foreign Policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 214–240, 2010.

AMORIM, C. **Conversas com Jovens Diplomatas**. Primeira E ed. São Paulo: Benvirá, 2011.

ANDERSON, M. et al. A contribuição das missões de paza para a doutrina militar terrestre. p. 42–49, 2020. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/6857/5921>>.

ANDRADE, E. de O. **Haiti: Dois Séculos de História**. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2019.

ANDRADE, I. de O.; HAMANN, E. P.; SOARES, M. A. **A participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8939/1/td_2442.pdf>.

ARAÚJO, D.; BORBA, M. Viva Rio no Haiti e o “modelo brasileiro de pacificação”: securitização via hegemonia ? p. 159–204, 2020. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/09/011-Borba.pdf>>.

ASCOA. **Explainer: What Is Prosur?** Disponível em: <<https://www.ascoa.org/articles/explainer-what-prosur>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

AZEVEDO, V. et al. Transcrever entrevistas: questões conceituais, orientações práticas e desafios. **Revista de Enfermagem Referência**, p. 159–168, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.12707/RIV17018>>.

BACHMANN, J.; SCHOUTEN, P. Concrete approaches to peace: Infrastructure as peacebuilding. **International Affairs**, v. 94, n. 2, p. 381–398, 2018.

BALLESTRIN, L. Associativismo transnacional: uma proposta analítico-conceitual. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p. 41–54, 2010.

BANCOMUNDIAL. **The World Bank In Haiti**. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview>>. Acesso em: 15 maio. 2021.

BARRETO, F. de M. **A Política Externa após a redemocratização Tomo II – 2003-2010**. [s.l: s.n.]

BERNAL-MEZA, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 36–71, 2002.

BERNHARD, J.; REINA-ROZO, J. D. Fostering peace engineering and rethinking development: A Latin American view. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 167, n. February 2020, p. 120711, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120711>>.

BERSANI, A. E. F. (Extra) ordinary help: untold stories on disaster and generosity in Grand’Anse, Haiti. **Vibrant, Virtual Braz. Anthr.**, v. 1, n. Dossier Caribbean Routes: Ethnographic Experiences, Theoretical Challenges, and the Production of

Knowledge, p. 1–20, 2020. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/vb/a/466Y3jCWzXhMFqDDFQQJhth/?lang=en>>.

BINUH. Rapport sur les allégations de violations et abus des droits de l’homme lors des attaques dans le quartier de Bel-Air, à Port-au-Prince , du 4 au 6 novembre 2019. **Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos**, 2020. Disponível em: <https://binuh.unmissions.org/sites/default/files/20200217_haiti_-_rapport_bel-air_-_final_master_version.pdf>.

BLANCO, R. Del mantenimiento de la paz al proceso de formación del Estado: un esbozo de los esfuerzos de la ONU para la paz internacional. **Foro Internacional**, v. 216, n. 2, p. 266–318, 2014.

BLANCO, R. **A miopia brasileira na construção da paz internacional**.

BLANCO, R. **Peace as Government: The Will to Normalize Timor-Leste**. London: Lexington Books, 2020.

BLANCO, R.; OLIVEIRA, G. **O Brasil como um ator singular na paz internacional**. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/o-brasil-como-um-ator-singular-na-paz-internacional/>>. Acesso em: 1 nov. 2020.

BRACEY, D. O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 315–331, 2011.

BRAGA, C. C. V. Os Desafios Iniciais da Participação das Forças Armadas Brasileiras na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. In: BRAGA, C. C. V.; FERREIRA, A. C. (Ed.). **13 anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019.

BRAGA, C. C. V.; FERREIRA, A. C. 13 anos do Brasil na MINUSTAH : lições aprendidas e novas perspectivas. 2019. Disponível em:
<<http://www.semhaiti13.defesa.mil.br>>.

BRANDT, L. N. C.; AMARAL, J. S.; ALCICI, L. M. O Direito Internacional e a posição diplomática brasileira para a paz. In: **Diplomacia brasileira para a paz**. [s.l.] Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2012. p. 243–271.

BRASIL. **Missão do Brasil junto às Nações Unidas**. Disponível em:
<<http://delbrasonu.itamaraty.gov.br/pt-br/>>. Acesso em: 13 set. 2020a.

BRASIL. **Republic of Haiti**. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/en/ficha-pais/11032-republic-of-haiti>>. Acesso em: 9 jul. 2021b.

BRASIL. **O que é o Ministério da Defesa**. Disponível em:
<<https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/institucional-2/o-que-e-o-ministerio-da-defesa-1/o-que-e-o-ministerio-da-defesa>>. Acesso em: 19 jun. 2021c.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. **Secretaria Pro Tempore**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2004. . Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/327-Documentos_da_Secretaria_Pro-Tempore_Brasil_2004.pdf>.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm>. Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. **Lei No. 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 1 maio. 2021.

BRASIL. **Manual de Operações de Paz**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34_m_02_manual_op_paz_3ed_2013.pdf>.

BRASIL. **Governo brasileiro relança portal sobre cooperação humanitária internacional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/governo-brasileiro-relanca-portal-sobre-cooperacao-humanitaria-internacional>>.

BRASIL. **Security Council Open Debate on “Peacekeeping Operations: New Trends” Statement by H.H. Ambassador Antonio de Aguiar Patriota, Permanent Representative of Brazil to the United Nations**, 2014. . Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasonu/pt-br/file/2014_06_11_Discurso_BRASIL_Peacekeeping.pdf>.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf>.

BRASIL. **Statement by the Representative of Brazil at the opening session of the 2020 substantive session of the Special Committee on Peacekeeping Operations**, 2020b. . Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasonu/en-us/file/2020_02_17_C34.pdf>.

BRASIL. **Brasil volta a ocupar assento no Conselho de Segurança da ONU**. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/06/brasil-volta-a-ocupar-assento-no-conselho-de-seguranca-da-onu>>. Acesso em: 8 jul. 2021.

BROWN, S.; GRÄVINGHOLT, J. **The Securitization of Foreign Aid**. [s.l: s.n.]

BRY, S. H. Brazil’s Soft-Power Strategy: The Political Aspirations of South–South Development Cooperation. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, n. October, p. 297–316, 2016.

BUI, J.; GUNASEKERA, N.; LINDSTROM, B. Killing with Impunity: State-Sanctioned

Massacres in Haiti. **International Human Rights Clinic (IHRC) at Harvard Law School and the Observatoire Haïtien des crimes contre l'humanité (OHCCH)**, 2021. Disponível em: <<https://hrp.law.harvard.edu/press-releases/report-finds-haitian-government-complicit-in-crimes-against-humanity/>>.

BURGES, S. W.; BASTOS, F. H. C. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 277–290, 2017.

BUZAN, BARRY; WAEVER, OLE; DE WILDE, J. **Security: a New Framework for Analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, B.; HANSEN, L. Ampliando e aprofundando a segurança. In: UNESP, E. (Ed.). **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. [s.l: s.n.]

CALL, C. T. The Evolution of Peacebuilding: Improved Ideas and Institutions? **United Nations University Centre for Policy Research**, n. February, p. 1–16, 2015.

Disponível em:

<http://collections.unu.edu/eserv/UNU:3217/unu_cpr_evolution_of_peacebuilding.pdf>.

CALL, C. T. Interests or ideas? Explaining Brazil's surge in peacekeeping and peacebuilding. **Third World Quarterly**, v. 39, n. 12, p. 2272–2290, 2018.

CÂMARA, I. P. de L. **Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana - 1991-1994** Brasília Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), , 1998. . Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/16-Em_Nome_da_Democracia_a_OEA_e_a_Crise_Haitiana_1991-1994.pdf>.

CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**, v. 27, p. 409–1998, 1998.

CAMPBELL, S.; PETERSON, J. H. Statebuilding. In: MAC GINTY, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Peacebuilding**. [s.l: s.n.]p. 336–346.

CAPARINI, M.; MILANTE, G. Sustaining peace: the new overarching United Nations framework. In: **SIPRI Yearbook 2017 Armaments, Disarmament and International Security**. Stockholm: SIPRI, 2017.

CARRILLO ROA, A.; E SILVA, F. R. B. Fiocruz as an actor in Brazilian foreign relations in the context of the community of Portuguese-speaking countries: An untold story. **Historia, Ciências, Saude - Manguinhos**, v. 22, n. 1, 2015.

CARVALHO, B. de; JUMBERT, M. G.; ESTEVES, P. Introduction: Brazil's Humanitarian Engagement and International Status. In: CARVALHO, B. DE; JUMBERT, M. G.; ESTEVES, P. (Ed.). **Status and the Rise of Brazil**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2020.

CASARÕES, G. S. P. e. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, p. 135–153, 2012.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of

Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117–140, 2009.

CASTELAN, D. **Domestic coalitions in the FTAA negotiations: the Brazilian case**. [s.l.: s.n.]v. 38

CASTELAN, D. R. A implementação do consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a liberalização brasileira. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 563–605, 2010.

CASTRO, C.; MARQUES, A. **Missão Haiti: a visão dos foce commanders**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

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

CAVALCANTE, F. **Peacebuilding in the United Nations: Coming into life**. [s.l.: s.n.]

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: Inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133–151, 2014.

CHALMERS, C. Depoimento do Prof. Camille Chalmers, da Haitian Platform to Advocate Alternative Development. In: MCLAUGHLIN, C.; WILLS, S. (Ed.). **Documentário “It Stays With You: Use of Force by UN Peacekeepers in Haiti”**. [s.l.: s.n.]

CHANDLER, D. The security-development nexus and the rise of “anti-foreign policy”. **Journal of International Relations and Development**, v. 10, n. 4, p. 362–386, 2007.

CHECKEL, J. T. The Constructivist Turn in International Relations Theory. **World Politics**, v. 50, n. 2, p. 324–348, 1998. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/25054040.pdf>>.

CHEIBUB, zairo B. Diplomacia e Construção Institucional O Itamaraty em Perspectiva Histórica. **Revista de Ciências Sociais**, v. 28, n. 1, p. 113–131, 1985.

CHESTERMAN, S. **You, the People: The United Nations, Transitional Administration and State-Building**. Oxford: Oxford University Press, 2004. v. 187

CONING, C. De. Sustaining Peace: Global Governance Spotlight Can a new approach change the UN ? **Global Governance Spotlight**, v. 3, 2018.

CONING, C. De; PRAKASH, C. **Peace Capacities Network Synthesis Report Rising Powers and Peace Operations**OsloNorwegian Institute of International Affairs, , 2016. .

CONTRERA, F.; HEBLING, M. L. Partidos políticos, ideologias e política externa nas

eleições presidenciais brasileiras de 2014. **Colombia Internacional**, v. 90, n. 8, p. 191–220, 2017.

CP/RES1168. Permanent council. **Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos**, n. March, 2021.

CPLP. **Estados Membros**. Disponível em: <<https://www.cplp.org/id-2597.aspx>>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CPLP. Manual da Cooperação da CPLP. 2019. Disponível em: <https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2F1_CPLP%2FCooperacao%2FR3_Orientacao-Estrategica-da-Cooperacao_Anexo-2_Manual-Cooperacao_APROVADO.pdf>.

CRAVIOTO, A. et al. Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti. 2011.

CRISIS GROUP. Towards a post-MINUSTAH Haiti: Making an Effective Transition. n. August, 2012. Disponível em: <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/044-towards-a-post-minustah-haiti-making-an-effective-transition.pdf>>.

CRUZ, C. A. dos S. Entrevista com o General Carlos Alberto dos Santos Cruz. In: CASTRO, C.; MARQUES, A. (Ed.). **Missão Haiti: visão dos force commanders**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 75–114.

CRUZ, C. A. dos S. **Entrevista concedida à autora pelo ex-Force Commander da MINUSTAH (2007-2009) e participante da redação do relatório Cruz Report, em 8 de setembro, 2020.** .

CRUZ, C. A. dos S. ; PHILLIPS, W. R. .; CUSIMANO, S. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf>.

DANESE, S. **Diplomacia Presidencial: História e crítica**. [s.l: s.n.]

DE FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311–355, 2012.

DE FARIA, C. A. P.; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. Coordenação Intragovernamental para a Implementação da Política Externa Brasileira: O Caso do Fórum IBAS. **Dados**, v. 55, n. 1, p. 173–220, 2012.

DELBRASONU. Interdependência entre segurança e desenvolvimento: Nota Conceitual. In: **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: FUNAG, 2012. p. 141–146.

DI RAZZA, N. Mission in Transition: Planning for the End of UN Peacekeeping in Haiti. **International Peace Institute**, n. December, 2018.

DINIZ, E. O Brasil e a MINUSTAH. **Security and Defense Studies Review**, v. 5, n. 1, 2005. Disponível em: <https://www.williamjperrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/SDSR_Vol05_No1.pdf>.

DINIZ, S. O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 169–184, 2012.

DONAIS, T.; KNORR, A. C. Peacebuilding from below vs. the liberal peace: The case of Haiti. **Canadian Journal of Development Studies**, v. 34, n. 1, p. 54–69, 2013.

DOYLE, M. W. Liberal peace: Selected essays. **Liberal Peace: Selected Essays**, p. 1–244, 2011.

DUARTE, R. de S.; DE LIMA, M. R. S. Politicising financial foreign policy: An analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003- 2015). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, 2017.

DYSON, S. B. Personality and Foreign Policy: Tony Blair’s Iraq Decisions. **Foreign Policy Analysis**, v. 2, n. 3, p. 289–306, 2006.

E., H.; ABDENUR, A. E. O futuro das operações de manutenção da paz das Nações Unidas: uma perspectiva brasileira. **Instituto Igarapé**, 2017.

E/CN.4/2006/53/ADD.1. **Civil and Political Rights, including the question of disappearances and summary executions** Economic and Social Council. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/121/83/PDF/G0612183.pdf?OpenElement>>.

EB. **Missões de Paz**. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/unscob>>. Acesso em: 26 ago. 2020a.

EB. **Ações Cívico-Sociais**. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/acoes-civico-sociais>>. Acesso em: 10 jun. 2021b.

ENTREVISTA 02. **Entrevista com diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores concedida à autora por teleconferência no dia 18 de setembro de 2020**. [s.l.: s.n.].

ENTREVISTA 03. **Entrevista com ex-Force Commander da MINUSTAH concedida à autora via teleconferência em 8 de setembro de 2020**. [s.l.: s.n.].

ENTREVISTA 04. **Entrevista com militar participante da MINUSTAH concedida à autora por teleconferência em 13 de Agosto de 2020**. [s.l.: s.n.].

ENTREVISTA 05. **Entrevista com diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores concedida à autora por teleconferência em 11 de junho de 2020**. [s.l.: s.n.].

ENTREVISTA 06. **Entrevista com acadêmico concedida à autora por teleconferência em 21 de janeiro de 2021**. [s.l.: s.n.].

ENTREVISTA 07. Entrevista com diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores concedida à autora por teleconferência em 10 de Fevereiro de 2021. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 08. Entrevista com acadêmico concedida à autora por teleconferência em 25 de Fevereiro de 2021. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 10. Entrevista com acadêmico com experiência no Ministério das Relações Exteriores concedida à autora por teleconferência em 17 de agosto de 2020. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 11. Entrevista com diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores concedida à autora por telefone em 20 de dezembro de 2018. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 12. Entrevista com ex-Force Commander da MINUSTAH concedida à autora via teleconferência em 14 de abril de 2020. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 13. Entrevista com liderança de comunidade religiosa no Haiti concedida à autora via teleconferência em 20 de março de 2021. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 14. Entrevista com diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores concedida à autora por correio eletrônico em 8 de novembro de 2020. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 15. Entrevista com diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores concedida à autora por telefone em 27 de dezembro de 2018. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 16. Entrevista com militar participante do Contingente da Companhia de Engenharia de Força de Paz da MINUSTAH concedida à autora via teleconferência em 20 de janeiro de 2021. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 17. Entrevista com diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores concedida à autora via teleconferência em 19 de agosto de 2020. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 18. Entrevista com militar do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil concedida à autora por teleconferência em 20 de Abril de 2020. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 19. Entrevista com integrante da ABC concedida à autora por teleconferência em 15 de abril de 2020. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 20. Entrevista com integrante do CGFOME concedida à autora por teleconferência em 25 de Fevereiro de 2021. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 21. Entrevista com integrante da ABC concedida à autora por teleconferência em 17 de agosto de 2020. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 22. Entrevista com ex-integrante do CGFOME concedida à autora por teleconferência em 01 de Fevereiro de 2021. [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 25. **Entrevista com integrante da Viva Rio concedida à autora por teleconferência em 14 de dezembro de 2020.** [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 26. **Entrevista com acadêmico concedida à autora por teleconferência em 1 de Abril de 2021.** [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 27. **Entrevista com haitiano ex-intérprete da MINUSTAH concedida à autora por teleconferência em 1 de fevereiro de 2021.** [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 28. **Entrevista com acadêmico concedida à autora por teleconferência em 16 de março de 2021.** [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 29. **Entrevista com haitiano ex-intérprete da MINUSTAH concedida à autora por teleconferência 12 de Fevereiro de 2021.** [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 30. **Entrevista com ex-liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) concedida à autora por aplicativo de telefone em 14 de maio de 2020.** [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 31. **Entrevista com diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores concedida à autora via telefone no dia 7 de dezembro de 2018.** [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 32. **Entrevista com diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores concedida à autora via teleconferência no dia 4 de setembro de 2020, 2020.** .

ENTREVISTA 33. **Entrevista com diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores concedida à autora por telefone em 21 de dezembro de 2018.** [s.l: s.n.].

ENTREVISTA 34. **Entrevista com haitiano integrante da organização de caridade Tearfund que tem atuação internacional e tem escritório no Haiti concedida à autora via teleconferência em 14 de maio de 2021.** [s.l: s.n.].

ESTEVES, P.; HERZ, M. Climbing the Ladder: Brazil and the International Security Field Paulo Esteves and Mônica Herz. In: ESTEVES, P.; JUMBERT, M. G.; CARVALHO, B. DE (Ed.). **Status and the Rise of Brazil.** [s.l.] Palgrave Macmillan, 2020.

ESTEVES, U. “Tèt asanm pou la sante”: apontamentos etnográficos sobre a cooperação internacional para a saúde no Haiti. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v. 23, n. 2, p. 523–541, 2016.

EUA. **Intervention in Haiti, 1994–1995.**

EUA. **Why we need continuing minustah presence in Haiti.** Disponível em: <https://wikileaks.org/plusd/cables/08PORTAUPRINCE1381_a.html>.

FAO. **Brazil to fund food purchasing in five African countries.** Disponível em: <<http://www.fao.org/news/story/en/item/123551/icode/#:~:text=The Brazilian-funded programme will, and preventing future food crises.>>. Acesso em: 23 maio. 2021.

FAO; BRASIL. **Documentário Let Àgogo**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=3mkQyd7-R1Q>>. Acesso em: 30 maio. 2021.

FARIA, C. A. P. de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 2, p. 80–97, 2008.

FARIA, C. A. P. de; PARADIS, C. G. Humanism and solidarity in brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): Theory and practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 8–36, 2013.

FARIA, V. D. c. Política externa e participação: Trajetória e perspectivas. 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1222-POLITICA-EXTERNA-E-PARTICIPACAO-SOCIAL_FINAL.pdf>.

FARIAS, D. B. L. Brazil's South–South development cooperation: Principles and experiences of the domestic bureaucracy. **Public Administration and Development**, v. 39, n. 4–5, p. 174–181, 2019.

FARIAS, R. de S.; RAMANZINI, H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 2, p. 5–22, 2015.

FATTON JR., R. Citizenship and Democratization in Haiti. In: **The Future of Liberal Democracy**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

FAUBERT, C. **UNDP Case Study Haiti: Evaluation of UNDP Assistance To Conflict-Affected Countries**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.oecd.org/countries/haiti/44826404.pdf>>.

FELIU, P.; MIRANDA, R. Congresso Nacional e Política Externa. O caso do envio de tropas ao Haiti: Argentina, Brasil e Chile. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 310–342, 2011.

FELIÚ, P.; ONUKI, J. Unidade Partidária e Política Externa na América Latina. **RBCS Vol.**, v. 29, n. 86, 2014.

FERGUSON, J. A. et al. **Haiti**. Disponível em: <<https://www.britannica.com/place/Haiti>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

FERNANDES, R. C. **Depoimento de Rubem César Fernandes**. [s.l.: s.n.].

FERNANDES, R. C. Respeito e honra ao Haiti. In: **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. [s.l.] Instituto Igarapé, 2017.

FIGUEIRA, A. R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores Ruptures and Continuities in the Pattern of Organizational Decision Making in Foreign Policy Office. 2010.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

FOLHA. Haiti em transe. 8 jul. 2021. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2021/07/haiti-em-transe.shtml>>.

FONSECA, C. O Brasil de Lula: A permanente procura de um lugar no sistema internacional. **Relações Internacionais**, n. 55, p. 051–070, 2017. Disponível em:
<<https://doi.org/10.23906/ri2017.55a04>>.

FONSECA JR., G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA JR., G. Política externa brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano. **Relações Internacionais**, n. 29, p. 15–32, 2011.

FONTOURA, P. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. 2005. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2005.

FONTOURA, P.; UZIEL, E. A MINUSTAH, o Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: HAMANN, E.; TEIXEIRA, C. R. (ORG. . (Ed.)). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. [s.l.] Instituto Igarapé, 2017.

FRERICHS, R. R. et al. Nepalese origin of cholera epidemic in Haiti. **Clinical Microbiology and Infection**, v. 18, n. 6, p. E158–E163, 2012. Disponível em:
<<http://dx.doi.org/10.1111/j.1469-0691.2012.03841.x>>.

GALTUNG, J. *Theories of Peace. A Synthetic Approach to Peace Thinking*. 1967. Disponível em: <<http://www.transcend.org/galtung/index.php#publications>>.

GALTUNG, J. Violence, peace, and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167–191, 1969.

GALTUNG, J. **Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding** *Peace, war and defense: essays in peace research* Copenhagen Christian Ejlers, , 1976. .

GARCIA, E. V. **Entrevista concedida à autora pelo ex-Conselheiro Sênior em Paz e Segurança da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de Agosto, 2020**. .

GERRING, J. **The Case Study: What it is and What it Does**. [s.l: s.n.]

GIACALONE, R. Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 4, p. 335–352, 2012.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

GOMES, A. de T. **Nation-building e segurança internacional: Um debate em construção** *Contexto Internacional*, 2009. .

GOMES, M. S. **A “pacificação” como prática de “política externa” de (re)produção do self estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão**

das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). 2014. PUC-Rio, 2014.

GOMES, M. S. Analysing interventionism beyond conventional foreign policy rationales: the engagement of Brazil in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 3, p. 852–869, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/09557571.2016.1230587>>.

GOMES, R. M. dos S.; OLIVEIRA, V. de C. Cooperação internacional Brasil-Cuba-Haiti: o papel das rádios comunitárias no fortalecimento da mobilização social no âmbito da saúde pública no Haiti. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 20, n. 1, p. 199–208, 2015.

GONZALEZ, L. R. Haiti after the earthquake Civil society perspectives on Haitian reconstruction. p. 24, 2010. Disponível em: <https://www.progressio.org.uk/sites/default/files/Haiti-after-the-earthquake_low-res.pdf>.

GORDON, G. M.; YOUNG, L. E. Cooperation, information, and keeping the peace: Civilian engagement with peacekeepers in Haiti. **Journal of Peace Research**, v. 54, n. 1, p. 64–79, 2017.

GORUR, A. Defining the boundaries of UN Stabilization Missions. n. December, 2016. Disponível em: <<https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Defining-Boundaries-UN-Stabilization-Missions.pdf>>.

GRANDERSON, C. **The OAS/UN International Civilian Mission in Haiti: Insights, Challenges and Results**. Disponível em: <<https://www.oas.org/sap/peacefund/forumevents/IAPF2010/ColinGranderson-OASPeaceForum-MICIVIH2.doc>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

GRIMM, S.; LEMAY-HÉBERT, N.; NAY, O. “Fragile States”: introducing a political concept. **Third World Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 197–209, 2014.

GUZZINI, S. **A reconstruction of constructivism in international relations**. [s.l.: s.n.]v. 6

HAITI. Interim Cooperation Framework 2004-2006. 2004. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/EBDF031CF51E35A985256E00006E1155-wb-hti-13jul.pdf>>.

HAMANN, E. P. Os 70 anos de Brasil nas Missões de Paz da ONU (1947-2017). In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL: 13 ANOS DO BRASIL NA MINUSTAH – LIÇÕES APRENDIDAS E NOVAS PERSPECTIVAS**. Rio de Janeiro: Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, 2017.

HAMANN, E. P.; GARBINO, H.; FOLLY, M. **Confiança em desenvolvimento: o Brasil e os projetos de impacto rápido** Instituto Igarapé, , 2017. . Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/04/AE-24_Confiança-em-desenvolvimento-14-04-web.pdf>.

HAMANN, E. P.; MIR, W. **É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de**

manutenção da paz da ONU. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/10/2019-09-25-v2-AE43_Tempo-de-reengajar.pdf>.

HAMANN, E.; TEIXEIRA, C. R. **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões.** [s.l.] Instituto Igarapé, 2017. . Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf>>.

HARIG, C. “O Haiti é aqui” - Legados da MINUSTAH para a segurança pública no Brasil. In: SANTOS, F. L. B. DOS; PERRUSO, M. A.; OLIVEIRA, M. S. (Ed.). **O pânico como política: o Brasil no imaginário do lulismo em crise.** [s.l.] Mauad X, 2020. p. 407–416.

HEINE, JORGE; THOMPSON, A. S. **Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond.** [s.l.] United Nations University, 2011.

HENKE, M. E. **Has UN Peacekeeping Become More Deadly ? Analyzing Trends in UN Fatalities.** [s.l: s.n.].

HILL, C. **The Changing Politics of Foreign Policy.** London: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, M.; NASSER, R. M. **Brazil’s involvement in peacekeeping operations: the new defence-security-foreign policy nexus** Noref Report. [s.l: s.n.].

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, p. 5–23, 1995.

HOFF, N.; BLANCO, R. A pacificação como governo: as UPPs cariocas como dispositivos da governamentalidade global. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 33, p. 1–48, 2020.

HOLLIS, M.; SMITH, S. Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making. **British Journal of Political Science**, v. 16, n. 3, p. 269–286, 1986.

HOUGHTON, D. P. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach. **Foreign Policy Analysis**, v. 3, n. 1, p. 24–45, 2007.

HOWARD, L. M. Should U.N. peacekeepers launch preemptive strikes? The Cruz report seems to think so. **The Washington Post**, 16 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/03/16/u-n-peacekeeping-has-been-effective-with-its-focus-on-peace-but-faces-a-push-to-be-preemptive/>>.

HOWARD, L. M.; DAYAL, A. K. The Use of Force in un Peacekeeping. **International Organization**, v. 72, n. 1, p. 71–103, 2018.

HRW. **Haiti: Events of 2020.** Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/haiti>>. Acesso em: 15 maio. 2021.

HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of

International Relations. **International Studies Association**, v. 1, p. 1–30, 2005.

HUDSON, V. M. **Foreign Policy Analysis - Classic and Contemporary Theory**. [s.l.: s.n.]

HUNT, C. T. **Protecting Peacekeepers Requires Better Politics, Not More Force**. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/protecting-peacekeepers-better-politics/>>. Acesso em: 5 set. 2020.

IJDH. **Cholera: 9 years o...A “New Approach”?** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2020/06/A4-IDJH-report-EN.pdf>>.

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. [s.l.: s.n.].

IPEA. **Brazilian Cooperation for International Development: 2010**. [s.l.: s.n.].

IPEA. **Brazilian Cooperation for International Development: 2011-2013**. [s.l.: s.n.]

IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: Levantamento 2014-2016**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Agência Brasileira de Cooperação, 2018.

IPEA. **Dimensionamento de Gastos das Instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) 2017-2018**. [s.l.: s.n.]

ISH-SHALOM, P. Theory as a hermeneutical mechanism: The democratic-peace thesis and the politics of democratization. **European Journal of International Relations**, v. 12, n. 4, p. 565–598, 2006.

JAKOBSEN, K. A. **Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula**. 2016. 2016. Disponível em: <http://www.iri.usp.br/documentos/Kjeld_Aagaard_Jakobsen.pdf>.

JESUS, D. S. V. de. **Da redução da incerteza estratégica à perpetuação da exclusão: a relevância dos fatores ideacionais na análise de política externa** *Contexto Internacional*, 2009. .

JOHN, T. Haitians protest their president in English as well as Creole, indicting US for its role in country’s political crisis. **The Conversation**, 10 maio 2021. Disponível em: <<https://theconversation.com/haitians-protest-their-president-in-english-as-well-as-creole-indicting-us-for-its-role-in-countrys-political-crisis-160154>>.

JOLY, J.; DANDOY, R. Beyond the Water’s Edge: How Political Parties Influence Foreign Policy Formulation in Belgium. **Foreign Policy Analysis**, n. October, p. orw049, 2016.

JUMBERT, M. G.; LEIRA, T. A Brief Moment in History or the Beginning of a New Trend? Brazil’s Emerging Humanitarian Engagement in a Broader Context. In: ESTEVES, P.; JUMBERT, M. G.; CARVALHO, B. DE (Ed.). **Status and the Rise of Brazil**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2020. p. 177–194.

- KANT, I. **A Paz Perpétua. Um projeto filosófico**. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_imman-uel_paz_perpetua.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2016.
- KEMER, T. A Política Externa do Brasil e a questão nuclear iraniana: vão-se os anéis, ficam os dedos. **Conjuntura Global**, v. 3, n. 4, p. 194–200, 2014.
- KEMER, T. **A atuação da Peacebuilding Commission das Nações Unidas para a construção da paz: Estudo de caso da Guiné-Bissau entre 2007 e 2014**. 2016. Universidade Federal do Paraná, 2016.
- KEMER, T. A atuação do Brasil para promoção da paz em Angola: um debate sobre o “Brazilian way” (1989 - 2010). **Conjuntura Global**, v. 6, n. 3, p. 416–438, 2017.
- KEMER, T.; PEREIRA, A. E. From peacekeeping operations to technical cooperation: The Brazilian peace initiatives in Mozambique (1992-2010). **Estudos Internacionais**, v. 6, n. 3, p. 47–65, 2018.
- KEMER, T.; PEREIRA, A. E.; BLANCO, R. A construção da paz em um mundo em transformação: O debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 137–150, 2016.
- KENKEL, K. M. Interesses e identidade na participação do Brasil em Operações de Paz. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 2, p. 9–36, 2011.
- KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 122–143, 2013.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. Power and interdependence revisited. **International Organization**, v. 41, n. 4, p. 725–753, 1987.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Power and interdependence. **Survival: Global Politics and Strategy**, v. 15, n. 4, p. 158–165, 1973.
- KHALIL, S.; ALVES, V. C. Ideias e Política Externa: As Relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o Governo Castelo Branco. **Contexto Internacional**, v. 36, n. 2, p. 683–708, 2014.
- KING, C.; LEE, S.; BARTELS, S. A. ‘They were going to the beach, acting like tourists, drinking, chasing girls’: A mixed-methods study on community perceptions of sexual exploitation and abuse by UN peacekeepers in Haiti. **Stability**, v. 9, n. 1, 2020.
- KIPMAN, I. Lições de humanidade e solidariedade. In: BRAGA, C. C. V.; FERREIRA, A. C. (Ed.). **13 anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019.
- KOLBE, A. R. Revisiting Haiti’s Gangs and Organized Violence. n. June, p. 1–36, 2013. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.310.7065>>.

KOLBE, A. R. Prospects for Post-Minustah Security in Haiti. **International Peacekeeping**, v. 27, n. 1, p. 44–57, 2020.

KOLBE, A. R.; MUGGAH, R. Assessing Haiti's Electoral Legitimacy Crisis: Results of a 2016 Survey. **Igarape Institute: Strategic Note 21**, n. February, 2016. Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/03/NE21AssessingHaitisElectoralLegitimacycrisis.pdf>>.

KOTYASHKO, A.; FERREIRA-PEREIRA, L. C.; VIEIRA, A. V. G. Normative resistance to responsibility to protect in times of emerging multipolarity: The cases of Brazil and Russia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 61, n. 1, p. 1–22, 2018.

KRATOCHWIL, F. V. **Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs**. New York: Cambridge University Press, 1989. v. 23

KUBALKOVA, V. **Foreign Policy in a Constructed World**. Nova Iorque: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.

LEMAY-HÉBERT, N. United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). In: KOOPS, A. et al. (Ed.). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. [s.l.: s.n.]p. 1–14.

LINDGREN-ALVES, J. A. **A década das conferências: 1990-1999**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 67–86, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000100005&lng=pt&tlng=pt>.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A. P. de; SANTOS, M. Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, p. 1–17, 2016.

LUZ, D. V. Cooperação em saúde com o Haiti. In: **Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)**. [s.l.] Ministério da Saúde, 2018a. p. 111–148.

LUZ, D. V. **Cooperação Técnica Sul-Sul, Capacidades Estatais e Desenvolvimento Social: o caso do projeto de fortalecimento da autoridade sanitária do Haiti**. 2018b. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018. Disponível em: <http://mestrado.profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/douglas_valletta_luz.pdf>.

MACEDO, G. C.; SILVEIRA, K. V. R. Cruz Report: conteúdo e críticas. **Conjuntura internacional**, v. 15, n. 3, p. 18, 2018.

MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o desenvolvimento econômico:

uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e Sociedade**, v. 17, n. 1 (32), p. 53–84, 2008.

MACHADO OLIVEIRA, I. T.; MILANI, C. R. S. Non-State Actors and Trade Policy-Making in Brazil: An Analysis of Interests and Strategies in CEB and REBRIP. **Dados**, v. 55, n. 2, p. 367–401, 2012.

MACIEL, T. M. **O papel do Brasil na “Pacificação” e reconstrução do Estado haitiano através da MINUSTAH: a turva fronteira entre espaços de segurança nacionais e internacionais**. 2018. Universidade Federal do ABC, 2018. Disponível em:

<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6296945>.

MAHMOUD, Y.; ANUPAH, M. **Sustaining peace: What does it mean in practice?** **International Peace Institute Issue Brief**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/04/1704_Sustaining-Peace-final.pdf>.

MALACALZA, B. International Co-operation in Science and Technology: Concepts, Politics, and Dynamics in the Case of Argentine-Brazilian Nuclear Co-operation. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 2, p. 663–684, 2016.

MALAMUD, A. A Few Non-Conclusive Thoughts about Foreign Policy and Social Demands. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 503–516, 2016.

MALUF, R. S.; SANTANELLI, M.; PRADO, V. **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/cpda/ceresan/docs/Cooperacao_Brasileira_em_SAN.pdf>.

MARCONDES, D.; MAWDSLEY, E. South–South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 681–699, 2017.

MARIANO, M. P. Autonomia e desenvolvimento na política externa brasileira. In: **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul [online]**. São Paulo: Editora UNESP, 2015. p. 37–65.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Uma análise das limitações estruturais do mercosul a partir das posições da política externa Brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 23–41, 2012.

MARSH, S. “Descent into hell”: Kidnapping explosion terrorizes Haiti. **Reuters**, 26 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/americas/descent-into-hell-kidnapping-explosion-terrorizes-haiti-2021-04-26/>>. Acesso em: 15 maio. 2021.

MATHIAS, S. K.; CAMPOS, B. S.; SANTOS, L. F. S. Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH. **Íconos Revista de Ciencias Sociales**, n. 55, p. 115, 2016.

MCLAUGHLIN, C.; WILLS, S. **It Stays With You: Use of Force by UN**

Peacekeepers in HaitiUK/Ireland, 2018. . Disponível em: <<https://vimeo.com/228077224>>.

MDS. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 23 maio. 2021.

MEDEIROS, A. P. C. de. **Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1044>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

MENDES, P. E. As teorias principais das Relações Internacionais: Uma avaliação do progresso da disciplina. **Relações Internacionais (R:I)**, n. 61, p. 95–122, 2019.

MENDONÇA JÚNIOR, W.; DE FARIA, C. A. P. A cooperação técnica do Brasil com a África: Comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, p. 5–22, 2015.

MENEGHEL, S. N. et al. Training in epidemiology and health surveillance: Tripartite Cooperation between Brazil, Cuba, and Haiti. **Historia, Ciencias, Saude - Manguinhos**, v. 23, n. 2, p. 495–508, 2016.

MESQUITA, R.; MEDEIROS, M. de A. Legitimising Emerging Power Diplomacy: an Analysis of Government and Media Discourses on Brazilian Foreign Policy under Lula. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 385–432, 2016.

MILANI, C. **Solidariedade e Interesse: Motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. Curitiba: Editora Appris, 2018.

MILANI, C. et al. **Atlas da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

MILANI, C.; KATARZYNA, B.; HUGO, B. La coopération brésilienne pour le développement en Haïti depuis 2010 : acteurs, intérêts et résultats. In: GUTIÉRREZ, G. S.; GILBERT, R. (ORGS) (Ed.). **Coopération internationale en Haïti: tensions et leçons Les cas du Brésil, du Chili et du Mexique**. Ciudad de México: Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2019.

MILANI, C. R. S. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MILANI, C. R. S.; CONCEIÇÃO, F. C. da; M'BUNDE, T. S. Cooperação Sul-Sul em Educação e Relações Brasil-PALOP. **Caderno CrH, Salvador**, v. 29, n. 76, p. 13–32, 2016.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como Política Pública. **Contexto Internac**, v. 35, p. 11–41, 2013.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, n. 2, p. 278–296, 2016.

MOBEKK, E. **UN Peace Operations: Lessons from Haiti 1994-2016**. Londres e Nova Iorque: Routledge Taylor & Francis Group, 2017.

MOESTUE, H.; MUGGAH, R. **INTÉGRATION SOCIALE, ERGO, STABILISATION: évaluation du programme de sécurité et de développement de Viva Rio à Port-Au-Prince**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Muggah2009_Viva Rio Haiti.pdf>.

MONTESQUIEU, C. **The Spirit of the Laws**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MOORE, K. et al. Capitalizing on the strengths of farmer organizations as potential change agents in Haiti. **Journal of Rural Studies**, v. In Press, 2021. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0743016721001224>>.

MORAES, H. C. A atuação internacional do Estado em benefício de interesses privados: uma análise jurídica da formação da “micropolítica” externa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, p. 114–134, 2002.

MORAES, R. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação (Bauru)**, v. 9, n. 2, p. 191–211, 2003.

MPTF. **Haiti**. Disponível em: <<http://mptf.undp.org/factsheet/country/HTI>>. Acesso em: 1 maio. 2021a.

MPTF. **Contributor/Partner Factsheet: Government of Brazil**. Disponível em: <<http://mptf.undp.org/factsheet/donor/00071>>. Acesso em: 1 maio. 2021b.

MRE. **Ações da Cooperação Humanitária Brasileira**. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/13230-acoes-da-cooperacao-humanitaria-brasileira>>. Acesso em: 30 mar. 2021a.

MRE. **O Brasil e a consolidação da paz**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/143-o-brasil-e-a-consolidacao-da-paz>>. Acesso em: 22 ago. 2020b.

MRE. **Lèt Agogo**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0pbm-bS1XxE>>. Acesso em: 31 maio. 2021.

MRE. **Brazil elected as Chair of the Peacebuilding Commission of the United Nations**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/brazil-elected-as-chair-of-the-peacebuilding-commission-of-the-united-nations>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

MRE. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/SG/2016/Relatorio_de_gestao_2016_SG.pdf>.

MRE. **Surgimento do PROSUL**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/20939-surgimento-do-prosul>>. Acesso em: 25 ago. 2020a.

MRE. **Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul – Santiago, 22 de março de 2019.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20203-declaracao-presidencial-sobre-a-renovacao-e-o-fortalecimento-da-integracao-da-america-do-sul>>. Acesso em: 25 ago. 2020b.

MRE. **O Brasil e a consolidação da paz.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/paz-e-seguranca-internacionais/manutencao-e-consolidacao-da-paz/o-brasil-e-a-consolidacao-da-paz>>. Acesso em: 23 nov. 2020a.

MRE. **Brazilian participation in UNIFIL.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/9663-brazilian-participation-in-unifil>>.

MS. **Documentário Haiti: 12 Janvier.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jhEI55Ys7ck>>. Acesso em: 25 maio. 2021.

MST. **Brigada Dessalines desenvolve trabalho de solidariedade há 11 anos no Haiti.** Disponível em: <<https://mst.org.br/2020/09/18/brigada-dessalines-desenvolve-trabalho-de-solidariedade-ha-11-anos-no-haiti/>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

MUGGAH, R. et al. A promoção da paz no contexto pós-2015: o papel das potências emergentes. 2013.

MÜLLER, F.; STEINKE, A. **Criminalising encounters: MINUSTAH as a laboratory for armed humanitarian pacification** *Global Crime*, 2018a. .

MÜLLER, M.-M.; STEINKE, A. The geopolitics of Brazilian peacekeeping and the United Nations' turn towards stabilisation in Haiti. **Peacebuilding**, p. 1–24, 2018b.

NAPOLEÃO, T. A. M.; CUNHA KALIL, M. A. Stabilization As the Securitization of Peacebuilding? the Experience of Brazil and Minustah in Haiti. **Brasiliana- Journal for Brazilian Studies**, v. 3, n. 2, p. 87–112, 2015.

NASSER, F. Pax Brasiliensis: Projeção de Poder e Solidariedade na estratégia Diplomática de Participação Brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas. In: **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação.** [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012. p. 213–241.

NETO, D. M. D. S. **A política brasileira para as operações de paz e intervenções humanitárias: normas, ética e regionalização no envolvimento brasileiro na MINUSTAH.** 2010. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

NETO, O. A. **De Dutra a Lula: A condução e os determinantes da política externa brasileira.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

NETO, P. C. **O Haiti é aqui?** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0306200405.htm>>. Acesso em: 13 maio. 2021.

NEVES, G. M. S. **Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz –**

perspectiva brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2010.

NEVES, J. A. de C. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p. 103–138, 2003.

NEWMAN, E. The International Architecture of peacebuilding. In: MAC GINTY, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Peacebuilding**. [s.l.: s.n.]p. 311–324.

NEWMAN, E.; PARIS, R.; RICHMOND, O. P. **New Perspectives on Liberal Peacebuilding**. Tokyo: United Nations University Press, 2009a.

NEWMAN, E.; PARIS, R.; RICHMOND, O. P. Introduction. In: NEWMAN, E.; PARIS, R.; RICHMOND, O. P. (Ed.). **New Perspectives on Liberal Peacebuilding**. [s.l.] United Nations University Press, 2009b. p. 3–25.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. 15a.Edição ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OCHA. **Humanitarian Needs Overview: Haiti at a Glance**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/haiti/document/haiti-humanitarian-needs-overview-summary-2021>>.

OCHA. **HAITI: Displacement in Port-au-Prince**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Haiti - Situation Report Nr. 1 - Martissant - final.pdf>>.

OLIVEIRA, A. J. de;; ONUKI, J. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, 2010.

ONU. **United Nations Peacebuilding Fund**. Disponível em: <<https://www.un.org/peacebuilding/fund>>. Acesso em: 6 nov. 2020a.

ONU. **United Nations Peacekeeping: Our History**. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>>. Acesso em: 20 ago. 2020b.

ONU. **International Civilian Support Mission in Haiti (MICAH)**. Disponível em: <[https://search.archives.un.org/international-civilian-support-mission-in-haiti-micah#:~:text=%2FUN \(MICIVIH\)-,The International Civilian Mission in Haiti%20OAS%20FUN \(MICIVIH,Lieutenant General of the Haitian](https://search.archives.un.org/international-civilian-support-mission-in-haiti-micah#:~:text=%2FUN%20(MICIVIH)-,The%20International%20Civilian%20Mission%20in%20Haiti%20OAS%20FUN%20(MICIVIH,Lieutenant%20General%20of%20the%20Haitian)>. Acesso em: 18 abr. 2021c.

ONU. **Haiti Background**. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/fr/mission/past/unmihbackgr2.html>>. Acesso em: 16 maio. 2021d.

ONU. **L'ONU en Haïti**. Disponível em: <<https://haiti.un.org/fr/about/about-the-un>>. Acesso em: 15 maio. 2021e.

ONU. **The Three Pillars of the United Nations**. Disponível em: <<https://www.un.org/un70/en/content/videos/three-pillars/index.html>>.

ONU. **Formed Police Units (FPUs)**. Disponível em:

<<https://police.un.org/en/formed-police-units-fpus#:~:text=An FPU consists of approximately,“high-risk” environments.>>. Acesso em: 15 maio. 2021g.

ONU. **Political and Peacebuilding Affairs**. Disponível em: <<https://dppa.un.org/en/about-us#:~:text=The Department was established on,United Nations Peacebuilding Support Office.>>. Acesso em: 1 maio. 2021h.

ONU. **Special committee on peacekeeping (C34) annual reports: Excerpts on monitoring and surveillance technology**. Disponível em: <<https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210563390s016-c002>>. Acesso em: 13 abr. 2021i.

ONU. **Addressing Assembly, Annan warns UN at crossroads over issue of unilateral action**. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2003/09/80192-addressing-assembly-annan-warns-un-crossroads-over-issue-unilateral-action>>. Acesso em: 25 out. 2020.

ONU. **Budget Committee continues consideration of financing for Haiti, Sudan peacekeeping missions**. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2006/gaab3741.doc.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

ONU. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>.

ONU. **Monusco Force Commander Inaugurates culvert on important road in Mushake**. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/en/monusco-force-commander-inaugurates-culvert-important-road-mushake>>. Acesso em: 5 set. 2020.

ONU. **UN’s Ban apologizes to people of Haiti, outlines new plan to fight cholera epidemic and help communities**. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2016/12/546732-uns-ban-apologizes-people-haiti-outlines-new-plan-fight-cholera-epidemic-and>>. Acesso em: 14 maio. 2021a.

ONU. **A ONU no Brasil: 2012-2016**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-07/A-ONU-no-Brasil-2012-2016_Portugues.pdf>.

ONU. What does “sustaining peace” mean? n. April, p. 8, 2017a.

ONU. **Community Violence Reduction: Creating the Space for Peace**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/ddr-and-cvr-creating-space-for-peace.pdf>>.

ONU. **The Pen Holder System**. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-penholder-system.php>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

ONU. **Closure of MINUJUSTH**. Disponível em: <<https://minujsth.unmissions.org/en>>. Acesso em: 15 maio. 2021.

ONU. **List of Peacekeeping Operations 1948-2019, 2020a**. . Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/unpeacekeeping->

operationlist_3_1_0.pdf>.

ONU. **Peacekeeping Operations Fact Sheet**, 2020b. . Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_factsheet_3_20_english.pdf>.

ONUF, N. G. **World of our making: Rules and rule in social theory and international relations**. [s.l.: s.n.]

ONUJI, J.; MOURON, F.; URDINEZ, F. Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 433–465, 2016.

ONUMULHERES. **Aberto primeiro edital para bolsa em homenagem a Sergio Vieira de Mello**. Disponível em: <<https://www.onumulheres.org.br/noticias/17-01-14-aberto-primeiro-edital-para-bolsa-em-homenagem-a-sergio-vieira-de-mello/>>. Acesso em: 2 maio. 2021.

ORATA, F. D.; KEIM, P. S.; BOUCHER, Y. The 2010 Cholera Outbreak in Haiti: How Science Solved a Controversy. **PLoS Pathogens**, v. 10, n. 4, p. 1–5, 2014.

OSE. Has Aid CHanged? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake. n. June, p. 38, 2011. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf>.

PARIS, R. **At war's end: Building peace after civil conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PARRA, M. dos S. Minustah's Legitimacy and the 'Security-first' Approach: Reassessing Statebuilding and its Violent Features in the Case of Haiti. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 2977, 2019.

PATRIOTA, A. de A. **Opening Statement by H.E. Antonio de Aguiar Patriota Permanent Representative of Brazil to the United Nations Chair of the Peacebuilding Commission**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/opening_statement_by_pbc_chair.pdf>.

PAULTRE, B. A.; MARSH, S. As turmoil deepens, Haitians fear democracy is slipping away. **Reuters**, 30 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-haiti-politics-idUSKBN2BM1LB>>.

PEREIRA, L. E. R. B. Ramos. In: CASTRO, C.; MARQUES, A. (ORGS. . (Ed.)). **Missão Haiti: visão dos force commanders**. [s.l.] FGV Editora, 2019.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. G. A virada ideacional: Quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 121–148, 2017.

PERON, I. Ministro diz que missão de paz no Haiti termina em 2016. **Exame**, maio 2015. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/ministro-diz-que-missao-de-paz-no-haiti-termina-em-2016/>>.

PESCHANSKI, J. A. **Lavalas**Boitempo, , 2015. . (Nota t?cnica).

PESSOA, L. R.; KASTRUP, E.; LINGER, P. A translação do conhecimento no âmbito da cooperação internacional: A experiência da Fiocruz em incorporação de tecnologias em saúde no Haiti. **Historia, Ciências, Saúde - Manguinhos**, v. 23, n. 2, p. 509–522, 2016.

PINHEIRO, A. P. Missão no Haiti: Legado, Aprendizados e Aperfeiçoamentos. In: BRAGA, C. C. V.; FERREIRA, A. C. (Ed.). **13 anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019.

PINHEIRO, F. L. Poder Legislativo e política externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 1990. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 1, p. 89–139, 2008.

PINHEIRO, J. S. **A atuação militar brasileira na MINUSTAH: estratégia de enfrentamento de gangues no Haiti**. 2015. 2015.

PNUD. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

PNUD. **Human Development Report** Nova Iorque Oxford University Press, , 1990. .

POMEROY, M. Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 2, p. 711–729, 2016.

PUERARI, G. M. Estado e empresariado nacionais na condução da política externa brasileira para a África no governo Lula. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 64, p. 275, 2016.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.

RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T.; MIAL, H. **Contemporary Conflict Resolution**. Cambridge: Polity Press, 2005.

REGINA, M.; LIMA, S. D. E.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, p. 21–40, 2006.

REGO, B. F. S.; FIGUEIRA, A. C. R. Business, Government and Foreign Policy: Brazilian Construction Firms Abroad. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 1, p. 1–28, 2017.

REID-HENRY, S. Spaces of security and development: An alternative mapping of the security-development nexus. **Security Dialogue**, v. 42, n. 1, p. 97–104, 2011.

REIS DA SILVA, A. L.; PÉREZ, J. O. Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, p. 169–185, 2019.

RESENDE, L. UPP 10 anos depois: as promessas cumpridas e as que ficaram pelo caminho. **Folha de São Paulo**, p. 1–12, 2018. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/12/22/upp-10-anos/>>.

REZENDE, L. P. **O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: Um Estudo Comparativo**. 2010. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2010.

RIBEIRO, P. F.; OLIVEIRA, A. J. S. N.; GALDINO, M. Política externa Chilena e espectro ideológico político-partidário: Um estudo sobre a câmara dos deputados (2002-2006). **Dados**, v. 52, n. 4, p. 835–870, 2009.

RIBEIRO, P. F.; PINHEIRO, F. Presidents, Legislators, and Foreign Policy in Latin America. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 467–501, 2016.

RICHMOND, O. P. **The Transformation of Peace**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2005.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: Uma diplomacia carismática e intransferível. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 87, p. 35–58, 2010.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil**. Primeira ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RIO DE JANEIRO. **UPP Social: transformação a favor de uma cidade mais integrada**. Disponível em:

<<http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudosocial?id=4677454>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

RIPLEY, A. C.; HENDRICK, D. **Economic, Social and Cultural Rights and Sustaining Peace: An Introduction**. [s.l.: s.n.]. Disponível em:

<https://eprints.lancs.ac.uk/id/eprint/124576/1/Economic_Social_and_Cultural_Rights_and_Sustaining_Peace_Report_2018.pdf>.

RNDDH. The events in La Saline: from power struggle between armed gangs to State-sanctioned massacre. **National Network for the Defense of Human Rights**, 2018. Disponível em: <<https://web.rnddh.org/wp-content/uploads/2018/12/10-Rap-La-Saline-1Dec2018-Ang1.pdf>>.

RODRIGUES, A. D. O.; XAVIER, E.; GLASER, F. O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz. **Revista Carta internacional**, v. 12, n. 3, p. 77–103, 2017.

ROMERO, C. A.; MIJARES, V. M. From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 165–201, 2016.

ROSA, G. **Grande sertão: Veredas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

ROSENAU, J. N. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In: FARRELL, R. B. (Ed.). **Approaches in Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press., 1966. p. 27–59.

ROSENAU, J. N. A Pre-Theory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence. **International Studies Quarterly**, v. 28, n. 3, p. 245, 1984.

RUAS, J. G. **O caminho para a paz duradoura: as missões integradas e a construção da paz**, 2008. .

RYAN, S. The Evolution of Peacebuilding. In: MAC GINTY, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Peacebuilding**. New York: Routledge, 2013. p. 25–35.

S/2008/642. **Argentina, Belgium, Brazil, Canada, Chile, Costa Rica, Croatia, Ecuador, France, Guatemala, Italy, Mexico, Panama, Paraguay, Peru, Spain, United States of America and Uruguay: draft resolution**, 2008. . Disponível em: <<https://undocs.org/pdf?symbol=en/S/2008/642>>.

S/2020/537. **United Nations Integrated Office in Haiti Report of the Secretary-General**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2020_537.pdf>.

S/2021/133. United Nations Integrated Office in Haiti: Report of the Secretary-General. n. February, 2021. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2021_133.pdf>.

S/RES/1529. **Resolução 1529 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 29 de fevereiro de 2004**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/516210>>.

S/RES/1542. Resolução 1542 do Conselho de Segurança, de 30 de Abril de 2004. p. S/RES/1542, 2004. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/520532#record-files-collapse-header>>.

S/RES/1702. Resolution 1702 (2006). 2006. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/581271>>.

S/RES/1840. **Resolution 1840 (2008) adopted by the Security Council at its 5993rd meeting, on 14 October 2008**, 2008. . Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/639170>>.

S/RES/1929. **Resolution 1929 (2010)**, 2010. . Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf>.

S/RES/2012. Security Council Resolution 2012. 2011. Disponível em: <[https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti SRES 2012.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20SRES%202012.pdf)>.

S/RES/2070. Resolution 2070. 2012. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2070.pdf>.

S/RES/2350. Resolução 350 de 2017. 2017. Disponível em: <https://minujsth.unmissions.org/sites/default/files/sc_2350e.pdf>.

S/RES/2476. **Resolution 2476**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://undocs.org/en/S/RES/2476\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2476(2019))>.

S/RES/2547. Resolution 2547 (2020) adopted by the Security Council at its 8768th meeting, on 15 October 2020. 2020. Disponível em:

<<https://digitallibrary.un.org/record/3887318>>.

S/RES/841. **Resolução 841**. [s.l.: s.n.]. Disponível em:
<<https://www.sipri.org/sites/default/files/2016-03/841.pdf>>.

S/RES/940. **Resolução 940 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 31 de julho de 1994**. [s.l.: s.n.]. Disponível em:
<<https://digitallibrary.un.org/record/191651>>.

S/RES/944. **Resolução 944 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 29 de setembro de 1994**. [s.l.: s.n.]. Disponível em:
<https://digitallibrary.un.org/record/161992?ln=zh_CN>.

S/RES/948. Resolução 948 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 15 de outubro de 1994. 1994.

S/RES/964. **Resolução 964 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 29 de novembro de 1994**. [s.l.: s.n.]. Disponível em:
<<https://digitallibrary.un.org/record/164386>>.

SÁ, M. B. de. **Haitianismo: Colonialidade e Biopoder no Discurso Político Brasileiro**. 2019. 2019.

SALLUM JR, B. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados**, v. 54, n. 2, p. 259–288, 2011.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa Brasileira: Trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40–59, 2013.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. The food acquisition program (Paa) as a strategy to face the challenges of covid-19. **Revista de Administracao Publica**, v. 54, n. 4, p. 1079–1096, 2020.

SANTOS, R. O. dos. A contribuição brasileira para as Operações de Paz das Nações Unidas no século XXI: do envio de tropas à cooperação normativa e doutrinária. **Conjuntura internacional**, v. 16, n. 1, p. 41, 2019.

SANTOS, R. de F.; CERQUEIRA, M. R. South-South Cooperation: Brazilian experiences in South America and Africa. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v. 22, n. 1, p. 23–47, 2015.

SCHENONI, L. L. As possíveis causas domésticas da liderança brasileira na América do Sul. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 659–691, 2012.

SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. **European Political Science Review**, v. 2, n. 1, p. 1–25, 2010. Disponível em:
<<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.463.254&rep=rep1&type=pdf>>.

SCHUBERTH, M. Disarmament, demobilization and reintegration in unconventional

settings: the case of MINUSTAH's community violence reduction. **International Peacekeeping**, v. 24, n. 3, p. 410–433, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13533312.2016.1277145>>.

SCHUBERTH, M. Brazilian Peacekeeping? Counterinsurgency and Police Reform in Port-au-Prince and Rio de Janeiro. **International Peacekeeping**, v. 26, n. 4, p. 487–510, 2019.

SCHULLER, M. Genetically Modified Organizations? Understanding & Supporting Civil Society in Urban Haiti. **Journal of Haitian Studies**, v. 18, n. 1, p. 50–74, 2012.

SEITENFUS, R. De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz. [s.d.] Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/seitenfus_-_de_suez_ao_haiti.pdf>.

SEITENFUS, R. **Haiti: dilemas e fracassos internacionais**. Kindle ed. [s.l.: s.n.]

SEITENFUS, R. **A ONU e a epidemia de cólera no Haiti**. São Paulo: Alameda, 2019.

SEITENFUS, R. **Aula Magna da Pós-Graduação em Relações Internacionais com Ricardo Seitenfus**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1P5KiPGsIV4>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

SEITENFUS, R. A double tranchant. **Le Nouvelliste**, 31 mar. 2021. Disponível em: <<https://lenouvelliste.com/article/227901/a-double-tranchant>>.

SEITENFUS, R. A. da S.; ZANELLA, C. K.; MARQUES, P. M. O direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca por uma tradução para o Princípio da Não-Indiferença./ International Law reconceptualized in a time of absences and of emergency: the search for a translation to the Principle. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, p. 7–24, 2007. Disponível em: <<http://00347329>>.

SENADO. **Indicação do novo embaixador no Líbano é aprovada**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/05/28/indicacao-do-novo-embaixador-no-libano-e-aprovada>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

SENGUPTA, S. U.N. Apologizes for Role in Haiti's 2010 Cholera Outbreak. **The New York Times**, 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/12/01/world/americas/united-nations-apology-haiti-cholera.html>>.

SILVA, A. de M. e. Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 139–158, 1998.

SILVA, L. I. L. da. Discurso na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti, na Base Aérea de Brasília, em 31 de maio de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**. Primeiro S ed. [s.l.] Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2004a.

SILVA, L. I. L. da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, perante a Brigada Brasil da Missão das Nações Unidas para o Haiti, em Porto Príncipe, Haiti, em 18 de agosto de 2004. In: **Resenha de Política Exterior**. Segundo Se ed. [s.l.] Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2004b.

SILVA, L. I. L. da. Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do Primeiro-Ministro da Jamaica, Percival Patterson, no Palácio Itamaraty, em primeiro de novembro de 2005. In: **Resenha de Política Exterior**. Segundo Se ed. [s.l.: s.n.]

SILVEIRA, P. B. A. da. **Rat pa kaka: política, desenvolvimento e violência no coração de Porto Príncipe**. 2014. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2014.

SIMAN, M.; SANTOS, V. Interrogating the security–development nexus in Brazil’s domestic and foreign pacification engagements. **Conflict, Security and Development**, v. 18, n. 1, p. 61–83, 2018. Disponível em: <<http://doi.org/10.1080/14678802.2017.1420312>>.

SIMÕES, A. et al. Relatório RAIS A inserção socioeconômica dos imigrantes no mercado de trabalho formal. **Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Coordenação Geral de Imigração e Trabalho**, p. 1–25, 2019. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_RAIS/Relatório_RAIS.pdf>.

SIQUEIRA, J. E. C. Entrevista com o General José Elito Carvalho Siqueira. In: CASTRO, C.; MARQUES, A. (Ed.). **Missão Haiti: visão dos force commanders**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 51–74.

SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. In: R.C. SNYDER ET AL. (Ed.). **Foreign Policy Decision-Making (Revisited)**. New York: Palgrave Macmillan, 1954.

SOARES, M. S. A. A diplomacia cultural no Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 53–69, 2008.

SOUZA, A. D. M. E. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Cadernos Adenauer**, v. 13, n. 2, p. 75–88, 2012.

SPOHR, A. P.; SILVA, A. L. R. Foreign Policy’s Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 1, p. 157–178, 2017.

STAM, T. **From Gardens to Markets: A Madam Sara Perspective**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.cordaid.org/media/medialibrary/2013/08/Madam_Sara_report_2012_S.pdf>.

SUNDARAM, S. S. Varieties of political rhetorical reasoning: Norm types,

scorekeepers, and political projects. **International Theory**, v. 12, n. 3, p. 358–386, 2019.

SUONG, C. H.; DESPOSATO, S.; GARTZKE, E. How “Democratic” is the Democratic Peace? A Survey Experiment of Foreign Policy Preferences in Brazil and China. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 1, p. 1–38, 2020.

SUYAMA, B.; SILVA, D. M.; WAISBICH, L. T. Aprimorando o monitoramento e a mensuração dos fluxos da cooperação Sul-Sul do Brasil: rumo a uma metodologia participativa, pública e inclusiva. **Perspectivas**, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/POLICY-BRIEF_01_22_3.pdf>.

TOLEDO, Á.; BRAGA, L. M. Abuso e Exploração Sexual em Operações De Paz da Onu: Um Estudo Sobre O Caso Da Minustah. v. 28, n. 3, p. 11–61, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ref/v28n3/1806-9584-ref-28-03-e60992.pdf>>.

TROUILLOT, M.-R. O estranho e o ordinário: o Haiti, o Caribe e o mundo. **Vibrant, Virtual Braz. Anthr.**, v. 17, p. 1–8, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/vb/a/CdGs6BGmKfrWCpm4p7kq9Mp/?lang=pt#>>.

TSCHIRGI, N. **Peacebuilding as the link between security and development: is the window of opportunity Closing?** *Studies in Security and Development* New York International Peace Research Institute (IPI), , 2003. . Disponível em: <<https://www.ipinst.org/2004/01/peacebuilding-as-the-link-between-peace-and-security-is-the-window-of-opportunity-closing>>.

TSCHIRGI, N. Securitization and Peacebuilding. In: MAC GINTY, R. (Ed.). **Routledge Handbook of Peacebuilding**. New York: Routledge, 2013. p. 197–210.

UNDP. **Human Development Report: New Dimension of Human Security**. [s.l.: s.n.]

UZIEL, E. Brasil , Conselho de Segurança e operações de manutenção da paz da ONU. **Política Externa**, v. 19, n. June, p. 63–77, 2010.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Segunda Ed ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2015.

VALLER FILHO, W. **O Brasil E a Crise Haitiana: A cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007.

VIDIGAL, C. E.; DORATIOTO, F. F. M. **História das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VILELA, E.; NEIVA, P. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: Comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 70–96, 2011.

VILLANOVA, C. L. D. **Diplomacia Pública e Imagem Do Brasil no Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, p. 203–220, 2014.

VIOTTI, M. L. Interdependência entre segurança e desenvolvimento. In: BRIGAGÃO, C.; FERNANDES, F. (Ed.). **Diplomacia brasileira para a paz**. [s.l.] Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2012. p. 137–150.

VIOTTI, M. L. R. O Brasil no Conselho de Segurança 2010-2011. In: **O Brasil e as Nações Unidas 70 anos**. Brasília: FUNAG, 2015. p. 393–418.

WAISBICH, L.; POMEROY, M. Haiti Um laboratório de engajamento multisetorial. n. SEPTEMBER 2014, p. 1–31, 2015.

WAISBICH, L. T.; CETRA, R.; MARCHEZINI, J. The Transparency Frontier in Brazilian Foreign Policy. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 1, p. 179–200, 2017.

WALTZ, K. **Theory of International Politics**. Reading, Massachussets: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391–425, 1992.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WILLIAMS, P. D. **Cruz Report: The Politics of Force and the United Nations' Peacekeeping Trilemma**. Disponível em: <<https://theglobalobservatory.org/2018/02/cruz-report-peacekeeping-trilemma/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

YARNALL, K. et al. Peace engineering as a pathway to the sustainable development goals. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 168, n. March, p. 120753, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120753>>.

YAZDANI, M.; BERCOVITCH, D.; CHARLES-VOLTAIRE, J. Knowledge transfer on urban violence: from Brazil to Haiti. v. 26, n. 2, p. 457–468, 2014.

ZEHFUSS, M. **Construtivism in International Relations: The Politics of Reality**. [s.l.] Cambridge University Press, 2004.

APÊNDICE I: CÓDIGO DAS ENTREVISTAS

Código da Entrevista	Origem	Data da Entrevista
1	Academia	16 de abril de 2020
2	MRE	18 de setembro de 2020
3	MINUSTAH	8 de setembro de 2020
4	MINUSTAH	13 de agosto de 2020
5	MRE	11 de junho de 2020
6	Academia	21 de janeiro de 2021
7	MRE	10 de fevereiro de 2021
8	Academia	25 de fevereiro de 2021
9	Nações Unidas	20 de abril de 2020
10	MRE	17 de agosto de 2020
11	MRE	20 de dezembro de 2018
12	MINUSTAH	14 de abril de 2020
13	Sociedade Civil	20 de março de 2021
14	MRE	8 de novembro de 2020
15	MRE	27 de dezembro de 2018
16	MINUSTAH	20 de janeiro de 2021
17	MRE	19 de agosto de 2020
18	MINUSTAH	20 de abril de 2020
19	ABC	15 de abril de 2020
20	CGFome/MRE	25 de fevereiro de 2021
21	ABC	17 de agosto de 2020
22	CGFome/MRE	01 de fevereiro de 2021
23	Academia	17 de março de 2021
24	Academia	18 de abril de 2020
25	Viva Rio	14 de dezembro de 2020
26	Academia	1 de abril de 2021
27	Sociedade Civil	1 de fevereiro de 2021
28	Academia	16 de março de 2021
29	Sociedade Civil	12 de fevereiro de 2021
30	Partido dos	14 de maio de 2020
31	MRE	7 de dezembro de 2018
32	MRE	4 de setembro de 2020
33	MRE	21 de dezembro de 2018
34	Sociedade Civil	14 de maio de 2021
35	Exército	15 de maio de 2021

FONTE: Elaborado pela Autora

APÊNDICE II: MISSÕES DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI DE 1993 A 2017

Missões das Nações Unidas no Haiti: 1993-2017		
Missões	Datas	Principais elementos dos mandatos
International Civilian Mission in Haiti, ou MICIVIH	Fevereiro de 1993	Verificar e promover os direitos humanos e de auxiliar no fortalecimento institucional.
<i>United Nations Mission in Haiti</i> , ou UNMIH	Setembro de 1993 - Junho de 1996	A UNMIH tornou-se operacional em outubro de 1994 e substituiu a força multinacional que restaurou Jean-Bertrand Aristide como presidente. Seu mandato relacionou-se à criação de um ambiente estável e seguro, incluindo a realização de eleições; a proteção de pessoal internacional e de suas principais instalações e o auxílio na profissionalização do exército e da criação de uma força policial
<i>United Nations Support Mission in Haiti</i> , ou UNSMIH	Julho de 1996 – Julho 1997	Auxiliar o governo haitiano na profissionalização da polícia e coordenar as atividades do sistema das Nações Unidas na construção de instituições, reconciliação nacional e reabilitação econômica
<i>United Nations Transition Mission in Haiti</i> , ou UNTMH	Agosto - Novembro de 1997	Auxiliar na profissionalização da polícia
<i>United Nations Civilian Police Mission in Haiti</i> , ou MIPONUH	Dezembro de 1997 - Março de 2000	Auxiliar na profissionalização da polícia
<i>International Civilian Support Mission in Haiti</i> , ou MICAH	Dezembro de 1999 - Fevereiro de 2001	Consolidar os resultados alcançados pela MIPONUH e missões precedentes. Na esteira do golpe militar do General Cedras, o Secretário-Geral recomendou a não renovação do mandato da missão
<i>Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti</i> , ou MINUSTAH	Abril de 2004 - outubro de 2017	<ul style="list-style-type: none"> i) Garantia de um ambiente seguro e estável: reforma da polícia, Desmobilização, Desarmamento e Reintegração, restauração do Estado de direito, proteção de civis ii) Apoio ao processo político: fomentar a governabilidade democrática, auxiliar na criação de um diálogo nacional, auxiliar na realização de eleições iii) Direitos humanos: promover e proteger os direitos humanos, aconselhar o Governo na investigação de violações dos direitos humanos e na estratégia para reformar o judiciário

FONTE: Traduzido e adaptado de Faubert (2006, p. 18)

ANEXO I: PROJETOS ACISOS E CVRS DO BRASIL NO HAITI (2004-2017)

ACISO
<ul style="list-style-type: none"> - atendimentos médicos e odontológicos - Palestras sobre higiene e saúde bucal - Vacinação - Distribuição de água, alimentos, medicamentos, kits escolares e esportivos, brinquedos, baldes, roupas, calçados e sandálias - Emissão de documentos de identidade e certidões de casamento - Campanha de plantio de árvores - Fornecimento de refeições/lanches - Retirada de lixo das ruas e escolas - Torneios de futebol, basquetebol, corrida rústica, pintura em grafite e de música típica (torneios realizados entre BRABAT, PNH, UNPOL, Bel-Air, Delmas 2 e Solinô - as três últimas eram comunidades rivais entre si) - Eleição do transporte coletivo (tap-tap) mais enfeitado - Projeções de cinema para a comunidade - Entrega de gerador - Eventos de animação com palhaços - Oficinas de pipas - Corte de cabelo - Apresentações de capoeira - Missa

Projetos de Redução da Violência Comunitária
<ul style="list-style-type: none"> - Construção da 1ª Delegacia da Mulher do Haiti em Bel-Air - Construção de uma quadra poliesportiva e uma área para recreação infantil em Brooklin - Construção de uma clínica médica em Boston - Construção de peixaria comunitária em WAAF - Reconstrução da escola comunitária em Cité Soleil - Reforma da escola de Jean Marie Vicente - Reforma do calçamento das ruas de SIMON - Criação do Centro Comunitário da Praça da Paz em Bel-Air - Reativação de uma delegacia de polícia, de dois postos de saúde, de três postos de registro eleitoral, do serviço de recolhimento de lixo, de ONGs, do comércio local, de atividades religiosas, de comícios políticos e do transporte coletivo - Preparação de Comissaria para a PNH e do Centro Integrado Lôt Nivô (onde funcionam órgãos de governo e da MINUSTAH) - Reparação da prefeitura, da Escola Nacional e da praça em Cité Soleil - Retomada da pesca na ilha de La Gonaïve pela comunidade de Point-a-Raquette - Retomada do lazer em praças públicas - Segurança para recuperação de um mercado popular - Segurança para inauguração do mercado de Brooklin - Feira da Paz (Marché de Lapè) no Campo Charlie (todo sábado) - Cursos profissionalizantes (informática, idiomas - português, inglês e espanhol, saúde e primeiros socorros) - Reciclagem de lixo - Reflorestamento - Treinamento de agentes comunitários de emergência

Parceiros
<ul style="list-style-type: none"> - International Organization for Migration (IOM/OIM) - UNICEF - World Food Program (WFP) - Comitê de Redução da Violência (CVR) - Gender Unit - Unidade de Proteção às Crianças (CPU) - Embaixada do Brasil em Porto Príncipe - Prefeitura de Cité Soleil - Empresários locais e líderes escolares - ONG Yele Haiti - ONG Help Tammy Help Haiti - ONG Viva Rio

FONTE: Comando do Exército Brasileiro, conforme pedido de acesso à informação 60110.001830/2021-71, respondido em 21/06/2021.