



Jovino Pereira da Fonseca Neto

A MINUSTAH como um ponto de inflexão da política externa brasileira na área de segurança internacional

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança, orientada pela Professora Daniela Nascimento, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), para a obtenção do grau de mestre.

Julho de 2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Jovino Pereira da Fonseca Neto

A MINUSTAH como um ponto de inflexão da política externa brasileira na área de segurança internacional

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança, orientada pela Professora Daniela Nascimento, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), para a obtenção do grau de mestre.

Julho de 2015

SUMÁRIO

Este trabalho pretende demonstrar que a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) representa uma viragem, ou inflexão, da política externa brasileira na área de segurança internacional, porque esta é a ação de maior escala já implantada pelo Governo brasileiro nessa área, depois da criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Para isso será analisada a política externa brasileira com enfoque na área de segurança internacional, cujo pragmatismo histórico foi revisto nos últimos anos, especialmente em relação à postura da não intervenção em assuntos internos de outros países, respeitando a soberania dos Estados. Por isso, sempre defendeu apenas intervenções armadas consentidas, amparadas no capítulo VI da Carta da ONU (CNU) e não aquelas sem consentimento interno, amparadas no capítulo VII, como é o caso da missão no Haiti. Pela primeira vez o Brasil assumiu o comando de uma Missão de Paz, fato que tem grande significado por si só e pela correspondência com a área geográfica da operação, o Caribe, região de forte presença dos Estados Unidos. Dessa forma, a missão está carregada de simbolismo, pois pode ser considerada a maior ação de política externa brasileira na atualidade. Um balanço dos impactos da missão nesta década de funcionamento torna-se importante para a construção de argumentos acerca de sua centralidade na nova política externa brasileira na área de segurança internacional, cada vez mais conjugada com a sua política de defesa. Interesses estratégicos nacionais estão na base da formulação dessa nova política, especialmente liderança e inserção regionais, bem como maior protagonismo em âmbito mundial, sobretudo em questões de paz e segurança.

Palavras-chave: Segurança Internacional; Missões de Paz; Política Externa Brasileira; Cooperação Internacional; Haiti.

ABSTRACT

This work aims to demonstrate that the Mission of the United Nations for Stabilization of Haiti (MINUSTAH) represents a turning or inflection point, in the Brazilian foreign policy in the international security area, since it is the largest-scale action already deployed by the Brazilian Government in this area, after the creation of the United Nations (UN). To achieve this goal, Brazilian foreign policy will be analyzed with focus in the international security area, in which historical pragmatism was revised, especially in relation to the stance of non-intervention in internal affairs of other countries, respecting the sovereignty of states. Brazil always defended consented armed interventions only, supported in Chapter VI of the UN Charter (UNC) and not those without internal consent, supported in Chapter VII, such as the mission in Haiti. For the first time, Brazil assumed the command of a Mission of Peace, fact that has a great significance by itself and by the correspondence with the geographic area of operation, the Caribbean, region with strong presence by the United States. Therefore, the mission is full of symbolism, because it can be considered the most important Brazilian foreign action in the present. An assessment of the results of the mission in this decade of operation becomes important to the construction of arguments about its centrality in the new Brazilian foreign policy in the international security area, increasingly articulated with its defense policy. National strategic interests are the basis of this formulation, especially leadership and regional insertion as well as its capacity to act with a global dimension, especially in questions related to peace and security.

Key words: International Security; Mission of Peace; Brazilian Foreign Policy; International Cooperation; Haiti.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos professores do Mestrado em Relações Internacionais, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, pela oportunidade de conviver nesse espaço acadêmico de reflexão de alto nível e produção científica avançada, ao mesmo tempo carregado de história, que é considerado a *alma mater* da universidade brasileira. Dessa forma, agradeço especialmente à Professora Doutora Daniela Nascimento pela orientação durante a elaboração desta dissertação, que respondeu de forma tempestiva e cuidadosa às solicitações de avaliação do material produzido. Também, minha lembrança aos colegas do mestrado pela acolhida e parceria durante a frequência às disciplinas e pela oportunidade de conviver com estudantes cosmopolitas, especialmente aqueles do curso integrado do Instituto de Estudos Políticos de Bordéus (*Science Po Bordeaux/França*) e do Mestrado em *Roads to Democracy (ies)* – Democracia e Governança.

Por último, agradeço o apoio institucional recebido no âmbito do Departamento de Polícia Federal e do Ministério da Justiça do Brasil, para que pudesse licenciar-me para esses estudos no exterior. Para isso, foi fundamental o apoio do Doutor Luiz Pontel de Souza, ex-Adido da Polícia Federal na Embaixada do Brasil em Lisboa, que logo expressou seu apoio a esta iniciativa, pois percebeu a importância deste mestrado para a cooperação policial internacional e para meu crescimento profissional enquanto ocupante do cargo de Perito Criminal Federal. Ainda, agradeço aos colegas de trabalho pelo apoio, principalmente à Doutora Maria Helena Carvalho Durán, que prontamente deferiu a licença e o afastamento deste servidor, como prova de que se deve valorizar sempre aqueles que buscam capacitação e aperfeiçoamento permanentes, assim como o aprofundamento e a ampliação do conhecimento técnico e científico.

ÍNDICE GERAL

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO: A ESCOLA DE COPENHAGA.....	7
2.1. NOVOS PARADIGMAS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL.....	10
2.1.1. A invocação do Capítulo VII da Carta da ONU para intervir em conflitos.....	17
2.1.2. O princípio internacional da Responsabilidade de Proteger.....	21
2.1.3. As Missões de Paz da ONU de carácter multidimensional.....	28
2.2. INSERÇÃO DO BRASIL NA SEGURANÇA INTERNACIONAL.....	32
2.2.1. O Brasil e o Complexo Regional de Segurança sul-americano.....	38
2.2.2. Relações entre política externa e política de defesa no Brasil.....	42
2.2.3. A participação do Brasil em Missões de Paz da ONU.....	46
3. CONTEXTO EMPÍRICO: A MINUSTAH.....	53
3.1. A MINUSTAH e alguns antecedentes históricos.....	54
3.2. Aspectos multidimensionais da Missão.....	60
3.3. A segurança pública como aspecto central do mandato da Missão.....	63
3.4. Estabilidade política e Estado de Direito no Haiti.....	71
3.5. Cooperação internacional e ajuda humanitária brasileiras.....	74
4. PÓS-MINUSTAH: UM BALANÇO DO IMPACTO DA MISSÃO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	82
4.1. As perspectivas para o Haiti e sua inserção internacional.....	85
4.2. Aumento da inserção brasileira no Caribe e América Central.....	89
4.3. Legitimação da liderança brasileira no Conselho de Defesa Sul-americano.....	92
4.4. Perspectivas para a atuação brasileira no sistema de segurança da ONU.....	96
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106

Lista de quadros

Quadro 1 – presença do Brasil no CSNU	48
Quadro 2 - efetivo MINUSTAH empregado a cada período de seis meses	93
Quadro 3 – quadro comparativo dos gastos no Timor Leste e Haiti.....	97
Quadro 4 – gastos com OMP entre 2006 e 2010.....	98
Quadro 5 – ranking de financiadores de OMP.....	99
Quadro 6 – ranking de tropas em OMP.....	99

Lista de figuras

Figura 1 – gráfico com a evolução histórica das Missões de Paz.....	47
Figura 2 – mapa de distribuição do efetivo militar da MINUSTAH.....	58
Figura 3 – gráfico estabilidade política no Haiti.....	72
Figura 4 – gráfico estabilidade política no Haiti comparada.....	72
Figura 5 – gráfico Estado de Direito no Haiti.....	72
Figura 6 – gráfico Estado de Direito no Haiti comparado.....	72
Figura 7 – gráfico com evolução comparada das tropas no Haiti.....	77
Figura 8 – infográfico com presença de polícias brasileiros na MINUSTAH.....	78
Figura 9 – gráfico com levantamento da AHI de 2005-2009	80
Figura 10 – gráfico com levantamento da AHI de 2007-2010.....	81
Figura 11 – infográfico com distribuição da AHI 2007-2010.....	81
Figura 12 – mapa da Ilha Espanhola ou de São Domingo.....	88
Figura 13 – infográfico efetivo militar brasileiro na MINUSTAH 2004-2014.....	97
Figura 14 – infográfico com presença brasileira atual em OMP da ONU.....	100

Lista de acrónimos

AHI – Ajuda Humanitária Internacional

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CARICOM – Comunidade do Caribe

CCOPAB – Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil

CDS – Conselho de Defesa Sul-americano

CELAC – Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos

CNU – Carta das Nações Unidas

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRS – Complexo Regional de Segurança

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DPF – Departamento de Polícia Federal

DPKO – Departamento de Operações de Paz

DDR – Desarmamento, Desmobilização e Reintegração

EB – Exército Brasileiro

ESG – Escola Superior de Guerra

END – Estratégia Nacional de Defesa

ESUD – Escola Sul-americana de Defesa

FTM – Força Tarefa Marítima

FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão

G4 – Brasil, Alemanha, Índia e Japão (países que defendem a reforma do CSNU)

ICISS – Comissão Internacional para Intervenção e Soberania dos Estados

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MD – Ministério da Defesa

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MIF – Força Interina Multinacional

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OEAS – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMP – Operações de Manutenção da Paz

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PDN – Política de Defesa Nacional

PMDF – Polícia Militar do Distrito Federal

PNH – Polícia Nacional do Haiti

PNU – Polícia das Nações Unidas

RtoP – Responsabilidade de Proteger

RwP – Responsabilidade ao Proteger

SGNU – Secretário Geral das Nações Unidas

TPI – Tribunal Penal Internacional

UNASUL – União de Nações Sul-americanas

UNIFIL – Força Interina das Nações Unidas no Líbano

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

1. INTRODUÇÃO

O Brasil e o Haiti compartilham diversos aspectos em comum, especialmente o passado colonial e a forte presença africana, mas o relacionamento entre esses dois países foi historicamente inexpressivo. Esse quadro mudou bruscamente, a partir de 2004, com a participação brasileira na MINUSTAH. Desde então, o Haiti representa uma das principais ações de política externa e o maior deslocamento de tropas brasileiras desde a Segunda Guerra Mundial. Apesar de um longo histórico de atuação em Missões de Paz da ONU, é a primeira vez que o Brasil atua como comando da força e que participa com o maior efetivo militar e civil. Dessa forma, é altamente relevante analisar essa missão e suas implicações internas e externas, depois de mais de uma década de funcionamento, e verificar em que medida ela representa uma inflexão, ou uma viragem, na política externa brasileira em relação à sua participação nos mecanismos coletivos de segurança internacional e de resolução de conflitos.

O argumento desta dissertação é de que a Missão no Haiti representa, de fato, uma inflexão na participação brasileira nos mecanismos de segurança internacional da ONU, na medida em que o Brasil passa a assumir uma postura de não-indiferença, em substituição à clássica postura de não-intervenção em assuntos internos de outros Estados, que historicamente caracterizou a política externa brasileira em matéria de segurança internacional. A complexidade e diversidade de funções desempenhadas pela MINUSTAH é um elemento importante para justificar o envolvimento brasileiro na missão e no Haiti, isso porque sinaliza a mudança dessa postura brasileira, até então baseada na participação apenas em Missões de Paz cujos mandatos se amparavam no Capítulo VI da CNU, em situações em que havia consentimento das partes e nas quais se aplicava o mínimo de força pela tropa (Souza Neto, 2012: 244).

O estudo é relevante pois trata-se de esforço para entender, do ponto de vista da sua contextualização e avaliação, esta que é a maior ação de política externa brasileira na atualidade, marcada por uma clara viragem na participação do país nas Missões de Paz da ONU. Esse esforço de investigação vai ao encontro da tendência acadêmica e institucional de dar maior enfoque às questões de paz e segurança internacional no Brasil. Obviamente, a própria MINUSTAH foi um fator emulador decisivo para que essa pesquisa se voltasse para as questões de paz e segurança, já que a participação do país, até essa missão, era considerada relativamente tímida para um país que sempre possuiu pretensões de se envolver nas decisões mundiais em matéria de segurança internacional, como por exemplo, na necessária e debatida reforma e ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (Rocha, 2009b).

Desde que a MINUSTAH foi aprovada pelo CSNU e o Brasil passou a liderá-la, muitos trabalhos analíticos nacionais e internacionais, como artigos, relatórios, monografias, dissertações e teses foram produzidos com o objetivo de avaliar a missão em seus aspectos operacionais e políticos e seu impacto no ambiente interno brasileiro e na sua inserção internacional. Em geral, uma corrente majoritária considera que a missão obteve êxito no cumprimento de seu mandato e que ela representa contribuição inovadora para as Missões de Paz, ao passo que outra corrente minoritária considera que a missão não logrou êxito em seus objetivos internos no Haiti. As críticas à missão, em geral, vão contra a presença militar no Haiti, que estaria a se configurar como uma ocupação estrangeira, como foram outras intervenções no país, como a norte-americana de 1915 a 1934 e as missões posteriores da ONU, que fracassaram em seus objetivos de pacificação e resolução do conflito (Gonçalves, 2013).

Este trabalho não será uma revisão exaustiva dos aspectos operacionais da MINUSTAH, em sentido quantitativo ou qualitativo, mas sim, uma análise que pretende identificar as nuances relacionadas ao êxito de tornar o ambiente político interno haitiano mais seguro e estável e garantir a manutenção do Estado de Direito, que são os pilares do mandato. Além disso, este trabalho direcionará seu foco para a atuação brasileira no sistema de segurança internacional da ONU, resgatando seu histórico de participação em Missões de Paz para que se possa comparar com o atual momento vivido pelo país nessa área de política internacional. Após a liderança na MINUSTAH o país tornou-se catalisador de importantes iniciativas regionais como a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) e da Escola Sul-americana Defesa (ESUD), nos quais tem seu protagonismo legitimado pelo papel que desempenhou na MINUSTAH à frente de outros países da América do Sul.

Como metodologia de trabalho adotou-se a revisão de fontes bibliográficas atualizadas que tratam da segurança internacional, da participação brasileira em Missões de Paz e da MINUSTAH, compostas por documentos oficiais das Nações Unidas e dos governos brasileiro e haitiano; de artigos acadêmicos e jornalísticos; de resenhas e balanços realizados por analistas da área de estudos de conflitos internacionais, tanto de universidades quanto de institutos dedicados ao tema. A investigação partiu da hipótese de que a MINUSTAH representa uma inflexão na política externa brasileira na área de segurança internacional. Para construir argumentos que corroborem essa tese buscou-se apoiar em autores que trabalharam o tema das Missões de Paz e da missão no Haiti, em particular. Em alguns casos, mesmo autores que discordam dessa assertiva foram utilizados, uma vez que seus trabalhos trazem informações úteis para a resposta à questão de partida.

Apesar do relativo aumento de trabalhos acadêmicos na área de segurança e defesa, Domingos Neto (2012) critica a ausência de sólido contingente acadêmico especializado no Brasil, fazendo com que diretrizes e formulações sobre essa área tendam a incorporar premissas, pressupostos e conceitos emanados das potências. Para ele, cabe ao Estado brasileiro dispor de amparos conceituais e epistemológicos capazes de traduzir adequadamente a percepção da nacionalidade. Nesse sentido, a universidade é insubstituível, já que o meio acadêmico pode oferecer olhar crítico sobre a dinâmica das relações internacionais, conformação de hegemonias políticas e inúmeros outros temas de grande relevância para o planejamento da defesa e segurança. Apesar desse campo de estudos pouco desenvolvido no Brasil, serão utilizados elementos conceituais atualizados, emanados principalmente do meio acadêmico.

Um projeto de pesquisa em relações internacionais precisa estar articulado com um quadro de referência teórica adaptado a diferentes áreas, como é próprio de um campo interdisciplinar. Para tal, serão utilizados estudos relacionados à história, economia, ciência política e geografia, entre outras. O papel da teoria consiste em gerar ideias, hipóteses e diretrizes para orientar a pesquisa e as interpretações (Thiollent, 2004:55). Assim, não seria claro conduzir uma pesquisa sobre o papel de uma Missão de Paz da ONU na política externa brasileira, sem ter uma visão aprofundada do quadro de segurança internacional no qual o Brasil se insere. Por isso foi dada considerável atenção aos aspectos internacionais que, em grande medida, condicionam ações governamentais e as interpretações no ambiente acadêmico brasileiro. Nesse sentido, decidiu-se pela adoção, como fonte primária, das teorizações elaboradas pela Escola de Copenhaga sobre os Estudos de Segurança Internacional (ESI).

O enquadramento teórico deste trabalho recorreu assim à análise dos principais paradigmas de segurança internacional, especialmente aqueles relacionados com as intervenções em conflitos armados amparadas pelo capítulo VII da CNU; o princípio internacional da “responsabilidade de proteger” e o caráter multidimensional das Missões de Paz da atualidade. Para autores como Patriota (2007), após a Guerra do Golfo, o CSNU passou a aprovar com maior frequência Missões de Paz amparadas no capítulo VII, que não dependem do consentimento interno, como é o caso da missão no Haiti. Situar a atuação brasileira na MINUSTAH frente a esses novos paradigmas é fundamental para que se possa buscar explicações para a mudança de conduta brasileira frente ao conflito haitiano e sua nova postura diplomática, defendida por alguns autores como solidária e desprovida de interesses e ganhos (Seitenfus, 2004).

Para sustentar a tese defendida nesta dissertação será utilizada ainda como referencial teórico textos e autores que abordam a inserção brasileira no Complexo Regional de Segurança (CRS) da América do Sul; a relação histórica entre política externa e política de defesa no Brasil e uma síntese da participação brasileira nas Missões de Paz da ONU. Dessa maneira pretende-se colocar a MINUSTAH no contexto histórico da atuação brasileira no seu entorno regional e sua atuação no sistema de segurança internacional da ONU. Nesse sentido, para Cervo (2010) o Brasil sempre nutriu desejos de influir nas decisões internacionais de segurança, desde a Liga das Nações, mas sempre postergou iniciativas de maior dimensão. Dessa forma, a decisão de liderar a MINUSTAH seria uma consequência de um desejo de agir como potência regional já presente na história brasileira e que passou por períodos de maior ou menor esforço de mobilização, dependendo do momento político nacional.

A contextualização empírica desta dissertação baseia-se em trabalhos acadêmicos, relatórios institucionais e outras fontes, com o objetivo de apresentar o quadro deixado pela atuação de mais de uma década da MINUSTAH no ambiente político interno conflituoso do Haiti. No capítulo empírico, pretende-se então analisar em que medida a Missão de Paz logrou êxito em estabelecer um ambiente mais seguro e estável na nação caribenha e de que forma a atuação das forças lideradas pelo Brasil pode ser considerado um fator de transformação da realidade haitiana e se esta missão pode ser considerada referência para um novo paradigma para a resposta a novas ameaças à paz e segurança internacionais. Para isso será dado enfoque naqueles que são considerados os pilares do mandato da missão, conforme definiu Amorim (2005): a manutenção da ordem e da segurança; o incentivo ao diálogo político com vistas à reconciliação nacional e a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Por fim, o trabalho procurará apurar se a situação atual do Haiti, reconhecidamente mais estável, decorre do êxito do trabalho da missão, especialmente sua nova fase de relacionamento com os países de seu entorno caribenho, com as nações latino americanas e com outras nações. Além disso, pretende-se inferir o quanto a missão foi decisiva para a maior inserção brasileira na região do Caribe, assim como para atingir um novo patamar na sua atuação política no sistema de segurança internacional, tanto regional quanto mundial. Para isso será levada em conta a legitimação do Brasil como líder regional pelos países membros da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e sua maior inserção no sistema de segurança das Nações Unidas, que alcançou o patamar mais elevado de todos os tempos, seja pelo efetivo militar e civil empregado em diversas Missões de Paz no mundo, seja pelo maior envolvimento e capacidade de interlocução em questões de segurança internacional.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO: A ESCOLA DE COPENHAGA

Este capítulo tem como objetivo estabelecer conceitos norteadores e indicar qual visão do sistema internacional de segurança orientará o estudo do fenômeno que será objeto desta dissertação, no caso a MINUSTAH. Conceitos como “segurança internacional” e “complexos regionais de segurança” serão utilizados neste trabalho a partir da definição encontrada em Barry Buzan e outros, formadores do núcleo de pensamento em segurança internacional conhecida como Escola de Copenhaga. Para essa corrente existem forças motrizes que estão por detrás da evolução dos ESI que fazem com que diferentes concepções de escopo, dos objetos de referência e das compreensões epistemológicas venham à tona em épocas determinadas, de forma a estabelecer uma agenda para essa subárea de relações internacionais (Buzan e Hansen, 2012:77).

A metodologia apresentada por Buzan e Hansen (2012:88), considerada por eles como dual, por trabalhar a partir da literatura da sociologia da ciência e da leitura dos debates em ESI, sugere um quadro de cinco forças motrizes conformadoras da evolução dos ESI: política das grandes potências (disposição de poder mundial), imperativo tecnológico (conhecimento), eventos essenciais (história e as sombras que ela projeta no futuro), dinâmica interna dos debates acadêmicos (construções sociais) e institucionalização (dinâmica organizacional). Essas forças motrizes estariam a atuar em combinação complexa sobre o conteúdo que a comunidade epistêmica de ESI produz e estabelece como paradigmas para a ciência considerada normal na área. Dessa forma, optou-se por abordar alguns dos paradigmas essenciais do campo de ESI que são claramente marcados pela dinâmica imposta pelas forças motrizes elencadas no trabalho de Buzan e Hansen (2012).

O fim da Guerra Fria e a ascensão dos Estados Unidos como potência hegemônica, transformaram o escopo dominante nos ESI desde o final da Segunda Guerra Mundial. A unipolaridade momentânea fez ressurgir o interesse pelo paradigma da segurança coletiva da CNU. A Guerra do Golfo restabeleceu o consenso entre os membros permanentes do CSNU, inclusive no que concerne a ações coercitivas amparadas pelo capítulo VII da Carta, abrindo novos caminhos para a instrumentalização da segurança coletiva (Patriota, 1998:7). Os atentados de 11 de setembro e a “Guerra Global contra o Terrorismo” demonstram que a tecnologia e a identificação das ameaças e dos inimigos estão intimamente ligadas. É impossível imaginar a dinâmica dos ESI sem o impacto desses eventos-chave, que podem mudar não apenas as relações entre as potências, mas os paradigmas acadêmicos e institucionais utilizados para compreender essas relações (Buzan e Hansen, 2012: 98).

Para estabelecer o referencial teórico deste trabalho levou-se em consideração o escopo e as referências dominantes no ambiente acadêmico e institucional contemporâneo, especialmente no sistema das Nações Unidas. Nesse sentido, optou-se por dividir o capítulo teórico em duas seções, de forma que o objeto de estudo esteja referenciado tanto com as dinâmicas globais quanto com o âmbito regional. Fez-se necessário abordar as visões do sistema de segurança global, em especial as transformações do pós-Guerra Fria, como a fundamentação jurídico-política que serve de amparo para Missões de Paz e intervenções armadas que têm base no capítulo VII da CNU e a elaboração do conceito de “responsabilidade de proteger”. Recorreu-se a trabalhos desenvolvidos no âmbito de universidades, centros de estudos e pesquisa sediados na Europa, Estados Unidos e Brasil, além de documentos oficiais de organizações internacionais como ONU e União Europeia (UE).

Na segunda secção do capítulo será utilizado um enquadramento teórico que tem como referencial a inserção do Brasil na segurança internacional, de forma que as questões mais importantes para esse quadro, como a participação brasileira no CRS da América do Sul; a relação entre política externa e política de defesa e a participação em Missões de Paz e as motivações para intervir em conflitos, possam estar ajustadas ao tema que será abordado no contexto empírico, que é a MINUSTAH. Embora a disponibilidade de bibliografia sobre o tema seja relativamente reduzida no Brasil, buscou-se dar prioridade a trabalhos realizados a partir do ponto de vista mais acadêmico e menos ao institucionalizado, como agências de governo, organismos internacionais e institutos privados, embora esses trabalhos sejam indispensáveis para estudar o tema proposto. De qualquer forma, muitos autores considerados como referencial, muitas vezes transitam entre a academia e o governo, de forma que não há uma separação entre ciência e política, mas uma interação entre elas.

Destacam-se os trabalhos pioneiros de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília; Hector Saint-Pierre e Reginaldo Nasser, do Programa Conjunto de Pós-graduação San Tiago Dantas, das universidades estaduais paulistas; Clovis Brigagão, da Universidade Cândido Mendes e outros, que serão utilizados com mais frequência ao longo desta secção. Além disso, serão utilizados documentos oficiais do governo brasileiro relacionados à política externa e de defesa, que foram produzidos, sobretudo, nas duas últimas décadas, período de maior interesse para este capítulo teórico. Para este trabalho serão abordados documentos que podem ser considerados centrais na política pública de defesa e segurança do Brasil, como o Plano Nacional de Defesa, de 1996, a Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, e o Livro Branco de Defesa Nacional, de 2012.

2.1. NOVOS PARADIGMAS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

Esta secção tem por objetivo abordar os principais paradigmas da segurança internacional surgidos de uma nova ordem mundial pós-Guerra Fria. Neste trabalho vamos considerar a Guerra do Golfo como ponto de referência e inflexão na política de segurança internacional e nas elaborações teóricas que subjazem esse campo de estudos. Esse evento histórico, na acepção do termo trabalhada por Buzan e Hansen (2012), será o balizador a partir do qual pretendemos buscar elementos que auxiliem a compreender o contexto internacional que influencia as ações de política externa e de defesa do Brasil, especialmente o seu maior envolvimento com Operações de Manutenção da Paz (OMP) e a busca por maior protagonismo no sistema de segurança internacional da ONU.

De acordo com Patriota (1997:35-47), após a Guerra do Golfo de 1990 tem início a articulação de novos paradigmas de segurança coletiva, substitutos daqueles que vigoraram durante a Guerra Fria, em que as formulações nessa área estavam centradas nas opções de alinhamento entre os dois pólos de poder mundial em disputa. No centro desses novos paradigmas estariam a delimitação de um novo papel para o CSNU e para as OMP, o qual estaria a legitimar a geopolítica de alcance global articulada pelos Estados Unidos. Sem a bipolaridade que marcou o período da Guerra Fria, o CSNU estaria mais liberto, à partida, para legitimar ações de cunho militar para a resolução de conflitos de carácter intraestatal. O núcleo ocidental do Conselho estaria, de certa forma, mais à vontade para fazer valer sua estratégia política mundial na área de segurança, em especial sob os desígnios da liderança norte americana (Patriota, 1997:35-47).

Mesmo o antagonista histórico dos Estados Unidos no Conselho, a Rússia, estaria disposto a negociar concessões em troca de futuras possibilidades de intervenções no antigo entorno da URSS, como no caso do apoio à intervenção no Haiti em 1994. Nesse sentido, as ações de Moscovo tenderiam a se orientar menos por questões de princípio e mais por seu interesse em legitimar esferas de influência, especialmente Geórgia, Ucrânia e Tadjiquistão. Mesmo a China, defensor de um momento multipolar no mundo não apresentaria disposição para se posicionar frontalmente aos interesses capitaneados pela potência hegemônica, articulados em torno do chamado P-3¹, já que sua dependência orgânica da economia norte americana limita suas ações no campo político (Patriota, 1997: 183).

A ascensão chinesa ocorreu em uma ordem global dominada pelo Ocidente e liderada pelos Estados Unidos, levando o país a assumir um papel de membro construtivo e responsável do sistema ao invés de buscar a substituição por outro. A China beneficiou-se da ordem liderada pelos Estados Unidos ao se filiar às suas principais instituições, tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a própria ONU. A China valoriza sobremaneira o multilateralismo em sua ascensão pacífica, já que não pode colocar em risco seu esforço de consolidação econômica em detrimento de atitudes mais arriscadas na esfera da geopolítica. Os estrategas chineses sabem que acomodar potências emergentes no sistema demandará um processo de adaptação mútua e gradual, cuja chave será um espírito cooperativo e uma abordagem pragmática, em detrimento de jogos de soma zero e lógicas de bloco (Niu, 2013:214).

¹ Núcleo ocidental formado por Estados Unidos, França e Inglaterra, que tem dominado o CSNU no pós-Guerra Fria.

No entanto, o arranjo desses novos paradigmas de segurança coletiva tem suas divergências, especialmente devido à emergência de novos pólos de poder e a consolidação da UE como bloco de políticas comuns, que são a marca desse novo quadro político mundial. Embora esses dois polos, principalmente o europeu, sejam profundamente articulados à estratégia global dos Estados Unidos, mais cedo ou mais tarde começam a surgir as fricções em temas de segurança. Obviamente, a ascensão de novas potências está acompanhada de uma perda de poder relativo dos Estados Unidos, após, pelo menos, duas décadas de hegemonia e ordem mundial unipolar pós-Guerra Fria. Na atualidade, são, sobretudo, Europa e China os dois polos de poder que estão a moldar a nova ordem internacional multipolar. O traço comum entre estes dois polos de poder é o fato de que sua influência não se assenta na força militar, mas em aspectos econômicos e políticos, sobretudo (Grant e Barysch, 2008:1).

Nesse ambiente de transformações, a reforma do CSNU tornou-se o item central de uma pauta comum de diversas nações, que incluem potências regionais emergentes, como Índia, Brasil e África do Sul e as potências perdedoras da Segunda Guerra, Alemanha e Japão, articulados no G4. Especialmente a Alemanha que, apesar de ter se firmado como a locomotiva da União Europeia, vê a representação da Europa no conselho dominada por Paris e Londres. A atual composição do CSNU é criticada porque reflete o mundo de 1945 e não os dias atuais. Nessa lógica, o Conselho é cada vez mais anacrônico, sendo incapaz de representar as mudanças de distribuição de poder global e de incluir de forma permanente até mesmo um único país da África ou da América Latina. Os interesses das potências emergentes cresceram e elas querem ter participação nas questões regionais e globais para oferecer alternativas à dominação ocidental da governação global (Simão, Barrinha, Nasser e Cravo, 2014:6).

Em questões de segurança internacional, especialmente acerca da ampliação do número de membros permanentes do CSNU, a UE adota postura pró-expansão, inclusive com apoio da França e Inglaterra sobretudo, ao contrário da China e Estados Unidos, que estão mais restritivos. Obviamente, a inclusão da Alemanha como membro permanente do CSNU fortaleceria a UE e colocaria fim a um certo mal-estar entre as principais economias do bloco. A ampliação, que envolveria a integração da Alemanha, Japão, Índia e Brasil, como membros permanentes, sofre oposição, ainda que velada, por parte dos Estados Unidos e China, por motivos de poder e relações regionais, que ainda estão ligados a questões do pós-guerra. Talvez seja neste tema que ocorre uma busca de posicionamento mais contundente da União Europeia, especialmente após a adoção da Política Comum de Segurança e Defesa (Edwards, 2006).

Para Amorin (2013: 288) vivemos uma época pontuada por incógnitas e paradoxos ao nível das relações entre Estados, em que uma ampla redistribuição de poder mundial, de efeitos em princípio positivos, convive com tendências preocupantes de desestabilização. Do ponto de vista da estabilidade internacional atual, poderíamos citar o monitoramento de dados e a guerra cibernética como graves fatores de desestabilização, que pendem para o lado das potências desenvolvidas, especialmente para os Estados Unidos. Esses fatores de instabilidade internacional se juntam a outros, presentes há mais tempo no panorama global, como a existência de grandes estoques de armamento nuclear, disputas de natureza econômica, assim como a competição por recursos naturais. A formulação de conceitos e escopos que moldam o discurso e orientam a prática das nações no campo da segurança internacional é ambíguo e pontuado por incertezas e subterfúgios jurídicos.

Ainda de acordo com Amorin (2013:293) a despeito da visão otimista sobre a prevalência da cooperação sobre o conflito na política internacional, que emergiu ao final da Guerra Fria, o conflito segue sendo uma característica do relacionamento entre as nações, como demonstra a sombra da conflagração interestatal lançada sobre o ambiente até então neutro da cibernética (pelo menos na aparência). O conflito não só é persistente como pode ter consequências tangíveis para o bem-estar e a segurança da população. Ao contrário do que pretendiam alguns ideólogos, a primazia da superpotência remanescente da Guerra Fria não gerou estabilidade no sistema, principalmente porque suas ações ainda estão atadas a esquemas de cooperação no sistema de segurança internacional que não refletem a nova correlação de forças na política mundial, embora no campo da retórica exista uma forte construção acerca da responsabilidade de proteger e de segurança coletiva (Amorin, 2013:294).

Essas transformações políticas mundiais explicam as mudanças das relações de poder no CSNU e a definição de novas doutrinas e de reinterpretações da CNU, especialmente a aplicação do capítulo VII. Este novo paradigma de segurança internacional, explica as mudanças de postura e de retórica do Estado brasileiro ao formular sua inserção internacional na área de segurança e defesa. No que diz respeito ao papel central da ONU na resolução de conflitos que ameacem a paz e a segurança mundiais, estaria afastado de vez a possibilidade do não envolvimento nesses eventos por parte de seus Estados membros. Nesse sentido é sintomático o lançamento da Agenda para a Paz, de 1992, pelo Secretário-Geral Boutros-Ghali, documento que buscava posicionar as operações de paz como centro de uma estratégia para a manutenção da paz e resolução de conflitos, inclusive considerando a possibilidade de intervenção mesmo sem o consentimento local (ONU, 1992).

Mudanças de alcance histórico no sistema internacional contemporâneo levaram à modificação da ordem mundial estabelecida há pelo menos quinhentos anos, em que a Europa e Estados Unidos representavam o centro da acumulação do capital. O acrônimo BRIC², sugerido por O'Neill (2001), chamou atenção para uma possível renovação desse centro, com o crescimento de nações que oscilaram historicamente entre a periferia e a semiperiferia, como China, Índia, Brasil, Rússia, Indonésia, Turquia e África do Sul, mas que agora podem vir para o centro do sistema, criando, dessa forma, uma nova ordem mundial multipolar (Wallerstein, 2004). Essa nova configuração geopolítica é uma das forças motrizes para a evolução de conceitos e políticas que estão na base da ação do sistema de segurança coletivo atual. Com o surgimento desses novos centros de força seria mais do que natural que eles fossem chamados à “responsabilidade de proteger”.

Nas palavras de Kofi Annan (1996:170) "no nosso mundo atual e no futuro próximo não há lugar para o não envolvimento internacional em conflitos violentos ou a adoção de uma postura de indiferença dos novos centros de poder. Em vez disso, há uma escolha entre o envolvimento legítimo e outras formas de intervenção mais funestas". Para ele, o sistema mundial contemporâneo estaria a conviver com esta dicotomia, entre a não intervenção, baseada no respeito pela autodeterminação das nações e a necessidade de intervenção em bases democráticas para a garantia da paz. O fiel da balança estaria entre o uso político das intervenções para a conquista de espaços estratégicos por algumas potências ou seu uso altruístico e humanitário com a finalidade de proteção dos direitos humanos.

² Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e, mais tarde África do Sul.

Por outro lado, é notória a crítica de autores como Richmond (2010b: 666) ao fato de que o envolvimento global em questões de segurança e construção da paz estaria maioritariamente guiado por uma cultura política neoliberal, ou liberal, operando em nível estrutural e econômico, coordenado por elites políticas, Estados centrais e atores internacionais, sem que haja efetiva participação dos níveis locais nos processos de construção da paz. Dessa forma, o novo paradigma de segurança coletiva do mundo pós-Guerra Fria estaria muito mais direcionado pelos operadores do sistema mundial liberal do que por correntes de pensamento e ação comprometidos com a transformação social em bases democráticas. Neste capítulo pretende-se verificar em que medida as Missões de Paz consideradas multidimensionais seriam uma marca positiva desse novo contexto mundial, em que se pretende dar ênfase na segurança humana e menos à segurança dos Estados (Oliveira, 2009a:68).

A “paz liberal” que substituiu a Guerra Fria é uma paz como governação institucionalizada, conduzida por atores dominantes, como os Estados Unidos, as Nações Unidas e o Banco Mundial, ao lado dos principais doadores, tais como a União Europeia e outros (Richmond, 2010a:301). Nesse sentido, uma maior participação de outros atores de dimensão regional e global, como as potências emergentes, especialmente aqueles que articulam os BRICS, além de Indonésia e a Turquia, é fundamental para uma ampliação e democratização da governação global da segurança coletiva, propondo e gerindo as necessárias reformas das instituições internacionais. Ainda para Richmond (2010a:301) os Estados Unidos e Europa deveriam transferir direitos e prerrogativas para os emergentes, principalmente pela reforma do CSNU e pela maior participação desses países nos mecanismos de formulação das políticas de resolução de conflitos.

2.1.1. A invocação do capítulo VII da Carta da ONU para intervir em conflitos

O arcabouço normativo e institucional da ONU está delimitado, no seu essencial, pela Carta de São Francisco, embora a prática seja muito mais fluída e complexa. O artigo 24 é importante, pois, com vistas a assegurar pronta e eficaz ação por parte da ONU, os Estados-Membros conferem ao CSNU a “responsabilidade primária” pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Em casos de ameaça à paz e atos de agressão, os dispositivos do capítulo VII³ podem ser acionados. Cabe ao CSNU delimitar quando tais situações constituem uma ameaça à paz e à segurança internacional. Foram raros os casos de recurso a sanções durante a Guerra Fria e os principais foram na África para lidar contra o governo branco da Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e o racismo do *Apartheid* da África do Sul (Garcia, 2013:49).

A Guerra Fria paralisou, em grande parte, as atividades que a CNU vislumbrava para o Conselho de Segurança e as rivalidades decorrentes da bipolaridade exigiam decisões cautelosamente negociadas e frequentemente de linguagem diluída. Nesse período, referências ao capítulo VII ou a seus artigos eram utilizadas com pouca frequência, em parte devido à desconfiança de uma das superpotências de que a outra planejasse utilizar uma decisão preliminar do Conselho para legitimar o uso da força contra um de seus aliados. Com a ascensão de Gorbachev e a derrocada da URSS, houve um desbloqueio do processo decisório do CSNU, permitindo que o órgão tomasse mais decisões sobre um número maior de temas. Houve um crescimento significativo de decisões alusivas ao capítulo VII, que passava a contar com referências explícitas no texto (Uziel, 2013).

³ Neste capítulo está previsto o emprego de força militar em casos que o CSNU considere necessário.

Durante os anos 1990, uma série de questões relacionadas à proteção de civis em conflitos armados foi objeto de discussão no CSNU. Ao experimentar os poderes recém-descobertos sob o capítulo VII, o Conselho mostrou-se disposto, em alguns casos, a atuar diretamente frente a graves violações aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário. Em outras situações, contudo, essa determinação mostrou-se hesitante, deixando a impressão de que a ação do Conselho serviu mais para satisfação perante a opinião pública internacional ou busca de interesses tradicionais dos Estados, do que preocupação quanto à segurança humana. A análise da prática do CSNU nesse período fornece elementos para avaliar a suposta cristalização de nova interpretação da Carta quanto aos poderes coercitivos sob o capítulo VII, uma vez demonstradas a uniformidade do comportamento do órgão frente a catástrofes humanitárias e a aprovação dos demais Estados-membros da ONU (Viotti, 2004:103).

A aprovação de Missões de Paz da ONU sob o amparo jurídico do Capítulo VII tornou-se mais frequente com a Guerra do Golfo, iniciada em 1990, após a invasão do Kuwait pelo Iraque. Na Resolução 661, de 1990, que impõe sanções ao Iraque, está expresso que a ação dar-se-ia sob o amparo legal do capítulo VII da ONU. As demais resoluções sobre o tema seriam adotadas sob a mesma égide. Entre elas, está a Resolução 678, paradigmática porque ligou a “ação sob o capítulo VII” à ideia de uso de “todos os meios necessários”, para que as tropas da coalizão internacional libertassem o Kuwait e pudessem impor a paz. A ideia básica da Resolução 678 – autorização para os Estados Membros usarem a força para propósitos definidos pelo Conselho de Segurança para situações determinadas de ameaça à paz – era colocar um grande número de situações sob a mesma diretriz em trinta anos de intervenção (Berman, 2004:161).

Ao seu final, em 1991, a Guerra do Golfo havia alterado o contexto político ao introduzir elementos inovadores nos mandatos das Missões de Paz da ONU. Ao agir dessa forma o Conselho de Segurança permitiu um acordo entre os cinco membros com assentos permanentes no Conselho e uniu duas características: uma base legal ampla para atuação das forças militares, que não estavam restritas a um artigo específico da Carta, mas antes atuavam sob o manto geral da autoridade conferida pelo Capítulo VII e estabeleceu a legitimidade do uso da força para a implementação das decisões do CSNU, a qual o próprio Conselho hesitara em usar nos 40 anos anteriores. Como a campanha multinacional contra o Iraque foi considerada exitosa ao libertar o Kuwait e colocar freio nas ambições de Saddam Hussein, as resoluções sob o capítulo VII, que autorizam o uso da força em situações de conflito e ameaça à paz, passou a ser visto como modelo (Uziel, 2013:56).

Embora a coligação vencedora no Kuwait não fosse organizada nos moldes de uma Missão de Paz, suas características foram assimiladas e os êxitos das Missões de Paz existentes naquele momento favoreceram uma tendência a estabelecer funções cada vez mais incisivas e dependentes da força. O ápice dessa percepção foi a publicação pelo Secretário Geral Boutros-Ghali, em 1992, portanto, logo após o fim da Guerra do Golfo, de *An Agenda for Peace* (Uziel, 2013:57). Na prática, este movimento servia para referendar as resoluções que colocaram em marcha a Guerra do Golfo e a nova dinâmica de intervenção em conflitos. Apesar do apoio qualificado de países ocidentais e dos Estados Unidos, foi alvo de reticências de grande parte do mundo em desenvolvimento e obteve reprovação chinesa. Para alguns, como Patriota (1997:57) o documento estaria desconsiderando a distinção fundamental da CNU, reinterpretando o mandato do Conselho em sentido militarizante.

O documento propunha para a ONU a função de impor uma vontade internacional para pôr fim a conflitos e, se necessário, desconsiderar o consentimento das partes e manejar forças de ataque postas a seu dispor. No contexto da intensificação da atividade do CSNU no pós-Guerra do Golfo, o Capítulo VII foi invocado um número maior de vezes do que nos quarenta e cinco anos anteriores, em um processo de experimentação virtualmente contínuo, que acarretou reinterpretações da CNU, tanto no que se refere aos objetivos de segurança coletiva como no tocante aos meios para garanti-la. Houve um fortalecimento da capacidade de ação coercitiva, imposição da paz pela força e a revisão do princípio do consentimento. A Somália, a ex-Iugoslávia, Ruanda, o Haiti, foram ou continuam sendo palco de experiências com implicações para a prática e a teoria da segurança coletiva, articulando-se um novo paradigma pelos precedentes que estabelecem (Patriota, 1997: 155).

A primeira consequência visível dessa mudança foi a flexibilização da definição sobre o que representa de fato uma ameaça à paz e à segurança internacional. Kofi Annan, ex-Secretário-Geral da ONU, argumenta que a organização enfrenta um dilema moral quando é obrigada a decidir sobre intervir ou não em conflitos armados internos a um Estado, já que a pedra basilar do sistema internacional é o respeito à soberania, à integridade territorial e à independência política estatal. Neste caso, Annan sugere que o entendimento do conceito de soberania sofre uma transformação significativa, sendo observado de uma perspectiva diferenciada: “soberania como uma questão de responsabilidade, e não somente de poder”. A discussão sobre a modificação do princípio da soberania no âmbito das operações de manutenção da paz das Nações Unidas revela o principal debate a respeito do lugar que estas devem ocupar no cenário internacional (Bigatão, 2008:267-282).

2.1.2. O princípio internacional da Responsabilidade de Proteger

Atualmente, é provável que em nenhum outro tema de Relações Internacionais seja mais evidente a tensão entre interesses e valores do que na discussão sobre a doutrina da Responsabilidade de Proteger (RtoP). Vista por muitos como sucedânea da “intervenção humanitária”, a doutrina surpreende pela rapidez com que se afirmou como referência no debate sobre segurança internacional. Enquanto a intervenção humanitária virou um anátema, a RtoP logrou sobreviver às negociações da Cúpula de 2005 da ONU e foi objeto de relatórios do Secretário-geral da Organização e de referências em resoluções do CSNU e da Assembleia Geral. A explicação do sucesso relativo da RtoP certamente não reside apenas em um invólucro mais aceitável, como se o simples jogo de palavras pudesse tornar palatável o que antes era intragável. Foi necessário também dar um conteúdo distinto para que o produto se afirmasse no “mercado doutrinário” das Nações Unidas (Fonseca Jr e Belli, 2013:11-12).

O surgimento desse conceito ou princípio como "inovação ideológica" no debate internacional, relacionado com o campo da segurança global, marca a tentativa institucional de promover mudanças nos pilares da CNU, em especial sobre aspectos como a indiferença, a não intervenção, o respeito à soberania e a recusa do uso da força para gerir conflitos e situações graves de violações de direitos humanos no território interno de Estados soberanos (Dunne and Gifkins, 2011:4). A inovação da responsabilidade de proteger, como política internacional, tem início em 1999 quando o então Secretário-Geral Kofi Annan reflete sobre o problema da inação da comunidade internacional frente ao genocídio em Ruanda e da ação ilegítima no caso da limpeza étnica no Kosovo, para cobrar da comunidade internacional uma ação eficaz e atempada em casos semelhantes (Dunne and Gifkins, 2011:4).

O marco constitutivo dessa "inovação ideológica" virá a ser o relatório da Comissão Internacional para Intervenção e Soberania dos Estados (ICISS), criada em 2001 como reflexo das iniciativas do secretariado-geral, partia do princípio de que havia a necessidade de contornar a inoperância do CSNU em matéria de uso da força, para atuar em conflitos em que, claramente, ocorria violação dos direitos humanos, como em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica ou crimes contra a humanidade. No entendimento dos formuladores do relatório, o respeito absoluto à soberania de Estados incapazes de proteger suas populações seria o empecilho para a atuação tempestiva e enérgica da comunidade internacional, representada, sobretudo, pelo CSNU (ICISS, 2001). Após o relatório ser endossado pela Cimeira Mundial de 2005 entrou em fase de consolidação e se tornou uma parte regular nas discussões e resoluções emanadas da ONU, principalmente do CSNU (Dunne and Gifkins, 2011:4).

Apesar do apelo humanitário invocado pelos defensores da RtoP, para alguns analistas do tema como Pureza (2012: 9) a forma encontrada pela ICISS seria uma via alternativa entre a absolutização da não intervenção e uma possível abertura ilimitada das intervenções armadas. Para essa linha de interpretação, a intervenção humanitária decorrente da responsabilidade de proteger seria uma forma retórica de dizer o mesmo por vias diversas, na medida em que o direito de intervenção transforma-se em RtoP, sem tratar do pano de fundo dos conflitos. Na medida em que caberia aos Estados centrais do sistema mundial, especialmente membros permanentes do CSNU, o protagonismo e a maior responsabilidade nas decisões e iniciativas de “proteger”, opera-se por essa configuração uma estratégia de ocultação das responsabilidades da própria comunidade internacional sobre os fatores geradores das instabilidades nas periferias turbulentas (Pureza, 2012: 11).

A mudança do foco do debate, de uma dicotomia entre respeito pela soberania e intervenção humanitária, para o problema da incapacidade de Estados frágeis em proteger suas populações, ocorreu na Cimeira Mundial de 2005. Esse encontro sedimentou o princípio da RtoP, depois reforçado em resoluções do CSNU e em relatórios do Secretário-geral. A suas dimensões fundamentais são a responsabilidade dos Estados de protegerem suas populações contra crimes de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica ou crimes contra a humanidade e a obrigação de assistência da comunidade internacional e dever de ação atempada e decidida em caso de incumprimento da responsabilidade do Estado. Esse esforço normativo e institucional aconteceu a par de uma inflexão na sua formulação discursiva: o núcleo da responsabilidade de proteger passou da comunidade internacional para os Estados frágeis ou falhados/falidos (Pureza, 2012:9-10).

Embora os pilares dessa formulação tenham sido lançados antes mesmo dos atentados de 11 de setembro de 2001, suas premissas foram amplamente utilizadas após esses eventos, conferindo uma dimensão de novidade ou de mudança retórica ao discurso do intervencionismo mundial. Entre os pontos chaves dessa formulação está o fato de que a responsabilidade pelas turbulências políticas das periferias do sistema mundo estaria unicamente a cargo desses Estados "frágeis" que, por não serem capazes de suprir proteção à sua própria população estaria, automaticamente, outorgando uma espécie de procuração para que os países disciplinadores do centro do sistema pudessem agir a partir de suas próprias convicções para impor aquele que seria o melhor caminho civilizador para essas nações. O eixo central dessa disciplina seria a promoção/imposição em escala global de um modelo de "boa governação" que tem como referência o Estado weberiano-vestefaliano ocidental (Pureza, 2012:8).

Autores como Dunne and Gifkins (2011:11) defendem que a responsabilidade de proteger não pode ser considerada pelas nações como uma nova roupagem para uma velha prática de intervenção militar dos países ocidentais. Outros, como Weiss (2004:135), afirmam que seria incorreto dizer que a RtoP seria como um "Cavalo de Tróia" a ser usado pelas grandes potências para justificar suas intervenções. Por outro lado, autores como Pureza (2012), ao analisar casos concretos como a intervenção na Líbia, concluem que a lição maior desse tipo de intervenção é de que a referência à responsabilidade de proteger, como se ela fosse uma abstração benigna, não é senão uma estratégia legitimadora de um intervencionismo que vai muito além dos propósitos humanitários para atingir objetivos políticos e econômicos. Para ele, a intervenção configurou um retrocesso na dinâmica evolutiva que o discurso da Responsabilidade de Proteger vinha registrando desde 2005.

Alguns, como Vilmer (2013:55), defendem uma terceira via, que critica a RtoP sem renunciar à legitimidade de intervenção, em alguns casos e com certas condições. Seria possível criticar a RtoP sem ser ani-intervencionista, de forma que sua posição estaria entre os promotores da doutrina, que compõem o que Aidam Hehir chama de de "indústria da RtoP", e os soberanistas anti-intervencionistas, que se opõem a intervenções militares por razões humanitárias. A RtoP seria muito mais ampla do que a intervenção, à qual Vilmer (2013:56) prefere chamar de "intervenção militar justificada por razões humanitárias". Assim, não se pressupõe que a intervenção seja humanitária, ou mesmo que ela seja para fins humanitários, diz-se apenas que ela é justificada por razões humanitárias. Trata-se de uma abordagem descritiva mais cautelosa. Para ele a intervenção humanitária nada mais é que um discurso, uma forma de justificação, o que Foucault chamava de "regime de verdade".

Muitas críticas sugerem que os países centrais do sistema mundial encontram meios de apropriar-se dos mecanismos aplicados aos conflitos internacionais, utilizando-se de premissas justas, para levarem adiante seus objetivos estratégicos no terreno. Mesmo para um autor como Luck (2010:363), filiado ao campo liberal dos debates sobre paz e segurança internacional, haveria a necessidade de maior participação regional e sub-regional, de atores não governamentais e de secretariados na formulação e implementação do arcabouço jurídico e institucional da "Responsabilidade de Proteger", para que seja efetivamente uma política justa e coerente e não meios e subterfúgios úteis para que países centrais possam locupletar-se com as intervenções ditas humanitárias. O autor também critica a falta de iniciativas para estabelecer medidas de prevenção, sem as quais nenhuma forma de proteção pode ser eficaz e sustentável a longo prazo.

Nesse sentido, propostas como a do G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão), de reforma e ampliação do CSNU, vão ao encontro do anseio de parte majoritária da comunidade internacional de incluir mais atores regionais e outras potências mundiais nas decisões políticas e resolução de conflitos que são emanadas da ONU. Devido a essa falta de controle da adequação dos meios empregados para alcançar os objetivos propostos pela RtoP, como no caso líbio, a representação brasileira na ONU lançou ao debate público a figura "Responsabilidade ao Proteger". Num debate realizado na ONU sobre essa questão, em 21 de fevereiro de 2012, o então Ministro Antônio de Aguiar Patriota considerou que antes de recorrer ao uso da força militar é uma obrigação da comunidade internacional realizar uma análise criteriosa e abrangente das consequências dessas ações. A atual situação na Líbia corrobora as críticas, já que a intervenção não logrou estabilizar o país (Fonseca Jr e Belli, 2013).

Em 9 de novembro de 2011, a Embaixadora do Brasil junto à ONU, Maria Luiza Ribeiro Viotti, apresentou o conceito ao CSNU sob o título “Responsabilidade ao proteger: elementos para o desenvolvimento e a promoção de um conceito”, com o qual o Brasil lançou-se em um novo caminho. Pela primeira vez, apresentou uma proposta de grande alcance sobre o desenvolvimento de uma norma global de importância central. O fato de ter escolhido para essa iniciativa o controverso debate sobre RtoP ressalta as ambições do Brasil em transformar-se em ator global. A iniciativa da Responsabilidade ao Proteger (RwP) é exceção na política externa brasileira por ser um dos raros casos em que apresentou um novo conceito sobre um aspecto importante e controverso da ordem global. Embora nos últimos anos tenha expressado em termos enfáticos sua intenção de conseguir um assento permanente no CSNU, raramente propôs iniciativas diplomáticas concretas (Benner, 2013:35-36).

Para autores como Welsh, Quinton-Brown e MacDiarmid (2013) a proposta do Brasil de RwP, marca um novo estágio na evolução da norma RtoP porque nela propõe-se um conjunto de novos critérios para intervenção militar, um mecanismo de monitoramento e revisão para avaliar a implementação das ordens ditadas pelo CSNU. A RwP estipula que o uso de força deve estar firmemente acoplado às disposições de segurança coletiva da CNU e com maior prudência que no passado. A variedade de medidas coercivas, inclusive sanções universais, ameaça de encaminhamento ao Tribunal Penal Internacional (TPI), ou uso de força segundo o Capítulo VII, sempre exige a autorização do CSNU. Apesar de o Brasil não ter indicado como pretende avançar com sua proposta dentro do sistema da ONU, esses autores consideram que o país deveria liderar os esclarecimentos sobre o que querem dizer estas três noções e como um consenso a respeito delas pode ser alcançado.

O conceito de RWP é uma das iniciativas mais promissoras para colocar fim às incontornáveis dissensões que marcam o debate internacional sobre a RtoP. A RWP seria um importante emulador para discussões futuras sobre a soberania dos Estados, e exatamente no momento em que os debates deveriam ter começado a tratar das importantes questões em aberto, o Brasil parece ter preferido retirar-se do centro da cena. Algumas dessas questões pendentes incluem a forma com que devem ser concebidos no CSNU os mecanismos de monitoramento e cobrança de responsabilidades dos países que se dispõem a intervir sobre a soberania de terceiros Estados. Somado a isso, há a necessidade premente de desenvolver a discussão com o fim de esclarecer “como o uso da força pode e deve ser usado para proteger os civis, e que tipos de tensões operacionais, dilemas jurídicos e desafios normativos podem surgir de seu emprego” (Benner, 2013:44).

Embora o Brasil esteja num momento de retração de sua ação diplomática e do ativismo presidencial, em recente entrevista à Revista Carta Capital, por ocasião da 7ª Cúpula dos BRICS, o Embaixador Celso Amorim reforçou que o país tem muito potencial para servir como facilitador de diálogos. No caso do Oriente Médio por exemplo, o Brasil teria uma boa relação com os países e, ao mesmo tempo, não teria interesses próprios a defender, pois não depende tão diretamente do fornecimento de petróleo, o que dá uma margem melhor de negociação. O Brasil tem capacidade de atuar positivamente em várias situações. No caso dos Estados Unidos e Cuba, mesmo que não tenha atuado na mediação final, todos esses anos procurou facilitar o diálogo entre os dois países, levando uma mensagem positiva, por exemplo, quando se discutiu a revogação da suspensão de Cuba da OEA em 2009. Para Amorim (2015) facilita o fato de que Brasil é um país novo, dinâmico, que não fica preso ao passado.

2.1.3. As Missões de Paz da ONU de caráter multidimensional

Como temos vindo a analisar, a segurança internacional assumiu novos contornos no momento unipolar do pós-Guerra Fria em que as Missões de Paz tornaram-se elemento central na área da manutenção da paz e segurança internacional. A sua importância crescente aumenta seu potencial para contribuir com uma estratégia de intervenção pacífica no contexto da ONU e para a formação de uma cultura de segurança internacional mais coerente e flexível. Essas missões evoluíram ao longo do tempo e as dinâmicas mais recentes sugerem uma tendência de institucionalização e de regionalização, resultado de seu número crescente e maior comprometimento dos atores estatais. A partir da década de 1990, como o alargamento e aprofundamento do conceito de segurança, os mandatos das missões passaram a incluir dimensões sociais, econômicas, psicológicas e de segurança (Freire e Lopes, 2009:6).

De acordo com Fontoura (1999:83) a proliferação das OMP ocorreu simultaneamente com a expansão do escopo da atuação do CSNU, que passou a adotar critérios cada vez mais elásticos para definir o que constitui uma ameaça à paz e à segurança, visto que, nos anos 90, a quase totalidade dos conflitos em que ONU interviu era de natureza interna. As resoluções do Conselho passaram a conter expressões imprecisas como “*likely to endanger international peace*” ou “*seriously disturbing international peace*” e a atribuir às Missões amplo leque de atividades. Ainda para Fontoura (1999:84) três fatores concorreram, em linhas gerais, para o aumento das OMP: a) distensão política entre os EUA e a URSS e seu impacto sobre o papel das Nações Unidas no campo da paz e segurança internacionais; b) o afloramento de antagonismos étnicos e religiosos; e c) a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos.

Como consequência desse novo momento seguiu-se uma intensa normatização na ONU, com o lançamento de documentos centrais como “Uma Agenda para a Paz”, de 1992. Na prática buscava-se referendar as resoluções que colocaram em marcha a Guerra do Golfo e a nova dinâmica de intervenção em conflitos. Apesar do apoio qualificado de países ocidentais e dos Estados Unidos, foi alvo de reticências de grande parte do mundo em desenvolvimento e obteve reprovção chinesa. Para alguns, como Patriota (1997:57) o documento estaria desconsiderando a distinção fundamental da Carta da ONU, reinterpretando o mandato do Conselho em sentido militarizante. Com essa nova interpretação do direito de ingerência da comunidade internacional as Missões de Paz tornaram mais robustas em seu contingente militar e policial, mas também passaram a empregar um número maior de pessoal civil encarregado de apoio e outras funções.

Com vistas a reorganizar e fortalecer as Missões de Paz, o Relatório Brahimi, de 2000, por sua vez, procurou consolidar uma nuance quanto às operações que estivessem ao amparo do Capítulo VII. Para o documento, ainda existem missões tradicionais, cujo mandato contempla o uso mínimo da força, mas sem menção clara a que capítulo estão ligadas. No entanto, existem missões multidimensionais, operando em terreno perigoso, onde as partes são fragmentadas e indisciplinadas e, como consequência, há mais atos de violência. As missões, nesses casos, recebem mandatos fortes, tendo como referência o Capítulo VII, como forma de demonstrar o compromisso político do Conselho de Segurança. Essas missões não deixam de contar com o consentimento das partes e não podem ser confundidas com forças multinacionais encarregadas de impor a paz, ainda que os mandatos de ambas as categorias contenham referências ao Capítulo VII (Nações Unidas, 2000: 3-7).

A análise da evolução histórica das Missões de Paz demonstra que esse tipo de operação se encontra em estágio de consolidação que é acompanhado do aumento da complexidade das atividades desenvolvidas que lhes vem conferindo um caráter multidimensional, com foco de atuação nas regiões da África, Oriente Médio e América central. Desse contexto depreende-se que a importância das operações deve aumentar, assim como seus desafios, exigindo maior nível de preparo e eficiência de seus participantes (Matijascic, 2014:41-69). O sentimento é o de que os mandatos das missões devem ser adaptados para que incluam, além da observação e da manutenção da paz, a segurança humana, a consolidação da confiança, acordos de partilha de poder, cooperação eleitoral, reforço do Estado de direito e desenvolvimento econômico e social (Freire e Lopes, 2009:10-11).

Entre as funções políticas típicas da Missões de Paz listam-se a Garantia da Lei e da Ordem, a assistência ao estabelecimento de um governo de conciliação, o exercício de administrações de transição e a administração e supervisão de referendos e eleições. A experiência das Nações Unidas no apoio a eleições aponta para dois tipos diferentes de problemas. Primeiro, a dificuldade de manters-e neutro e imparcial, e, sobretudo, de ser enxergado como neutro e imparcial em disputas eleitorais que herdaram a radicalidade e a violência dos conflitos armados a que sucedem. Segundo, a responsabilidade que acarreta das declarações de que as eleições por ela certificadas são justas, livres e democráticas. Ilustram o ponto os graves questionamentos suscitados pelo repúdio da União para a Independência Total de Angola (UNITA) ao resultado das urnas em Angola e pelo golpe contra o presidente eleito no Haiti Jean-Bertrand Aristide, em 1991 (Cardoso, 1998:52-55).

Embora as Missões de Paz atuais tenham em seus mandatos essas preocupações assinaladas, ainda encontram dificuldades de implantar um programa completo de reconstrução e em muitos casos os objetivos não têm sido alcançados, a exemplo do caso líbio atual. É nesse sentido que Richmond (2010a:323) chama atenção para a necessidade de construção de um novo contrato social e um híbrido local-liberal para a construção da paz em zonas de pós-conflito. Uma forma mais social de construção da paz que capacite a versão liberal a desenvolver características emancipatórias, apta a promover a empatia, possibilitar a emancipação e lidar com a diferença, para alcançar a governação multicentrada. Torna-se óbvio a necessidade de uma representação mais ampla para a construção de um novo contrato social global. Para ele, muitas vezes os fracassos surgem devido à falta de acordo, respeito e desenvolvimento na região conflituosa.

Ainda de acordo com Richmond (2010a:320) a ética mais antiga de construção da paz deve ser colocar os marginalizados em primeiro plano, ao invés do Estado e das elites locais e internacionais. A paz liberal não seria um projeto falido, mas que é muito menos multidimensional que se propaga, e que tem sido lenta para se adaptar aos desafios ou fraquezas. Para ele, a saída dessa dificuldade seria a fabricação de um novo contrato social em zonas pós-conflitos, em concordância com uma forma híbrida local-liberal de construção da paz. Nesse sentido, referências e críticas como essas são importantes para analisar o caso da MINUSTAH, que é uma missão com mandato sob o amparo do capítulo VII da CNU e é considerada multidimensional, e verificar em que medida essa missão pode representar uma referência para essa forma híbrida local-liberal defendida por Richmond como saída para tornar as Missões de Paz ações com maior foco nas populações mais vulneráveis das áreas pós-conflito.

2.2. INSERÇÃO DO BRASIL NA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Esta secção tem como objetivo analisar a inserção do Brasil no regime de segurança internacional, tanto no que diz respeito ao seu entorno regional quanto no sistema coletivo da ONU. Além disso pretende-se compreender como se dá a relação histórica entre a política externa e a política de defesa no Brasil. O referencial teórico a ser utilizado como fundamentação para a análise que se pretende da MINUSTAH, ou seja, a significação política que esta Missão de Paz tem para a política exterior do Brasil e para sua interlocução com a política de defesa, deverá buscar elementos nos trabalhos produzidos a partir das instituições que estão a conformar um ambiente de ESI no Brasil. Para tal, tomar-se-á como base o conceito teórico elaborado pela Escola de Copenhaga, os CRS, que são úteis para enquadrar analiticamente a inserção brasileira regional em matéria de segurança.

No campo dos ESI tem início uma rede acadêmica à qual podemos somar instituições como a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Instituto Pandiá Calógeras, do Ministério da Defesa (MD), o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), do Exército Brasileiro (EB), e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Esse processo de institucionalização seria uma das forças motrizes para a evolução dos ESI, que podem variar desde universidades a centros de pesquisa e *think tanks*, que têm uma agenda política mais explícita. Identificar a institucionalização como uma força motriz é destacar ainda mais que os debates acadêmicos não se desdobram em um vácuo econômico e estrutural e que as disciplinas e áreas acadêmicas não são representações objetivas da realidade, mas que seriam, conforme Foucault (*apud* Buzan e Hansen, 2012: 106) modos particulares de gerar conhecimento sobre o mundo.

Embora o pensamento brasileiro em matéria de segurança internacional seja historicamente influenciado pelos cânones americanos e ingleses, desde a década de 1920 formou-se um pensamento relativamente autônomo, resultado do surgimento de uma escola geopolítica brasileira. Durante a Segunda Guerra Mundial esses estudos adquirem caráter sistêmico e, logo após, durante a Guerra Fria, foi criada a Escola Superior de Guerra (ESG). Com a ascensão militar, em 1964, calcado no binômio segurança e desenvolvimento, surge a literatura que focava o Brasil como potência. O que faz dessa linhagem intelectual uma escola, segundo Jorge Manuel Costa Freitas (1999, *apud* Cervo, 2008:120), é seu fio condutor mental, destinado aos dirigentes, voltado para a estratégia de ação. Mais tarde, a aproximação com a universidade traria flexibilidade a essa escola geopolítica brasileira (Cervo, 2008: 119-121).

É possível resgatar na história da política externa do Brasil outras referências, ainda durante o período colonial, conforme sugere o Embaixador Synésio Campos Goes (2012:21-50), em seu artigo “A paz das fronteiras coloniais: Alexandre de Gusmão⁴, o grande obreiro do Tratado de Madri”, escrito para a obra “Diplomacia brasileira para a paz”, que tem como organizadores Clóvis Brigagão e Fernanda Fernandes. Nesse texto afirma que seria esse estadista um dos precursores de um pensamento estratégico brasileiro, que fundou as bases do atual território nacional ao elaborar os fundamentos do Tratado de Madri, que consolidou a expansão do território português que hoje forma o Brasil para mais de 2/3 além do Tratado de Tordesilhas.

⁴ Alexandre de Gusmão foi um paulista de Santos que, depois de vários anos de vida diplomática, exerceu, entre 1730 e 1750, as funções de secretário particular de Dom João V. Nesse período, teve grande influência nas decisões da metrópole sobre o Brasil, tendo sido, em especial, o principal artífice do Tratado de Madri. Foi o primeiro a expressar claramente os princípios que norteiam o acordo, princípios posteriormente chamados de *uti possidetis* e fronteiras naturais.

No Brasil independente, as preocupações com questões de segurança e defesa têm sua gênese na própria independência, mas é com o Barão do Rio Branco⁵ que são elevadas ao seu nível mais alto. Durante a segunda Guerra Mundial a questão de segurança era vista por Getúlio Vargas⁶ como uma variável dos superiores objetivos do desenvolvimento nacional, concebido então, como expansão industrial (Cervo, 2008: 121-126). A partir do início da Guerra Fria a política de segurança passaria por três inflexões, conforme pontua Cervo (2008: 119): a) segurança coletiva decorrente do alinhamento brasileiro ao bloco ocidental durante a Guerra Fria; b) a nacionalização da segurança promovida nos anos 70 como meta alternativa e c) a segurança multilateralizada, com outro papel regional e global para o Brasil.

Para este trabalho importa recortar esta última etapa, que coincide com o fim da Guerra Fria, em âmbito global, e o fim dos governos militares na América Latina, em âmbito regional. No Brasil, o regresso aos governos civis eleitos pelo voto popular marca a mudança de paradigma na política de segurança e defesa, que vai desqualificar a força como meio de ação em favor da persuasão. O Itamaraty⁷ apropriou-se, nos anos 1990, com uma inspiração idealista de vertente grotiana e kantiana, da doutrina de segurança e política de defesa, deprimindo o papel das forças armadas. O país abandonou a tendência iniciada nos anos 1970, com a transição da segurança coletiva para a nacional. Reforçou seu pacifismo, firmando pactos internacionais de desarmamento. Ou seja, aplicou a mesma visão multilateralista para as questões econômico-financeiras e de segurança (Cervo e Bueno, 2010: 468-469).

⁵ José Maria Paranhos da Silva Júnior, Ministro das Relações Exteriores de 1902 a 1912, é considerado o patrono da diplomacia brasileira.

⁶ Presidente do Brasil de 1930-1945 e depois de 1951 a 1954, considerado desenvolvimentista. Na Segunda Guerra manteve certa neutralidade inicial, mas acabou por alinhar-se com as potências aliadas.

⁷ Sinônimo para Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Neste sentido, a tese brasileira sobre segurança global nos anos 1990 tinha forte matriz idealista kantiana, que atribuía ao CSNU a função de fazer funcionar o controle democrático sobre a segurança global. Além do Presidente Fernando Henrique Cardoso, seus ministros de relações exteriores desenvolveram esse argumento segundo o qual o concerto multilateral seria responsável por induzir o ordenamento mundial de segurança, mediante medidas de confiança de alcance universal. Essa visão de segurança multilateralizada kantiana permeou o governo Cardoso até o início de seu segundo mandato e teria provocado os seguintes efeitos: adesão a todos os tratados de desarmamento exigidos pelas grandes potências e o desmonte, ao estilo argentino⁸, da segurança nacional (Cervo, 2008: 143-144).

O debate que o Itamaraty travava em torno do multilateralismo não encontrava eco entre os militares. A diplomacia apostou em temas sociais e econômicos para aumentar a confiança no país perante a governação global e investir em poder brando, em vez de reforçar suas capacidades militares. Esta seria a justificativa para aderir aos regimes multilaterais de desarmamento e não-proliferação e para a descaracterização do perfil militar de muitos projetos em desenvolvimento, exceto alguns estritamente tecnológicos. Na formulação dessa política a inserção internacional do Brasil passaria pela abdicação do poder militar e estaria assentada na capacidade de construir consensos, devido à sua limitação de meios materiais. Embora o próprio Presidente Cardoso vá corrigir os rumos, foi durante os dois mandatos do Presidente Lula que essa construção começou a sofrer alterações mais profundas, pelo menos de caráter teórico ou doutrinariamente (Brigagão e Fernandes, 2012:169).

⁸ Essa tendência de segurança regional recebeu grande impulso durante o primeiro mandato do Presidente Carlos Saúl Menem (1989-1994), deprimindo enormemente o papel das forças armadas.

Conforme assevera Cervo (2008: 144), três razões pesaram sobre a correção da ilusão kantiana, que havia orientado a política brasileira para o desmonte da segurança nacional. Primeiro, visões não convergentes entre argentinos e brasileiros no tocante ao delineamento da Zona de Paz da América do Sul, em particular a respeito do papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da representação no CSNU. Segundo, as frustrações na vigência do ordenamento global em matéria de segurança e, terceiro, indícios ou intenções de intervenção norte-americana na segurança da América do Sul, como no caso das ameaças de perda de soberania sobre a Amazônia ou de uma soberania relativa, da guerra civil colombiana, do combate ao narcotráfico, de conflitos fronteiriços e criação de base militar no Paraguai. Diante dessas contingências convinha repensar a questão de segurança e não teria se furtado dessa responsabilidade o governo de Cardoso (Cervo, 2008: 144).

Nesse sentido, inicia-se uma mudança substancial na condução da política de segurança e defesa durante o segundo mandato de Cardoso, que transitou da utopia kantiana ao realismo, resgatando as diretrizes históricas da política nacional de segurança. A evidência da recuperação do realismo foi o lançamento do documento Política de Defesa Nacional (PDN), que seu governo levou a público em 1996. Isso equivalia a uma fusão da tendência kantiana da diplomacia com o realismo dos militares (Cervo, 2008: 146). O documento estabelece uma política de defesa dissuasória, defensiva, descartando a guerra de conquista e põe em realce o papel da diplomacia para a solução de conflitos, com a ressalva de que se deve instituir uma capacidade militar suficiente para gerar efeitos dissuasórios contra possíveis agressões externas. Além disso estabelece que deve haver uma maior integração entre o MRE e o MD e maior participação civil na sua implementação (Brasil, 1996).

Como consequência do documento foi criado, em 1998, o MD fundindo os três ministérios militares, sob a direção de um civil e com a colaboração entre militares e civis, que expressa a nova versão da política brasileira de segurança. Dessa forma, afastou-se a hipótese de desarmar a nação e desmontar seu sistema de segurança, como fez Menem na Argentina. De qualquer forma, para autores como Brigagão e Fernandes (2012:170), foi durante o Governo Lula da Silva que a política de segurança e defesa começou a aparecer como política pública: foram adquiridos novos armamentos, aumentaram-se os recursos orçamentários de defesa, encorajou a criação do CDS e, principalmente, aprovou-se em 2004 a participação do Brasil na MINUSTAH. Este último ponto é considerado fundamental, pois é a partir dele que se pretende verificar a validade da tese lançada por esta dissertação, qual seja, se a MINUSTAH representa um ponto de inflexão na política externa brasileira na área de segurança internacional.

Ainda no Governo Lula foi aprovada a Estratégia Nacional de Defesa (END), no ano de 2008, documento que aponta para o fortalecimento do setor de defesa e segurança do Brasil. O texto busca reafirmar a necessidade de se modernizar as Forças Armadas e afirma que a END é inseparável da Estratégia Nacional de Desenvolvimento. Enfatiza que é preciso fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear. Entre outras diretrizes, determina que se deve: priorizar a região amazônica; preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz; adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras; manter o serviço militar obrigatório e desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas (Brasil, 2008).

2.2.1. O Brasil e o Complexo Regional de Segurança Sul-americano

Os CRS são uma abordagem teórica/concetual desenvolvida pela Escola de Copenhaga, a qual busca entender as questões de segurança internacional a partir de um enfoque regionalizado. A definição de um CRS é, de acordo com os seus autores, “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros” (Buzan e Waever 2003, *apud* Fuccille e Rezende, 2013:79). O CRS sul-americano é categorizado como padrão, ou seja, não há a presença de uma potência global, sendo o poder definido em termos da polaridade regional. O Brasil, como um fator de estabilidade, tornou-se essencialmente uma “potência *status quo*”, preferindo a via diplomática para resolução de conflitos e com interesse fortemente revestido da estabilidade regional (Fuccille e Rezende, 2013:79-81).

No entanto, a categorização de Buzan e Waever para descrever o CRS sul-americano apresentaria algumas limitações importantes, que tem a ver com a polarização na região. Tendo sua posição relativamente diminuída na agenda de segurança dos Estados Unidos, a América do Sul fica mais livre para explorar a dinâmica regional de segurança. A partir dessa autonomia consentida o Brasil passa a exercer maior protagonismo no CRS, aproximando as agendas de segurança dos dois subcomplexos, o norte-andino e o cone sul. Essa aproximação se deu, principalmente, pela criação da UNASUL, pela criação do CDS e pela entrada da Venezuela no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Dessa forma, o país estaria exercendo uma hegemonia regional via institucionalização e agregação de um processo de integração regional (Fuccille e Rezende, 2013: 84-86).

Essa liderança estaria a ser construída com a cautela que marcou a política externa e a política de defesa brasileiras, ao menos no passado recente, quanto à aspiração de liderança e hegemonia. A satisfação com as questões de fronteira e a não securitização de ameaças emanadas de países limítrofes permitem que o país priorize o desenvolvimento em detrimento da dimensão estratégico-militar. Mesmo a criação do CDS foi orientada para uma agenda de cooperação e desenvolvimento conjugada com a política de defesa regional. A diplomacia nacional, pelo menos desde a gestão de Rio Branco, buscou evitar a eclosão de conflitos na América do Sul, valendo-se do tradicional repertório do jurisdicismo latino-americano. Logo, a adoção de medidas assertivas na área de segurança poderia gerar ressentimentos e desconfiança com os vizinhos e ser contraproducente para o avanço dos interesses econômicos brasileiros (Alsina, 2009a:181).

Nas duas últimas décadas, proliferaram acordos, multilaterais e bilaterais, no âmbito da segurança e defesa, muitos a fomentar medidas de confiança entre Estados. Durante os anos 2000 ocorreram crises de segurança que evidenciaram a fragilidade desses processos hemisféricos de cooperação em defesa. Mas o evento emblemático foi o ataque das forças Armadas Colombianas, em março de 2008, a um acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em território equatoriano. Esse evento, precedido de morosidade da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do bloqueio político dos Estados Unidos, precipitou a criação do CDS, articulado pelo Presidente Lula e pelo MRE e MD. Este funcionaria como um foro de alto nível regional que permitiria aos governantes sul-americanos resolver situações de crises de segurança de maneira autônoma e sem intervenções extrarregionais (Saint-Pierre, 2014:23-24).

Neste ponto, é importante que sejam retomadas as observações de Brigagão e Fernandes (2012:170), segundo as quais, a política de segurança e defesa começou a aparecer como política pública a partir do governo do Presidente Lula, principalmente em seu segundo mandato, entre 2006 e 2010. De acordo com a literatura supracitada, o Brasil estaria passando por uma “volta ao realismo”, onde cooperar com os países da América do Sul em matéria de defesa representaria um dos aspectos funcionais de uma estratégia maior, que envolve desenvolvimento regional e inserção internacional. O ponto culminante dessa estratégia seria a criação do CDS, que estaria realizando um processo de adequação da política de defesa à política externa, por meio da ação clássica da cooperação (Alsina Jr., 2010). Ainda para esse autor, a reorganização do CRS sul-americano sob a liderança brasileira tem na cooperação em defesa e segurança e na criação do CDS importantes impactos sobre a região.

Nesse sentido, entender a dinâmica do CRS sul-americano é importante para que esta dissertação possa verificar, em que medida, a MINUSTAH foi um catalisador e, ao mesmo tempo, um legitimador dessa liderança brasileira na América do Sul em matéria de segurança regional. Recentemente, com a criação e operacionalização do CDS, deu-se mais um importante passo para a integração regional de segurança. Para que o Conselho sirva a uma estratégia de cooperação em defesa, pela via do desenvolvimento, foram propostas ações que se estruturam em quatro eixos: i) políticas de defesa; ii) cooperação militar, ações humanitárias e Missões de Paz; iii) indústria e tecnologia de defesa e iv) formação e capacitação. A integração regional é uma oportunidade de afirmação da soberania dos países da região numa área sensível e de grande impacto social, que envolve, além de aspectos políticos e estratégicos, a ciência, a tecnologia e a indústria de defesa (Ponte, 2012:1-12).

Os demais países da América do Sul sempre tenderam, desde o século XIX até a atualidade, a enxergar o Brasil com um viés de desconfiança. Grosso modo, sob o olhar latino-americano, durante a monarquia seríamos um refugio do absolutismo europeu, enquanto a partir do período republicano nos tornamos subagentes do imperialismo norte-americano. Em qualquer dessas circunstâncias, a política externa brasileira seria, em alguma medida, uma ameaça às demais soberanias da região. A própria vontade brasileira de projeção global alimentava essa desconfiança (Arguelhes, 2012). A atual interação proporcionada entre os efetivos militares e o corpo diplomático dos países sul-americanos que atuam na MINUSTAH teria sido um importante catalisador para superar essas susceptibilidades e tornar a relação entre os países do CRS sul-americano cada vez mais de cooperação na área de defesa voltada para a paz e o desenvolvimento na região.

Do êxito do componente militar, destaca-se a liderança brasileira atuando nas áreas mais difíceis da MINUSTAH, que gerou certa atração dos Exércitos argentino, paraguaio e uruguaio. Ou seja, os resultados, mesmo que provisórios, indicam que a cooperação no Haiti e a dinâmica do relacionamento político e a cooperação no CRS sul-americano guardam certa interdependência. Estima-se que há uma tendência positiva no sentido de que o incremento da cooperação em Missões de Paz favorece o diálogo e a segurança regional. Essa tendência é traduzida por um significativo incremento na cooperação entre os componentes terrestres das forças armadas dos países sul-americanos que atuam na MINUSTAH. A frequência de cursos e estágios junto ao Exército Brasileiro, principalmente pelos oficiais de nações amigas, ao lado das visitas e reuniões de intercâmbio, dentre outras atividades, dão forma à chamada diplomacia militar (Pacheco e Migon, 2012:1-14).

2.2.2. Relações entre política externa e política de defesa

Para esta secção utilizar-se-á o conceito de securitização presente na obra de Buzan e Hansen (2012:323), que se refere ao processo de apresentar uma questão em termos de segurança ou como uma ameaça existencial, cuja abrangência se estende para além do tradicional domínio militar, incorporando também os setores social, político, econômico e ecológico. Para Alsina (2003:54), securitização, tal como formulada por Buzan e Hansen, apesar de suas deficiências, é útil para analisar a problemática da defesa no Brasil. Seguindo esses conceitos considera-se a defesa como um dos setores em que a segurança pode ser dividida para fins analíticos. Assim, defesa é o que se poderia chamar de segurança militar externa (Alsina, 2003:54). Por conseguinte, uma política de defesa deve garantir que o poder militar gerado seja capaz de equilibrar as relações de força entre os Estados no plano internacional. Decorre desse fato primordial a relação entre política externa e política de defesa.

Embora a política de defesa tenha alcançado um novo *status* no Brasil a partir do início do Governo Lula e, especialmente em seu segundo mandato, ainda permanece sujeita a entraves domésticos que acabam por torná-los mais importantes que questões internacionais para a produção da política pública de defesa. Os ‘empecilhos’ para o pleno desenvolvimento institucional, de acordo com Alsina (2009a:184), seriam: limitada capacidade de proposição e fiscalização do legislativo nesse tema; ênfase conferida ao desenvolvimento; ausência de securitização de ameaças externas e maior intensidade da percepção das ameaças internas. Essas percepções, aliadas ao CRS sul-americano não conturbado o suficiente para securitizar ameaças externas, fariam com que a política de defesa esteja condicionada à dinâmica inercial das três forças militares.

Além dos entraves à condução da política de defesa, existiriam dificuldades para a articulação entre esta e a política externa. Levando-se em conta o período histórico abrangido por este capítulo, o pós-Guerra-Fria, ou pouco mais de duas décadas passadas, e levando-se em conta a catalogação feita por Alsina (2009b:185), quatro fatores explicariam as dificuldades aludidas: baixa prioridade para a política de defesa; ausência de direção efetiva sobre a política de defesa; perfil não-confrontacionista da política externa e ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as duas. Esses fatores somados seriam uma série de entraves à articulação das duas políticas de Estado essenciais para a inserção internacional do Brasil. Para esse autor, entende-se como articulação entre política externa e política de defesa a coordenação entre as aludidas políticas visando à maximização dos ganhos (ou minimização dos prejuízos) da ação internacional do Brasil.

Para Saint-Pierre (2007:60-61), outros fatores ainda influenciam negativamente para que a política de segurança e defesa não esteja plenamente desenvolvida e sua articulação com a política externa seja relativamente incipiente. A herança dos processos de transição, como os resquícios do autoritarismo, a ineficácia dos marcos jurídicos que regulamentem a segurança e a defesa e o baixo interesse da opinião pública pelos assuntos referentes à defesa, podem corroer os pilares democráticos. Esse diagnóstico teria validade para a maioria dos países sul-americanos que estiveram sob governos civil-militares de caráter ditatorial. Para esse autor, esses problemas seriam amortecidos com a adoção de um MD plenamente civil, com controle sobre as Forças Armadas, e o estabelecimento de uma profunda discussão, que incluía o MRE, sobre os pressupostos básicos da Política de Defesa e sua sustentação aos objetivos da política exterior.

O plano de 1996, ainda durante o governo Cardoso, para reformar a defesa nacional resultou em avanços institucionais, como a criação do MD e a sucessão de ministros civis na pasta, porém não implementou a política nacional de segurança, com exceção dos cuidados na área amazônica e no Atlântico Sul, tampouco produziu efeitos sobre a capacitação estratégica (Cervo e Bueno, 2010:504). Dez anos depois, em 2007, foi lançado pelo Governo Lula um segundo plano, a END, conceitualmente adequado para o reequipamento das forças armadas (Brasil, 2008). No entanto, de acordo com Cervo e Bueno (2010: 504) ainda não teria havido uma mudança cultural no país a favor das responsabilidades a exercer por meio da política exterior e de defesa. Com o lançamento do Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012, pode-se considerar que houve significativo avanço na democratização das questões de segurança no Brasil, já que, para sua produção, houve colaboração civil e militar (Brasil, 2012).

Conforme visto anteriormente, o quadro proposto pelos autores supracitados sugere uma articulação relativamente baixa entre a política externa e política de defesa e que esta ainda possui pouca relevância na vida política nacional. Por outro lado, pretende-se demonstrar que o objeto de estudo desta dissertação, a MINUSTAH, seria um ponto de contato muito relevante entre política externa e política de defesa na atualidade, além de ser responsável por elevar o debate nacional sobre segurança internacional. Embora a participação dos militares na decisão de assumir o comando da missão tenha sido pouca, a articulação entre MD e MRE tornou-se imprescindível para que a OMP alcançasse êxito e cumprisse os objetivos do mandato. Do sucesso dessa empreitada dependia e depende, em grande medida, a projeção de poder pretendida pelo Brasil e sua capacidade de influenciar o cenário internacional, especialmente o sistema de segurança centrado na ONU (Rocha, 2009:153-156).

A política externa brasileira ambiciona a integração regional e, recentemente, liderou o processo de criação da UNASUL e do CDS, marcos importantes para o subcontinente e ponto alto de um novo momento em que os objetivos de política externa uniram-se à política de defesa. A interdependência econômica e política é um fator fundamental para a estabilidade no MERCOSUL e na Comunidade Andina de Nações (CAN), bem como para assegurar a viabilidade dos projetos de implementação do Banco do Sul e da UNASUL. No século XXI, entende-se que a integração regional estará, de forma incontestável, relacionada com a paz regional e ao processo de democratização. Caberá à UNASUL, ainda em processo de consolidação, proporcionar o ambiente necessário ao debate democrático e de solucionar antigas pendências, ainda latentes no subcontinente, o que, em última análise, implicará na redução da instabilidade política e militar da América meridional (Pereira Jr, 2012).

Questões de segurança internacional, em certa medida, sempre estiveram reservados às potências detentoras de assento permanente no CSNU, de forma que a atuação da política externa brasileira no tema era relativamente tímida. Atualmente, mesmo em contexto de grande porosidade de poder no sistema internacional da globalização e diante dos desafios postos, nas primeiras décadas do século XXI, as novas assimetrias na política global permitiram um discurso de retomada de um lugar próprio do Brasil no sistema internacional (Saraiva, 2014:12). E, segundo formuladores de política externa do governo Lula, como Marco Aurélio Garcia, autonomia é conceito central a recuperar. Quase o mesmo se pode asseverar no que tange aos anos iniciais do Governo da Presidenta Dilma Rousseff, de 2011 a 2014. A crítica ao tema da espionagem internacional de agência dos Estados Unidos é questão fundamental para o exercício do discurso autonomista de Rousseff (Saraiva, 2014:13).

2.2.3. A participação do Brasil em Missões de Paz da ONU

Como já referido anteriormente, as OMP da ONU são um mecanismo previsto na CNU para o controlo e resolução de conflitos armados. Cumpre salientar que o modelo de segurança coletiva constante da Carta é reforçado por um conjunto de propósitos e princípios, capitulados nos artigos 1 e 2, que deve nortear o relacionamento entre Estados. Em termos gerais a carta ressalta que os Membros devem resolver os conflitos e controvérsias de maneira pacífica, de modo que não se perturbe a paz, a segurança e a justiça internacionais. Além disso estão comprometidos em dar assistência às Nações Unidas em qualquer ação adotada consoante a Carta e aprovada pelo CSNU. Dentro do sistema ONU, os únicos empregos legítimos da força armada decorrem da aplicação do princípio da legítima defesa individual ou coletiva ou do cumprimento de mandato aprovado pelo Conselho (Fontoura, 1999:53-58).

Na prática das Nações Unidas, o estabelecimento de missões de observação e forças de paz não se fundamentou explicitamente em dispositivos da sua Carta constitutiva. Conforme Fontoura (1999: 70-72), tem-se partido do entendimento de que não é absolutamente imprescindível buscar um dispositivo específico na CNU para o emprego de determinados meios que se destinem a realizar os propósitos da organização, desde que não haja dispositivo em contrário. Na medida em que as operações de paz não se enquadram estritamente nem no Capítulo VI (medidas consentidas) nem no capítulo VII (medidas mandatórias) da Carta, chegou-se a aventar a introdução de um novo capítulo, conforme propôs o Brasil na XIX Assembleia Geral, que se chamaria “Operações de Manutenção da Paz”, emendando assim a CNU e regulamentando explicitamente as OMP. No entanto, passados mais de cinquenta anos de sua promulgação, ainda não houve a necessária reforma da CNU.

Oficialmente, a primeira Missão de Paz da ONU foi a Organização para a Supervisão da Trégua das Nações Unidas (UNTSO), estabelecida em 1949 para supervisionar a trégua entre Israel e seus vizinhos. Contudo, o marco que efetivamente deu início à dinâmica das OMP foi o estabelecimento, em 1956, da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), desdobrada no Egito após a guerra entre árabes e israelenses. Ao se contabilizar todas as operações de paz criadas no âmbito da ONU, de 1948 até 2014, foram aprovadas 69 missões no total⁹. Conforme o gráfico a seguir (Figura 1), pode-se verificar que a maioria das operações de paz já desdobradas pela ONU ocorreram no período dos 13 anos imediatos ao pós-Guerra Fria, 1988 a 2001, com 59% das missões. O período anterior, 1948 a 1987, com 19% das missões, coincide com a Guerra Fria e a baixa atividade do CSNU. Embora os atentados de 11 de setembro de 2001 tenham enfraquecido as iniciativas multilaterais para a resolução de conflitos, percebe-se que há uma retomada dessas missões entre 2002 e 2014, com 23% do total, em 12 anos (Diniz, 2006: 304-314).

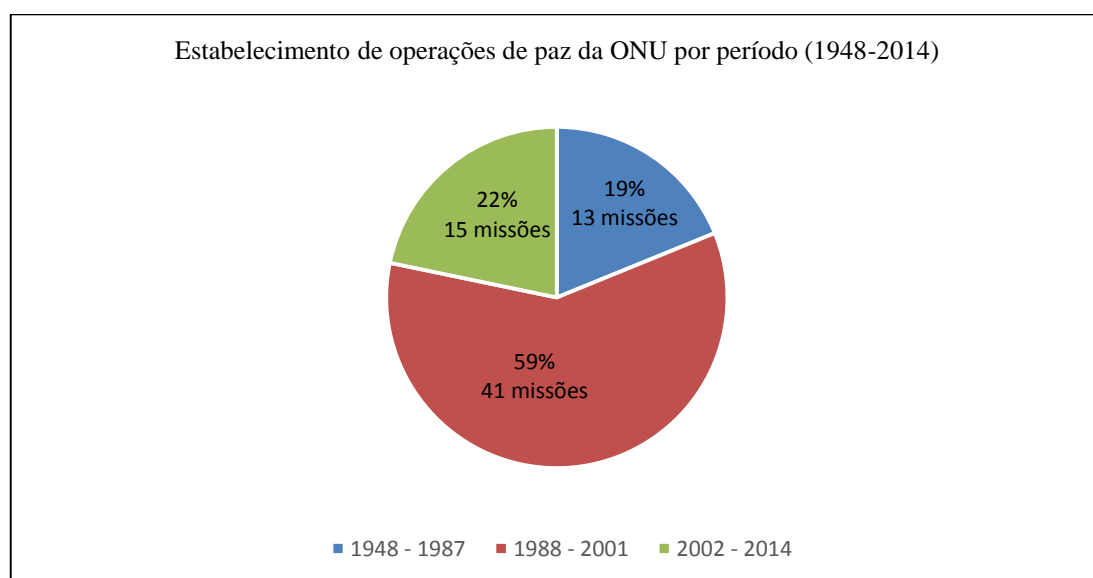


Figura 1 – gráfico com evolução das operações de paz por período histórico. Elaboração própria. Fonte: <http://www.un.org/en/sc/documents/> [26 de junho de 2015].

⁹ Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> [26 de junho de 2015].

Com relação a instrumentos e organismos multilaterais, a atuação diplomática brasileira é marcada, ao longo do tempo, por certa ambiguidade, ambivalência, pela tentativa de conciliar parâmetros concorrentes e também, historicamente, por uma oscilação entre posições e perspectivas conflitantes. Quando da criação da ONU o Brasil reivindicava um assento permanente no CSNU, pretensão que foi barrada por oposição do Reino Unido e União Soviética. No entanto, foi membro rotativo em diversas ocasiões, conforme o Quadro 1. A ausência percebida entre 1968 e 1988, que coincide com o período dos governos militares, deve-se à influência do Embaixador Araújo Castro¹⁰, que via nas organizações multilaterais um instrumento de “congelamento de poder mundial”. Embora a participação em organismos multilaterais seja retomada na década de 1990, o Brasil não abandona suas tradicionais reservas diplomáticas, em especial, a resistência contra qualquer atitude que represente algum grau de relativização do princípio da não-intervenção em assuntos internos de outros países e a necessidade de tratar as questões de desenvolvimento em igualdade com as questões de paz e segurança (Diniz, 2006: 315-319).

Período	Intervalo entre participações
Jan 1946-dez 1947	
Jan 1951-dez 1952	36 meses
Jan 1954-dez 1955	12 meses
Jan 1963-dez 1964	84 meses
Jan 1967-dez 1968	24 meses
Jan 1988-dez 1989	228 meses
Jan 1993-dez 1994	36 meses
Jan 1998-dez 1999	36 meses
Jan 2004-dez 2005	48 meses
Jan 2010-dez 2011	48 meses

Quadro 1 – presença do Brasil no CSNU. Fonte www.un.org [25 de junho de 2015].

¹⁰ Ministro das Relações Exteriores entre 1963-1964, durante o Governo do Presidente João Goulart. Em 1968, após quatro anos de certo ostracismo, foi nomeado Embaixador do Brasil na ONU, deixando este cargo para assumir a Embaixada do Brasil nos Estados Unidos em maio de 1971.

Essas ressalvas são observáveis na reação de parte da diplomacia à *Agenda para a Paz*, do então Secretário-Geral Boutros-Ghali. O Brasil manifestava fortes reservas com relação à ideia de Operações de Imposição da Paz, baseadas no Capítulo VII da CNU, preferindo sempre Operações de Manutenção da Paz, com consentimento das partes. No caso das primeiras, o Brasil sempre insistiu que elas fossem estabelecidas multilateralmente, com amplo consenso, salientando que essa paz seria frágil, caso não houvesse o enfrentamento das causas dos conflitos, isto é, o subdesenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais e econômicas. Mesmo com isso em vista, permanece a preocupação de que tais mecanismos possam ser utilizados de forma indevida pelas grandes potências, em particular os Estados Unidos, como instrumentos de políticas unilaterais (Diniz, 2006: 319-320).

Ainda conforme Diniz (2006: 320-321), isso explica o fato de o Brasil só ter participado em 18 das 42 missões estabelecidas entre 1988 e 2002, ou seja 42% do total, enquanto esteve presente em 6 de 8, estabelecidas entre 1956 e 1968. Esse afastamento pode ser justificado pelo fato de as Missões de Paz a partir de 1989 coincidirem com a entrada em cena das missões de caráter impositivo, baseadas no Capítulo VII da CNU, às quais o Brasil resiste. Com efeito, o país só passou a participar de missões com mandato coercitivo a partir de 1999, no Timor Leste. Isso é bastante sintomático, sobretudo desde 1988, uma característica da participação brasileira em Missões de Paz é que ela se dá principalmente em países de língua portuguesa ou da América Latina. A partir da posse do Presidente Lula observa-se um retorno da participação em Missões de Paz da ONU, especialmente a aceitação para comandar a MINUSTAH, já que o país não havia participado de nenhuma das quatro missões desdobradas anteriormente no Haiti, em 1993, 1996 e duas em 1997.

Em resumo, a participação do Brasil em Missões de Paz da ONU pode ser dividida em quatro grandes momentos. O primeiro, de 1956 a 1967, o Brasil tem participação tímida, porém regular, em missões tais como UNEF I (Sinai e Faixa de Gaza), ONUC (Congo), UNSF (Nova Guiné Ocidental), UNIPOM (Índia/Paquistão) e UNFICYP (Chipre). A exceção nesse período foi a UNEF I que teve maior efetivo e a indicação de dois comandantes da força. Depois, um segundo momento, durante os Governos Militares, de 1964 a 1985, o Brasil adota uma postura de distanciamento das operações de paz por influência do Diplomata Araújo Castro, conforme citado anteriormente. O terceiro momento, entre os anos 1989 e 2002, retoma-se a participação, mas ainda de forma tímida em termos de quantitativo militar, assim como na primeira fase, com exceção da participação na UNAVEM III (Angola), entre 1995 a 1997, com o envio de cerca de 4 mil militares (Cavalcante, 2010).

O quarto e último momento teria início com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, quando ocorre uma mudança de postura do ponto de vista do Brasil em matéria de afirmação internacional. No ano de 2004, com a participação na MINUSTAH, ocorre clara ruptura com a tendência prévia de contribuição tímida e de recusa em participar em missões sob o amparo do Capítulo VII da CNU. Em certa medida, a decisão do país rompe com tradicional resistência a Operações de Imposição da Paz, em prol do impacto positivo que se espera quanto à atuação no Haiti: em primeiro lugar, o objetivo de reformar o CSNU e, depois, legitimar sua liderança na América do Sul. O que se pretende, a partir dessas análises preliminares, é verificar em que medida a MINUSTAH representa um ponto de inflexão na política externa brasileira na área de segurança internacional, ainda que o fato histórico não esteja completamente transcorrido. É isso que será tratado nos próximos capítulos.

A forma como o Brasil se posiciona frente às operações de paz é consequência da avaliação, pelo governo brasileiro, de que um maior engajamento serve a objetivos de longo prazo de sua política externa, desde que se mantenha o respeito ao tradicional princípio da soberania dos Estados, às normas e às instituições internacionais. Por isso, o problema é definir os limites e as diretrizes para cada Missão, especialmente quando sob o amparo do Capítulo VII da CNU, como é o caso da MINUSTAH. Neste momento a intenção dos governos de empregar a força em nome de objetivos humanitários se materializa no envio de tropas. Há outro problema a ser tratado. Mesmo quando se definem as diretrizes e os limites de atuação, a mensuração do progresso alcançado não é trivial. Cabe, pois, identificar parâmetros que facilitem um processo decisório robusto e transparente, uma vez que envolve compromisso do Estado brasileiro em termos de tropas e de recursos (Rocha e Góes, 2010:62).

Ao analisar o perfil das atuações do Brasil nas operações de paz mais recentes, Rocha e Góes (2010:63) assinalam que se sobressaem três aspectos: i) atenção especial à cooperação para o desenvolvimento, especialmente quando em missões regidas pelo capítulo VII da Carta da ONU, isto é, quando se autoriza o emprego da força para se restabelecer a ordem; ii) consideração a questões regionais, laços culturais – inclusive o idioma – e a possibilidade de envolver a diplomacia de grupos; e iii) tomada a decisão de participar, os meios empregados privilegiam pessoal, material e transporte, em detrimento de contribuições financeiras. Isto é coerente com os objetivos de longo prazo da política externa brasileira, que busca fortalecer a condição de liderança do país no mundo, particularmente entre países em desenvolvimento, e entre os que fazem parte do entorno regional sul-americano e latino-americano, além dos integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O Brasil tem certa tradição em aceitar o convite e atuar ativamente em operações de paz, só o refutando nas situações em que não houve condição real de se envolver. Efetivamente, das 13 operações da primeira geração, o Brasil atuou em seis; das 39 da segunda geração, participou de oito. Já nas da terceira geração, realizadas a partir de 1995, conclui-se que o Brasil colaborou diretamente em 15. Considerando o ano de 2010, o Brasil participava de 11 operações de paz, das quais três possuem caráter político e de construção da paz: United Nations Office for West África (UNOWA), United Nations Peace-Building Support Office In Guinea-Bissau (UNOGBIS), United Nations Mission in Nepal (UNMIN). Portanto, o país atuou constantemente nas operações de paz realizadas pela ONU, quando demonstrou coordenação com os interesses brasileiros, no que se refere ao estabelecimento da paz no cenário regional e internacional (Oliveira Jr e Góes, 2010).

A MINUSTAH merece destaque pelo fato de o Brasil aportar o maior contingente militar e porque o seu *force commander* é, desde 2004, um oficial brasileiro. Esses elementos conferem grande visibilidade para o país e também uma identificação entre a MINUSTAH e a contribuição brasileira para a Missão. A participação na MINUSTAH também atende ao interesse brasileiro de influenciar o processo de formulação das OMP de maneira geral. A indicação de Generais brasileiros ao posto de *force commanders* na MINUSTAH permite ao Brasil exercer influência sobre as esferas de decisão no componente militar, na própria natureza da Missão e nas relações com o governo haitiano e com a comunidade internacional no Haiti. Cabe destacar que a renovação dos mandatos da MINUSTAH foi um reconhecimento da liderança militar do país na missão pelos membros do CSNU e países contribuintes com tropas (Souza Neto, 2012:254-255)

3. CONTEXTO EMPÍRICO: A MINUSTAH

Este capítulo delimitará e analisará o campo empírico desta dissertação, a MINUSTAH. De acordo com a hipótese formulada, esta missão é um ponto de inflexão na participação brasileira no sistema de segurança da ONU, tanto devido à sua dimensão quantitativa, relacionada com o emprego de maiores orçamentos e efetivos militares e civis, como à sua dimensão qualitativa, que conciliou funções típicas de segurança com ações de assistência humanitária e cooperação técnica. Embora o país já tenha atuado com efetivos consideráveis em outras missões, inclusive com desempenho da função de comando da força, a missão no Haiti insere-se, a nosso ver, numa lógica de institucionalização das Missões de Paz como meio de ação internacional e de articulação entre a política externa e a política de defesa brasileiras.

O caráter multidimensional da missão, ou seja, o fato de possuir elementos de intervenção que vão além dos tradicionais aspectos militares e de segurança, foi consolidado a partir de uma visão da diplomacia e do governo brasileiros de que o problema haitiano só seria resolvido com a conjugação de esforços para a conciliação política, para a inclusão social e o desenvolvimento econômico. A partir dessa possibilidade, o Brasil esteve disposto a liderar uma Missão de Paz sob os auspícios das Nações Unidas amparada pelo Capítulo VII da Carta da ONU, suplantando, como vimos antes, uma postura histórica de somente apoiar Missões de Paz amparadas pelo Capítulo VI da Carta. Nesse sentido, este capítulo empírico fornecerá elementos que fundamentem a assertiva de que a MINUSTAH representa uma inflexão na política externa brasileira no que diz respeito à sua atuação no sistema de segurança coletivo da ONU. Primeiro, porque passou a apoiar missões amparadas no capítulo VII e, segundo, porque passou a assumir papel protagonista em missões multidimensionais.

3.1. A MINUSTAH e alguns antecedentes históricos

O Haiti é um país *sui generis*, cujos processos sociopolíticos não seguem padrões claros, definidos com base em identidades étnicas, religiosas ou convicções e clivagens ideológicas. Sua história é rica, complexa e violenta. Utilizada, em grande parte, por piratas franceses desde o início do século XVI, a metade ocidental da ilha foi negociada entre a Espanha e a França, que assumiu o controle da mesma em 1697, sob o compromisso de reprimir a pirataria e permitir o comércio regular através do Mar do Caribe. Então intitulada Santo Domingo, o Haiti tornou-se a "pérola das Antilhas", a mais rica colônia francesa no século XVIII. Sozinho produziu mais de 40% do açúcar e 60% do café consumido na Europa em 1780. Naquela época isso era mais que a produção de Angola e do Brasil juntos e mais do que todas as colônias britânicas das índias orientais combinadas (Rocha, 2009a:21).

As terras férteis foram intensamente trabalhadas por um fluxo estimado de mais de 800.000 escravos através do século XVIII sozinho, o que representa uma estimativa de um terço de todo o comércio de escravos no Atlântico no último quarto do século. Devido às taxas de mortalidade muito altas, a colônia precisava de constante reabastecimento da África, o que favoreceu a mistura de escravos de diferentes origens, que tendiam a perder suas raízes culturais. Como resultado, a população desenvolveu um sentido único de identidade, que manteve a África como uma referência, um lugar distante e um tanto mítico de origem. Escravos africanos acasalados com colonos espanhóis e franceses gerou uma população miscigenada, cujos membros tornaram-se o extrato social mulato, que é a força econômica e social que domina o Haiti até os dias atuais (Buss, 2008:20-21).

Entre 1791 e 1803 escravos sob a liderança de Toussaint L'Ouverture rebelaram-se contra a França e tornaram-se independentes, até serem derrotados por uma das maiores campanhas militares do Estado napoleônico. O que poderia ter sido a redenção do Haiti tornou-se uma espécie de maldição. Considerado um “mau exemplo” pelos países escravistas e coloniais, foi vítima de embargos e forte oposição. A ideia de uma reforma agrária e produção em pequenas propriedades foi posta de lado e logo retomada a produção em sistema de *plantations*, semelhantes ao sistema colonial. Este sistema sobreviveu pelos dois séculos seguintes, opondo segmentos sociais, representados por negros e mulatos, na luta pelo controle do poder político. Nesse período sobrevieram ditaduras, guerra civil e instabilidade política, que fizeram com que o sonho da primeira república negra da história se perdesse nas intermináveis disputas internas, golpes de Estado, sanções e ocupações externas (Garrius, 2006).

Entre 1915 e 1934 o Haiti foi ocupado por tropas militares americanas sob o pretexto de impor a democracia e o controle sobre distúrbios civis que culminaram com o linchamento do Presidente Guillaume Sam. Durante esse período foi imposta uma administração americana sobre a vida civil e militar haitiana. Após a saída abrupta dos norte-americanos do Haiti seguiu-se um período de instabilidade e golpes de Estado, até a eleição de François Duvalier, o Papa Doc, em 1957, financiado pelos Estados Unidos (Buss, 2008: 25). Iniciou-se uma longa e sanguinária ditadura familiar, que viria a ter fim apenas em 1986, quando Jean-Claude Duvalier, o Baby Doc, foi forçado a exilar-se na França, após forte pressão popular e oposicionista, com a intervenção política dos Estados Unidos. A administração Reagan apoiou uma Junta Militar para governar interinamente, até que em dezembro de 1990 fossem realizadas eleições para Presidente (Buss, 2008: 26-28).

Nesse ano, 1990, para sanar a crise de representatividade política no país caribenho, a OEA e a ONU integraram uma missão conjunta de observação eleitoral, pleito no qual fora eleito Jean Bertrand Aristide, que tomou posse em janeiro de 1991 e logo foi deposto pelo General Raoul Cedras em outubro do mesmo ano. A partir desse momento, um longo processo de negociação foi iniciado e que resultou no envio de tropas de operações de manutenção de paz da ONU para restabelecer Aristide ao poder, modernizar as forças armadas do país e criar a primeira polícia civil haitiana (Matijascic, 2010). Com a Resolução 867, de 1993, o CSNU aprovou a criação da Missão das Nações Unidas Para o Haiti (MINUHA) que deveria contribuir para criar um clima favorável ao retorno e reassunção do Presidente exilado, que viria a acontecer em outubro de 1994, após acordos que permitiram o envio de tropas internacionais ao Haiti (Câmara, 1998: 146 e 160).

Após o retorno à presidência, como forma de retaliação, Aristide dissolveu as forças armadas do Haiti, o que fomentou o aparecimento de grupos criminosos armados. Após a vitória de René Preval nas eleições de dezembro de 1995, o CSNU aprovou a Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH), com o objetivo de profissionalizar a Polícia Nacional do Haiti (PNH), criada em 1995, e logo depois, em 1997, aprovou mais duas missões de suporte policial e civil. Preval governou com forte oposição de grupos duvalieristas e ligados a Aristide, que se preparavam para as eleições municipais e legislativas, que ocorreram em maio de 2000, sendo vencidas majoritariamente pelo Fanimi Lavalas, o partido de Aristide. Estava pavimentado seu retorno à presidência nas eleições de novembro de 2000. Com forte boicote da oposição, muitos eleitores não compareceram, fragilizando a legitimidade da vitória de Aristide e gerando nova instabilidade política no país (Buss, 2008: 33-37).

No início de 2004, houve um agravamento da crise política no Haiti, que se manifestava desde a eleição presidencial de 2000. Em 26 de fevereiro, o CSNU demonstrou preocupação com a situação política, destacando possíveis efeitos desestabilizadores para a região, bem como com o facto de que o aumento das divergências pudesse levar à quebra da lei e da ordem. A crise política levou à renúncia de Aristide e a sua retirada do país em 29 de fevereiro. Seu substituto, o presidente da Corte Suprema, requisita apoio à comunidade internacional. O Conselho de Segurança, por meio da Resolução 1529, estabeleceu a Força Multinacional Interina (MIF), amparada pelo capítulo VII da CNU, que teve como função facilitar o fornecimento de ajuda humanitária e auxiliar na manutenção dos direitos humanos e da segurança pública¹¹.

Após o encerramento do seu mandato, a MIF foi sucedida pela MINUSTAH, autorizada pela Resolução 1542 (UN, 2004), tendo como amparo jurídico o capítulo VII da Carta da ONU. Essa Missão de Paz é considerada multidimensional, pois, de acordo com Lannes (1998), uma Missão desse tipo deve abranger componentes políticos, humanitários, sociais e económicos, requerendo especialistas civis de naturezas diversas trabalhando em conjunto com os efetivos militares e policiais. O grande objetivo a ser atingido era o de auxiliar o Estado conflagrado a passar de uma situação caótica de conflito violento e disputas internas para uma situação de reconciliação política, consolidação democrática e respeito ao Estado de Direito, conducente à reconstrução nacional. No mapa a seguir, Figura 2, pode ser vista a distribuição do efetivo militar no território haitiano.

¹¹ As informações disponíveis em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/> [27 de fevereiro de 2015].



Figura 2 – mapa MINUSTAH. Fonte: www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/minustah.pdf.

A contar de 1993, a partir do estabelecimento da MINUHA, cinco OMP foram estabelecidas no país até o ano de 2004, quando foi autorizada a MINUSTAH. A maioria dessas missões falhou em seus objetivos porque não levou em conta as práticas políticas tradicionais e os agentes envolvidos no conflito como de fato relevantes. Nesse sentido, a MINUSTAH teve uma atuação diferente, pois foi capaz de convergir os interesses para a resolução do conflito. Duas práticas interessantes têm sido empregadas pelos militares brasileiros no Haiti a partir do início, que estão em desacordo com as experiências anteriores da ONU e pode levantar questões sobre como melhorar as doutrinas que orientam as OMP. A primeira é mais estratégica e se refere a estudar melhor o oponente em vez de atacá-lo imediatamente; a segunda refere-se a procedimentos táticos, que focaram em lugares chaves onde criaram pontos fortes de controle e contato com a população (Rocha, 2009a: 21).

Ambas as práticas têm a ver com a estabilização de áreas críticas, especialmente as áreas mais pobres e populosas da capital Port-au-prince. Estrategicamente, em vez de conceber o melhor plano de ataque e lançá-lo imediatamente, os brasileiros decidiram estudar em profundidade os seus adversários. A situação era complexa porque não havia grupos opostos claros, mas as gangues que eram ao mesmo tempo politicamente motivados e economicamente ativas. O resultado foi que as suas actividades foram se ligando à economia do país, fornecendo os bens e serviços necessários à população. Em vez de tratá-los como inimigos que tinham que ser eliminados, os militares consideravam-nos como adversários, com quem algum tipo de entendimento político seria possível, desde que demonstrou a intenção de começar a liberar seu controle violento sobre a população local e formalização de suas actividades económicas (Rocha, 2009a: 21).

Esta abordagem histórica, mesmo que breve, é fundamental para se entender o quadro empírico estudado e situar a dissertação perante os problemas internos que geraram a necessidade de imposição de uma Missão de Paz em território haitiano. Por isso, é importante citar autores como Rocha (2009a: 3), para o qual o sucesso de uma OMP só pode advir se forem levados em conta dois aspectos comumente ignorados pelos mandatos: (a) o fato de que os grupos políticos desempenham importante papel mesmo quando eles não estão formalmente constituídas e (b) OMP para ser bem sucedida tem que se relacionar aos processos sociais, políticos e económicos relevantes que ocorrem em diferentes redes interligadas e se materializar nestas áreas sem a presença do Estado. Envolver a população local nas actividades foi uma medida essencial da missão, o que deverá facilitar a transferência de responsabilidades sobre as actividades para os próprios haitianos.

3.2. Aspectos multidimensionais da Missão

A ONU emprega cerca de 122.000 profissionais - tropas, policiais, civis e observadores militares - em 16 OMP e em 19 missões políticas. São altos os custos para manter tal esforço: aproximam-se dos USD 8 bilhões por ano (DPKO 2012). As operações de paz, nos últimos 20 anos, aumentaram de maneira sem precedentes, tanto em número como em tipos de tarefas desempenhadas. No capítulo teórico demonstrou-se que as OMP da ONU têm assumido cada vez mais um caráter multidimensional, já que não restringem suas ações ao exercício da força, mas que estão acompanhadas de ações de caráter social para a pacificação e a reconstrução pós-conflito. O enquadramento da MINUSTAH como Missão de caráter multidimensional é fundamental, já que se propõe verificar em que medida ela representa uma inflexão da política externa brasileira na área de segurança internacional.

Segundo o mandato da MINUSTAH, suas funções dividir-se-iam em três esferas: i) criação de um ambiente seguro e estável; ii) garantia do respeito pelos direitos humanos; e iii) apoio ao processo político no Haiti. A missão deveria ser entendida como uma operação de imposição da paz, envolvendo tanto missões ofensivas como ações tradicionais de manutenção da paz e de estabilização, além de distribuição de assistência humanitária. Essa complexidade das funções desempenhadas pela MINUSTAH é um elemento importante para o entendimento do envolvimento brasileiro na missão e no Haiti. Isto porque a Missão sinaliza uma mudança na participação do Brasil em operações de paz, até então realizada apenas em operações cujos mandatos se baseavam no capítulo VI da Carta da ONU, em situações em que havia consentimento entre as partes e nas quais se aplicava o mínimo uso da força pela tropa (Souza Neto, 2012:244).

Para além da sua função central, que era restabelecer a segurança pública, a Missão foi ampliada para ações de ajuda humanitária, cooperação técnica e intervenções em áreas públicas por meio de batalhões de engenharia do EB, essenciais para que houvesse maior envolvimento de civis, sejam eles governamentais ou não, o que conferiu a ela um caráter de multidimensionalidade. O mandato da Missão representava a tendência de conjugar esforços militares com ações de desenvolvimento e humanitarismo, concepção presente na retórica dos elaboradores da atual política externa brasileira. A gama de modalidades de engajamento do Brasil no Haiti mostra a pluralidade de atores nacionais, públicos e privados, que hoje atuam na ilha caribenha. Essa atuação traz consigo modelos distintos de cooperação, colocando em interação e, por vezes, em conflito, visões variadas de segurança, desenvolvimento, parceria, assistência e solidariedade (Waisbisch e Pomeroy, 2014:1).

Por um lado, a face pública deste engajamento alia a vontade do país de contribuir mais ativamente com as OMP à aplicação de uma doutrina consolidada nos meios diplomáticos brasileiros de conjugar segurança e desenvolvimento em contextos de reconstrução de “Estados frágeis”. Por outro, a face privada, traz consigo uma gama ainda mais variada de atores: da crescente presença de ONG e instituições religiosas ao investimento privado, sobretudo na área de infraestrutura. Hoje, de maneira esquemática, pode-se dividir o engajamento brasileiro em quatro dimensões: i) atividades militares e policiais; ii) atividades de caráter civil também realizadas pelas Forças Armadas no âmbito da MINUSTAH; iii) iniciativas de Cooperação Horizontal ou Cooperação Técnica para o Desenvolvimento; iv) engajamento não estatal, que contempla tanto a sociedade civil brasileira quanto a atuação do setor privado em comércio e investimento (Waisbisch e Pomeroy, 2014:1).

A MINUSTAH pode ser apontada como prova do esforço da ONU em desenvolver um novo modelo de intervenção em conflitos internos. Apesar de autorizada sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, abrindo espaço para que os capacetes azuis empreendessem ações robustas a fim de pacificar o país, houve o entendimento de que o uso da força por si só não solucionaria o problema, dado que a questão haitiana envolve uma série de questões políticas, humanitárias, econômicas e sociais que tornam inócuo o mero exercício da força. Além disso, o estabelecimento de um projeto de resolução do conflito haitiano a longo prazo demonstra o comprometimento com a reconstrução do país. As sucessivas prorrogações do mandato da MINUSTAH indicam que em breve esta missão poderá passar por uma fase de modificação de sua estrutura, assumindo o caráter predominante de missão de “consolidação da paz no pós-conflito” (Bigatão, 2008:276-282)

O Brasil sustentou desde o princípio a necessidade de avanços concomitantes nos campos da segurança, da reconciliação política e do desenvolvimento. O caráter multidimensional que se logrou para o mandato da MINUSTAH reflete uma concepção de Missões de Paz abrangente, multifacetada e integrada, que busca evitar a visão simplista de que existem soluções puramente militares para problemas sociais, políticos e econômicos de origem histórica. Os haitianos devem ter a primazia neste recomeço e no processo de retomada do desenvolvimento que se seguirá, inclusive no que tange ao uso dos recursos financeiros. Cabe à comunidade internacional, sob a égide das Nações Unidas, continuar auxiliando o governo haitiano na reconstrução das instituições públicas, na capacitação de recursos humanos, no levantamento de apoio financeiro e na criação das condições internas necessárias para que os próprios haitianos assumam plenamente a condução de seu destino (Patriota, 2010:70-75).

3.3. A segurança pública como aspecto central do mandato da Missão

No campo da segurança pública, o mandato da MINUSTAH previa o apoio às autoridades haitianas para estabelecer um ambiente seguro e estável para a condução do processo político e constitucional do país. Essa função seria similar às outras Missões de Paz, não fosse a especificidade da questão de segurança no Haiti, que teve suas forças armadas extintas em 1996 pelo Presidente Aristide e seu efetivo policial praticamente desmobilizado. Em grande medida, parte desses efetivos incorporaram-se às milícias e gangues que atuavam com motivações políticas e econômicas (Rocha, 2009b:21). Além das atividades típicas de segurança, a missão da ONU, mais especificamente, deveria auxiliar na reestruturação da Polícia Nacional do Haiti (PNH); estabelecer um programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) além de auxiliar na restauração e manutenção do Estado Democrático de Direito (Cavalcante, 2009).

Contextos de pós-guerra civil apresentam-se extremamente complexos com múltiplas exigências, do ponto de vista político-social, econômico e de infraestrutura, que exigem ações de curto, médio e longo prazo. Reformar e reorganizar o sistema de segurança pública, penitenciário e o sistema judiciário de um país em situação de pós-conflito, como no Haiti, pode ser definido como objetivo de longo prazo. Os acordos de paz pós-guerra civil oferecem oportunidades únicas para se realizar reformas judiciais, prisionais e policiais, criando unidades especiais de polícia operacional e de investigação criminal. No entanto, processos sem acompanhamento e participação de atores locais correm o risco de gerarem resistência da elite política e de grupos organizados que, porventura, sintam-se desvalorizados (Stedman, 2003).

No caso haitiano, a missão tinha como objetivo atuar em conjunto com a PNH para a estabilização do país, ao mesmo tempo que implantava ações para sua reestruturação. O efetivo empregado inicialmente na MINUSTAH consistia de 7.200 militares, dos quais 1.900 eram brasileiros e 2.800 policiais da ONU (Norheim-Martinsen, 2012:4). Um ano após o início da missão, o CSNU publicou relatório em que alertava para as dificuldades enfrentadas pela PNH para executar suas tarefas e exercer a função de segurança pública no conjunto do país, principalmente devido a número insuficiente de oficiais, à falta de treinamento e equipamento, ao orçamento limitado e à corrupção. Em suas recomendações alerta para a necessidade de recursos adicionais para efetivos policiais e militares, especialmente devido à necessidade de aumento da segurança devido à proximidade do período eleitoral (UN, 2005a:15-16).

Apesar das limitações e dificuldades enfrentadas na missão, o relatório citado considerava que a situação geral de segurança pública obtivera avanços, principalmente na capital Port-au-Prince, onde operações de segurança contra gangues e grupos criminosos haviam ocorrido nos bairros de Cité Soleil e Bel-Air. Os resultados positivos obtidos no início da missão podem ser creditados, em grande medida, à presença de maior efetivo brasileiro entre o contingente militar da Missão. Essas unidades foram preparadas, antes de ser empregadas no Haiti, no curso tático "Operação em Ambientes de Favela", oferecido pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE)¹² e receberam instrução no atual CCOPAB, implantado no Rio de Janeiro pelo EB para treinamento de pessoal a ser empregado em Missões de Paz (Norheim-Martinsen, 2012:4).

¹² Força de intervenção da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

A conjuntura de violência no Haiti guardava particularidades diferentes das de outros contextos de intervenções das Missões de Paz que, em geral, dizem respeito a disputas pelo poder de Estado com uma oposição a um governo estabelecido. Como dito anteriormente, após a dissolução das forças armadas e a crise institucional do governo Aristide, esses militares dispensados agruparam-se com outros elementos para a prática de crimes e controle de áreas. Esses crimes concentravam-se no tráfico de armas e drogas, assaltos, extorsão, prostituição e tráfico de seres humanos e controle de serviços públicos, como fornecimento de energia e transporte. Essas milícias ou gangues impuseram seu poder sobre áreas pobres como a Cité-Soleil, e outras áreas da capital Port-au-Prince, para controlar o fornecimento de diversos serviços como transporte, gás, comunicações e para cobrar de moradores e comerciantes uma suposta segurança que estariam prestando (Rocha, 2009a).

Duas práticas em particular foram empregues pelos militares brasileiros desde o começo, servindo-se de doutrinas das Nações Unidas que orientam as OMP, do ponto de vista estratégico e tático. Coube às forças militares um minucioso levantamento de inteligência sobre as atividades desses grupos criminosos e o posterior estrangulamento de suas capacidades econômicas, para em seguida conquistar o apoio da população com medidas de humanização de alguns pontos de controle, tais como retirada de lixo, reconstrução de estradas, construção de pontes, reforma de escolas e casas, construção de quadras de esporte e campos de futebol e distribuição de água e alimentos (Rocha, 2009b:21). De acordo com o General Augusto Heleno Ribeiro Pereira, primeiro *Force Commander* da Missão, um dos pontos a destacar é que os brasileiros se sensibilizaram muito com a situação dos haitianos, que guarda semelhança com aquela vivida em muitas partes do Brasil (CCOPAB, 2014:3)

Nos primeiros anos da Missão, durante a fase de estabilização, muitas operações eram levadas a cabo sem a presença da PNH. Após o questionamento quanto à legalidade dessas prisões pelo Poder Judiciário haitiano, as forças de paz, compostas por militares e policiais, agora com a participação da PNH, deram início à cooperação para a reconstrução do setor de segurança do país. A missão, ao mesmo tempo em que atuava em frentes para a pacificação de territórios e a prisão de líderes criminosos, chegando a prender cerca de 800 deles, também tinha o objetivo de implementar medidas para a reforma da polícia haitiana. O desafio era prover as autoridades do país de assistência em treinamento e capacitação do efetivo existente, extremamente reduzido. Além disso, deveria iniciar o quanto antes os recrutamentos para elevar o número de policiais, de forma que a PNH pudesse assumir paulatinamente as responsabilidades pela manutenção da segurança (Melo Neto, 2015:35).

Conforme a Resolução 1542 (UN, 2004), à MINUSTAH coube a responsabilidade pelo restabelecimento e manutenção de um ambiente estável e seguro para que os processos político e institucional no país fossem bem-sucedidos. A força de paz teve funções que foram além das atividades convencionais das OMP da ONU que, em geral, atuam em situações em que há dois ou mais campos de força bem definidos em disputa pelo poder político. Neste caso, a atribuição da Missão tinha um caráter mais difuso, com características de ação militar e policial, em que operações de manutenção da lei e da ordem foram o foco da atuação (UN, 2004:3). No início da missão, a PNH contava com efetivo de pouco mais de 3,5 mil homens, enquanto as estimativas apontavam para mais de 25 mil homens envolvidos com grupos armados, muitos deles egressos das forças armadas e da própria PNH, responsáveis pelas ondas de sequestros, assaltos e pelo tráfico de drogas e armas (Cavalcante, 2009).

Além do escasso efetivo, a PNH também não possuía credibilidade entre a população, aumentando os desafios a serem superados. A cooperação com a missão, especialmente com o contingente da Polícia das Nações Unidas (PNU), encontrou obstáculos devido à falta de policiais especializados, como investigadores e peritos forenses, fluentes em língua francesa (UN, 2005a:6). Para tentar suprir tal deficiência, o CSNU, por meio da Resolução 1702, de 15 de agosto de 2006, solicitou aos países membros francófonos que fornecessem policiais civis para treinamento da PNH. Nesta mesma resolução, o CSNU reconhecia que a PNH era um ator chave para a continuação da estabilização do país, reconhecendo como necessidade a aprovação, pelo Governo haitiano, do plano de reforma da PNH. Considera ainda, neste mesmo documento, a urgência de um plano de reformas, em coordenação com a comunidade internacional, do sistema judiciário e correicional (UN, 2006:2).

Dificuldades de relacionamento entre membros da MINUSTAH, principalmente do componente policial, e dirigentes da PNH também foram outro entrave ao andamento do planejamento da missão para o suporte à força policial do país, especialmente na área de treinamento. Relatos encontrados em Melo Neto (2010:1-16) dão conta de divergências que teriam tanto motivações políticas quanto dificuldades de aceitação das novas metodologias de treinamento da PNU, em atuação no país. Ainda conforme Melo Neto (2010:12), muitos dirigentes em atividade na PNH são remanescentes de governos anteriores e divergem quanto à atuação da Missão no país, com a qual demonstravam pouco interesse em cooperar, inclusive com ingerências negativas, como a transferência de policiais de unidades especializadas da capital Port-au-Prince para localidades interioranas.

No ano de 2006 foi aprovado o Plano de Reforma da Polícia Nacional do Haiti como consequência da Resolução 1608 (UN, 2005) do Conselho de Segurança, que requisitava a elaboração de um plano de reforma da PNH a ser produzido em conjunto pelas autoridades haitianas e pelos membros da MINUSTAH, de forma que cessassem a impunidade e que se progredisse no respeito ao estado de direito. Nesse plano deveriam constar as estratégias a ser adotadas para a reestruturação da PNH, com base na experiência nacional e internacional. O plano aprovado apontou para a necessidade de aumentar os recursos técnicos e materiais, estabelecer padrões de conduta dos policiais e um plano de treinamento e de fortalecimento da capacidade administrativa, de forma que oficiais da PNH pudessem assumir paulatinamente a liderança das operações táticas, desde as vistorias nas estradas até os patrulhamentos nas comunidades, com apoio da PNU e de militares da MINUSTAH.

O aumento do efetivo para aproximadamente 11.900 policiais, ainda estaria muito aquém da meta desejada para 2016, ano previsto para o fim da missão, que seria entre 16 e 20 mil policiais (UN, 2012:5). A perda de capacidade de recrutamento e treinamento foi devido, em grande medida, ao terremoto de 2010. O novo Plano de Desenvolvimento da PNH (2012-2016), enfatiza a necessidade de profissionalização, principalmente das patentes de nível médio e treinamento para questões de gênero. Suas prioridades são o fortalecimento do papel crítico da PNH, a segurança e a estabilidade do país, bem como a profissionalização, reforma e responsabilização da polícia na promoção da segurança nacional. O objetivo é transformá-la em uma instituição profissional que presta serviços à população haitiana em concordância com princípios democráticos e de direitos humanos, de forma que as funções policiais exercidas pela PNU sejam gradualmente retomadas pela PNH (Melo Neto, 2015:36).

Considerando-se que a PNH é a única força de segurança pública e defesa no Haiti, depois da dissolução das forças armadas em 1996, o objetivo da MINUSTAH deverá ser o fortalecimento dessa instituição, com aumento de efetivo, treinamento e aumento dos meios materiais. Muitos egressos das forças armadas, que foram dissolvidas em 1996, são apontados como fonte de resistência à ampliação da PNH e consequentemente de seu poder de atuação e presença na vida nacional. Conforme recente resolução do CSNU (ONU, 2014) sobre a MINUSTAH, o quantitativo da PNU manteve-se imutável em relação ao período anterior, e foi imposta uma redução de mais de 50% do componente militar, de 5 mil para 2.370 até junho de 2015. As recomendações do Secretário Geral da ONU (SGNU) sugerem que a redução do pessoal uniformizado ocorra em duas fases até a reconfiguração da MINUSTAH, prevista para 2016.

Por ocasião de visita ao Brasil do chefe da missão, Nidel Fisher, em 13 de maio de 2013¹³, para tratar da retirada das tropas do Haiti junto ao governo brasileiro, ele afirmou em entrevistas que haviam quatro metas a serem atingidas até 2016, entre as quais se destaca o fortalecimento da Polícia Nacional do Haiti. Para ele um país como o Haiti, que possui 10 milhões de habitantes, deve possuir um efetivo policial de pelo menos 16 mil polícias. Portanto, a redução do efetivo da missão em solo haitiano só deveria acontecer em coordenação com as autoridades locais, à medida que ocorresse o aumento do efetivo da PNH, de forma a prevenir o retorno a uma situação de instabilidade e garantir que os próprios haitianos possam se responsabilizar pelo controle da segurança pública.

¹³ Fonte: United Nations Information Center (UNIC) Rio de Janeiro, <http://www.unicrio.org.br/> [27 de fevereiro de 2015].

Em situações de pós-conflito como a do Haiti, o que se espera de uma força policial é o imediato restabelecimento e cumprimento da lei e da ordem, com a manutenção de um ambiente estável e minimamente pacífico. A expectativa é que a PNH possa cumprir seu papel de polícia administrativa, quando atua de forma ostensiva e dissuasória para a prevenção da criminalidade, assim como a outra função tão importante quanto esta, que é a de polícia judiciária, neste caso, também acumulada pela PNH, conforme a Lei relativa à polícia nacional. Considerada auxiliar das autoridades judiciárias, cabe a ela a investigação dos crimes tipificados em lei e a consequente produção de provas para a formação do devido processo judicial.

Uma das maiores preocupações atuais é com a possibilidade de se manter as condições para que as eleições gerais de 2015 possam ser realizadas sem a intervenção das forças militares. Com a redução dos efetivos militares, as funções de segurança ficarão a cargo da PNH e da UNP. Para o atual *Force Commander*, o General José Luiz Jaborandy Júnior, o maior desafio é trabalhar com uma polícia com pouco preparo e capacitação e que não há garantia de que a situação de segurança será mantida com a saída dos efetivos militares¹⁴. Os demais desafios da PNH incluem as funções de segurança assumidas em um país sem Forças Armadas, tais como a supervisão da guarda-costeira, guarda carcerária, bombeiros e controle de fronteiras. O Haiti tem a metade dos oficiais necessários à sua segurança. Um dos principais objetivos da PNU e da MINUSTAH é de apoio internacional e de levar o Haiti aos números de que o país necessita para realizar seu próprio policiamento¹⁵.

¹⁴ Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/04/1618518-reducao-de-tropas-da-onu-no-haiti-pre-eleicoes-preocupa-brasileiros.shtml> [19 de abril de 2015].

¹⁵ Fonte: http://dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2013/07/02/feature-ex-4274 [19 de abril de 2015].

3.4. Estabilidade política e Estado de Direito no Haiti

Para além da reestruturação da Segurança Pública, outra importante e fundamental tarefa da missão foi a condução do processo eleitoral de 2006, que deveria eleger Deputados e o Presidente da República, o qual substituiria o Governo Provisório instalado em 2004, após a partida de Aristide. O objetivo central da MINUSTAH durante o período de transição foi o de tornar possível a livre expressão da vontade do povo haitiano na escolha de seus novos dirigentes. No meio de um ambiente de tensão e violência conseguiu realizar-se a eleição presidencial de 2006, que contou com mais de 60% de participação de eleitores inscritos, média acima de todas as eleições anteriores. Essa dimensão da MINUSTAH demonstra que sua atuação foi além do tradicional papel de força de contenção da violência, tornando-se ator chave para a consolidação da democracia numa sociedade marcada pela instabilidade política (ver Figuras 3 e 4) (Seitenfus, 2006:8-9).

Ainda de acordo com Seitenfus (2006:9), parte da comunidade internacional mostrou-se cética em relação à possibilidade de sucesso da condução pela Missão do pleito eleitoral de 2006, devido a um período conturbado de transição em 2004 e devido ao histórico de golpes de Estado e fraudes eleitorais no Haiti. O Presidente haitiano eleito no primeiro turno, René Préval, reconheceu o papel fundamental da contribuição da MINUSTAH, e em especial a liderança brasileira, para a construção do Estado Democrático de Direito no Haiti (ver Figuras 5 e 6). A sua segunda viagem internacional, após visitar a República Dominicana, foi feita ao Brasil e revela bem o apreço pelo que foi realizado e a vontade de construir uma relação duradoura, com bases na cooperação. O simbolismo deste ato representa uma contrapartida ao que foi realizado pela Missão e pelo seu principal contribuinte, que é o Brasil.

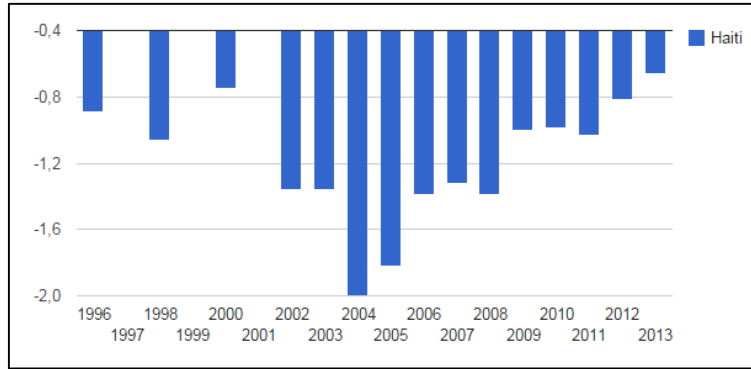


Figura 3 – estabilidade política no Haiti. Fonte: The Global Economy

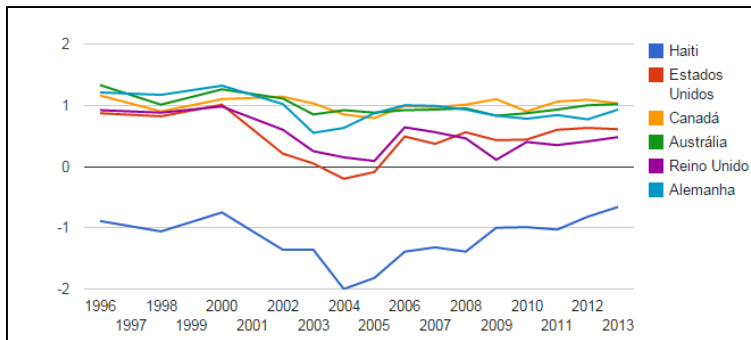


Figura 4 – estabilidade política comparada. Fonte: The Global Economy

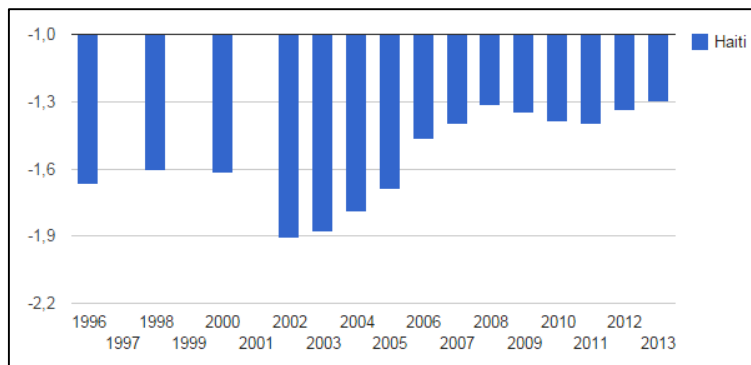


Figura 5 – Estado de Direito no Haiti. Fonte: The Global Economy

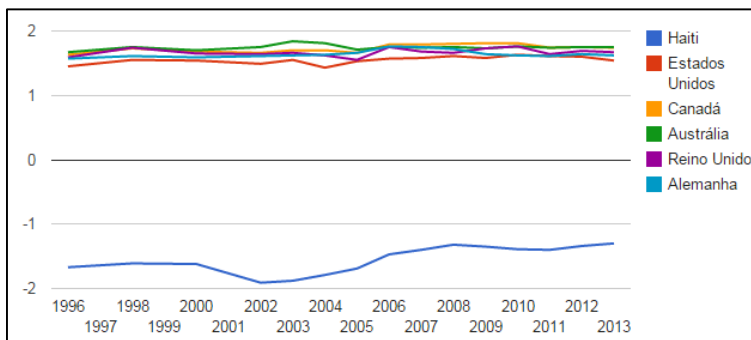


Figura 6 – Estado de Direito comparado. Fonte: The Global Economy

O grande desafio que está posto para a Missão é a manutenção do calendário de eleições para fins de 2015, nas quais serão eleitos representantes em todos os níveis, e que os resultados serão respeitados e os eleitos poderão exercer suas funções. Essas eleições são de fundamental importância para o Haiti e incluem cargos locais e nacionais, cuja renovação está atrasada desde 2011, e o cargo de presidente, que se pretende seja empossado em fevereiro de 2016. A ONU e os parceiros internacionais trabalham com o Conselho Eleitoral Haitiano para a realização de eleições limpas, inclusivas e transparentes, de modo a implementar a 50ª Legislatura em janeiro de 2016.¹⁶ Este desafio torna-se ainda maior porque está prevista para 2016 a retirada dos contingentes militares e policiais que compõem a força de segurança da Missão, pelo menos em parte, e a entrega para a PNH da segurança pública no país.¹⁷

A conjugação de esforços de natureza militar e diplomática para a garantia da estabilização política por meio de eleições, consideradas lícitas por observadores internacionais, é outro aspecto que confere diferenciação a essa missão em relação a outras. A MINUSTAH teve papel ativo na condução do processo, com garantia de segurança e apoio logístico, além de assistência em matéria eleitoral. Para além do papel de mera força de segurança, a MINUSTAH teve papel político ativo na consecução dos objetivos do mandato, servindo como intermediário e catalisador das forças sociais comprometidas com uma solução negociada do conflito. Pode-se considerar que a MINUSTAH conseguiu criar um ambiente mais seguro e estável no Haiti, mesmo com as grandes dificuldades enfrentadas (Muggah, 2015:9).

¹⁶Fonte: <http://nacoesunidas.org/haiti-missao-da-onu-recebe-proposta-de-calendario-para-as-eleicoes-de-2015/> [06 de abril de 2015]

¹⁷ Fonte: <http://nacoesunidas.org/exclusivo-numero-de-militares-no-haiti-reduzira-para-menos-da-metade-em-2015/> [06 de abril de 2015]

3.5. Cooperação internacional e ajuda humanitária brasileiras

Desde o início, a presença brasileira em solo haitiano oscilou entre uma atuação coordenada com seus pares sul-americanos e a construção de um perfil próprio no desempenho de suas responsabilidades. Esta dupla faceta reproduzia, na realidade, um padrão de comportamento do país, no qual as novas prioridades da política externa buscam combinar política regional com interesses globais. O Brasil buscou ser um ator proativo neste processo. Para tanto, a presença no Haiti se tornou um dos temas de maior relevância em sua agenda internacional. A presença brasileira na MINUSTAH se dá em duas dimensões: civil e militar, esta última ocupando a maior parte do portfólio de ações. Ainda que tentemos caracterizá-las separadamente, as fronteiras entre ambas, bem como a fronteira entre ações de assistência técnica e de estabilização no campo da segurança pública, são bastante difusas (Hirst, 2012:23).

Como principais atividades militares têm-se as operações de reconhecimento, atuação em postos de controle, reforço da PNH no combate à criminalidade e controle de distúrbios, apoio logístico e de segurança em processos eleitorais. Do lado civil, as principais atividades de Cooperação Civil-Militar da MINUSTAH são nas áreas de assistência humanitária, ações de DDR, políticas sociais (saúde, nutrição, entre outros) e comunicação social. Muitas dessas atividades de cunho civil são feitas em parceria com outros atores tais como universidades, organizações não governamentais (ONG) e organizações internacionais. Durante os meses seguintes ao terremoto, os militares brasileiros também foram responsáveis diretos pela entrega de ajuda humanitária. Segundo apurado pelo jornal Folha de São Paulo, desde 2004 até maio de 2014, o Brasil havia gasto R\$ 2,7 bilhões na missão do Haiti. Deste total, a ONU reembolsou 24%, ou pouco mais de R\$ 652 milhões (Waisbich e Pomeroy, 2014:5-6).

Em resposta, tanto ao aumento na procura interna de treinamento pré-missão, devido à liderança brasileira da MINUSTAH, quanto às sugestões repetidas da ONU aos Estados-Membros de formalizarem e homogeneizarem o treinamento para as OMP, o EB criou o CCOPAB, que é um centro de treinamento para militares, policiais e civis brasileiros e para os parceiros regionais e internacionais. Segundo Kenkel (2010:90) o papel extenso do Brasil na MINUSTAH contribuirá para fortalecer a relação entre as forças armadas dos países sul-americanos que participam da Missão e estão sob o comando militar brasileiro. Além disso, deverá fortalecer as modernas relações cívico-militares, enraizadas na ONU, junto aos oficiais sul-americanos que exercem cargos de liderança dentro da MINUSTAH. Em um segundo momento essas normas espalham-se para dentro do estamento militar, o que seria altamente benéfico para a região, marcada por regimes militares autoritários (Kenkel, 2010:95).

Considera-se que outro legado da cooperação brasileira em matéria de segurança no Haiti, foi a aprendizagem pela qual passaram as Forças Armadas brasileiras na pacificação de bairros com altos índices de criminalidade e violência, muitos deles controlados por guangues e milícias. Essa atuação credenciou as Forças Armadas a assumirem um papel de destaque em ações de segurança pública na pacificação de comunidades do Rio de Janeiro. As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) que agora ocupam áreas no Rio de Janeiro beneficiaram-se de métodos experimentados em Port-au-Prince, ou seja, elas usam as doutrinas aplicadas no Haiti pelos militares brasileiros. As tropas não lutam e se retiram, mas ocupam os pontos fortes em uma determinada área. Não basta atacar o crime organizado, mas sim ocupar áreas, ou seja, aqueles pontos em que o Estado tem sido incapaz de satisfazer as necessidades mínimas da população local (Hirst e Nasser, 2014:4).

Este método de ocupação e pacificação tem sido empregue no Rio de Janeiro desde 2004, com a participação das Forças Armadas do Brasil e é considerado uma tática de referência para o restabelecimento da segurança pública em comunidades controladas por milícias e grupos criminosos (Zaluar & Barcellos, 2014, *apud* Hirst e Nasser). Embora haja críticas a essa militarização da Segurança Pública no Rio de Janeiro, o fato é que as Forças Armadas passaram a desempenhar um papel no qual mostraram-se fundamentais para restabelecer o controle sobre áreas antes dominadas por grupos armados da cidade. Uma estatística interessante revela a ligação de Port-au-Prince-Rio: até o final de 2010 aproximadamente 60% das tropas desdobradas na Favela da Maré faziam parte do contingente brasileiro na MINUSTAH. Em 2009, esta estratégia atingiu um ápice de 20 pontos de controle nas áreas de favelas e em torno de Port-au-Prince (Hirst e Nasser, 2014:5).

A participação brasileira destacada no contingente militar da missão não se repetiu no contingente policial, sendo que, dos 2.800 policiais das Nações Unidas, em 2012, apenas 8 oficiais eram policiais brasileiros (Norheim-Martinsen, 2012:5). Sem dúvida, o treinamento e a experiência da polícia brasileira em situação de conflitos armados em favelas do Rio de Janeiro foram um diferencial para as tropas militares na missão. A maior participação de efetivos policiais poderia ter aumentado a cooperação entre a polícia brasileira e a PNH, melhorando a estrutura de recrutamento e treinamento de novos efetivos. Além de policiais operacionais, seria importante que a missão recrutasse assessores policiais em áreas de investigação e especialistas forenses para ampliar a capacidade da PNH, já que a ela cabe a função de polícia de ciclo completo, isto é, que atua ostensivamente como polícia administrativa e como polícia judiciária na investigação de crimes (Melo Neto, 2015:36).

Nesse sentido, cabe questionar qual a relevância da MINUSTAH para as corporações policiais brasileiras, já que sua participação ficou muito aquém de suas possibilidades de contribuição para a Missão, em relação a um efetivo total de policiais relativamente elevado, conforme mostra a Figura 7 a seguir. Ainda, a baixa presença de policiais brasileiros na Missão deixou de fortalecer a cooperação com os demais países da América Latina e Caribe, sobretudo da América do Sul, o que seria fundamental para as ações de combate à criminalidade transnacional da região. Enquanto a cooperação brasileira sobre questões de polícia é quase inexistente, outros países despontam com cooperações interessantes na área de formação de policiais haitianos, promovendo, inclusive, a transferência de conhecimento técnicos policiais através de bolsas anuais de estudo para policiais haitianos, entre outros. Entre os países sul-americanos, o Chile e a Colômbia oferecem anualmente bolsas para a realização de cursos de formação e especialização para 8 e 10 policiais haitianos respectivamente (Melo Neto, 2015:36).

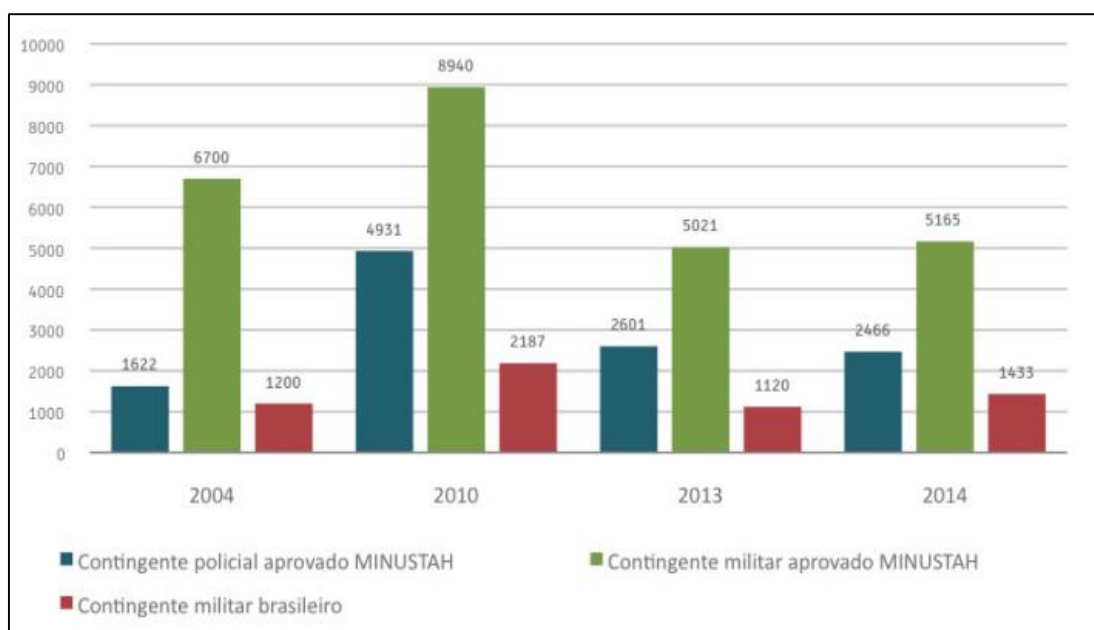


Figura 7 - gráfico com evolução comparada das tropas enviadas ao Haiti: Contingente total da MINUSTAH aprovado pelo CSNU e participação brasileira (Waisbich e Pomeroy, 2014:5)

Entre setembro de 2004 e outubro de 2014, integraram a MINUSTAH 49 policiais militares brasileiros, de 12 unidades federativas (ver figura 8). A Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) lidera o *ranking* de contribuição de efetivos, com 18 oficiais (cerca de 37% do total), inclusive com as únicas 2 policiais femininas que já serviram no Haiti (2012-2014). As polícias militares do Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Pernambuco contribuíram com 4 policiais militares cada, cerca de 8,2% do total. Dos 49 oficiais, 28 eram veteranos da própria MINUSTAH e 14 tiveram experiências em outras missões (pré ou pós-MINUSTAH). Entre os 17 oficiais veteranos, 9 são pertencentes aos quadros da PMDF. Em outubro de 2014, com a concessão das extensões e o melhor entendimento sobre o aumento do efetivo, o Brasil passou de uma média de 4 policiais, nos primeiros anos, para 18 policiais da PNU em 2014. O efetivo policial brasileiro no Haiti representa cerca de 2,60% do total do componente policial da Missão (Melo Neto, 2015:36).

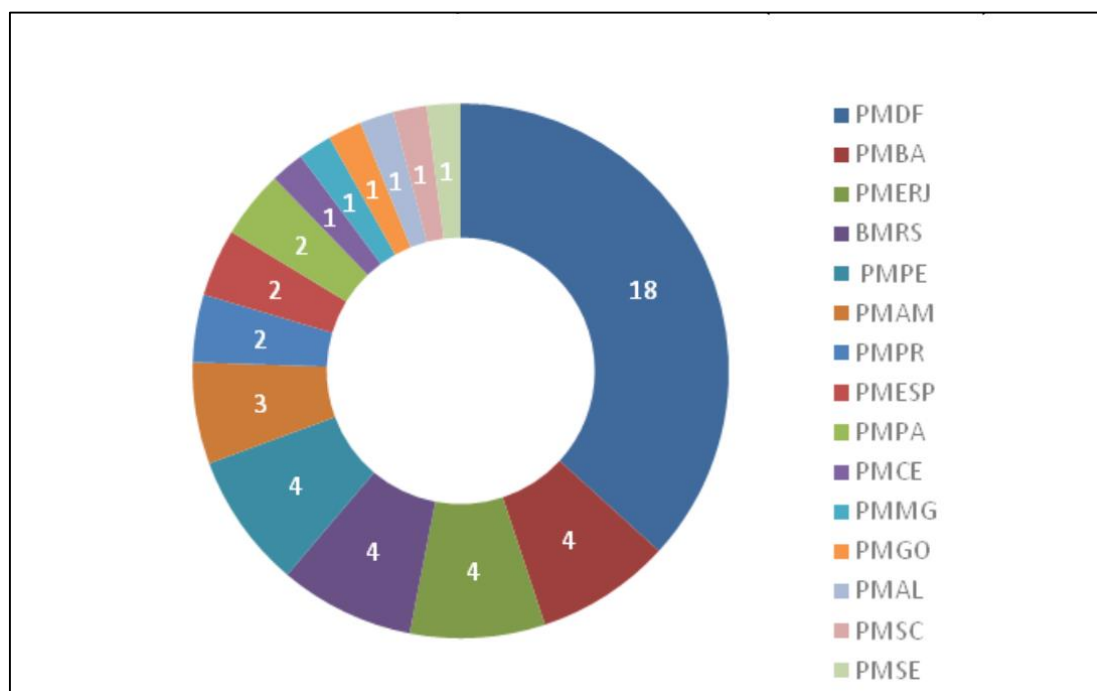


Figura 8 - gráfico com a quantidade de policiais militares enviados ao Haiti, por unidade da federação, para atuar na MINUSTAH de 2004-2014 (Melo Neto, 2015:36).

O estreitamento das relações entre o governo haitiano e o governo brasileiro no campo da cooperação policial internacional poderá auxiliar a PNH a se reestruturar e tornar-se a instituição capaz de manter o clima de segurança estável no Haiti, principalmente após a saída dos efetivos policiais e militares. A experiência da polícia brasileira em áreas conflagradas pelo crime organizado, como a implantação das UPP no Rio de Janeiro, pode ser um modelo a ser testado, com as devidas adaptações às condições locais, e com a adoção de políticas públicas de valorização das comunidades. Além disso, o treinamento em academias de polícia no Brasil, como a Academia Nacional de Polícia (ANP), da Polícia Federal, poderá aproximar a força haitiana de uma metodologia e realidade mais condizentes com a sua, diferente de treinamentos recebidos no passado e que ainda predominam na MINUSTAH.

O terremoto de 2010 obrigou à mobilização dos efetivos militares e policiais para o atendimento às vítimas da catástrofe. De certa maneira, esse acontecimento explica a defasagem verificada, principalmente relativa ao recrutamento de policiais, que ainda está na casa dos 11 mil até a presente data, mas que era projetada para chegar a 16 a 20 mil policiais. Além disso, iniciativas de cooperação policial internacional foram retomadas apenas recentemente, com destaque para o acordo assinado com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), para treinamento e capacitação, principalmente por meio da experiência das UPP¹⁸; a conclusão do II Curso de Armamento e Tiro do Departamento de Polícia Federal (DPF) e o acordo de cooperação com o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (PRF).

¹⁸ É um projeto de 2008, da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro que pretende instituir polícias comunitárias em favelas, principalmente na capital, como forma de desarticular quadrilhas que antes controlavam estes territórios como Estados paralelos.

Relativamente a Ajuda Humanitária Internacional (AHI), o Brasil aumentou em cerca de 240 vezes o seu orçamento no período de 2005 a 2010, conforme comparação entre os gráficos das figuras 9 e 10 a seguir. Talvez um dos aspectos mais marcantes da dimensão múltipla da MINUSTAH resida no fato de que o Haiti foi o segundo maior receptor de AHI do Brasil entre 2005 e 2010, anos que coincidem com o início da missão e depois com o terremoto de 2010. A distribuição geográfica da assistência humanitária do Brasil é majoritária em países da América Latina e Caribe, seguida da Ásia e da África, conforme gráfico da figura 11. Em 2010, a soma dos valores alcançou a cifra de R\$ 284,2 milhões, no qual estão incluídos aproximadamente R\$ 130 milhões de créditos extraordinários, que foram autorizados para custear as ações de recuperação e reconstrução do Haiti, após o severo terremoto de 12 de janeiro de 2010. Somados a esses desembolsos foram estabelecidos projetos de cooperação técnica nas áreas de educação, saúde, agricultura tropical, esporte e outros (IPEA/ABC, 2009 e 2010). Esses são os levantamentos mais recentes disponíveis para esse tipo de consulta.

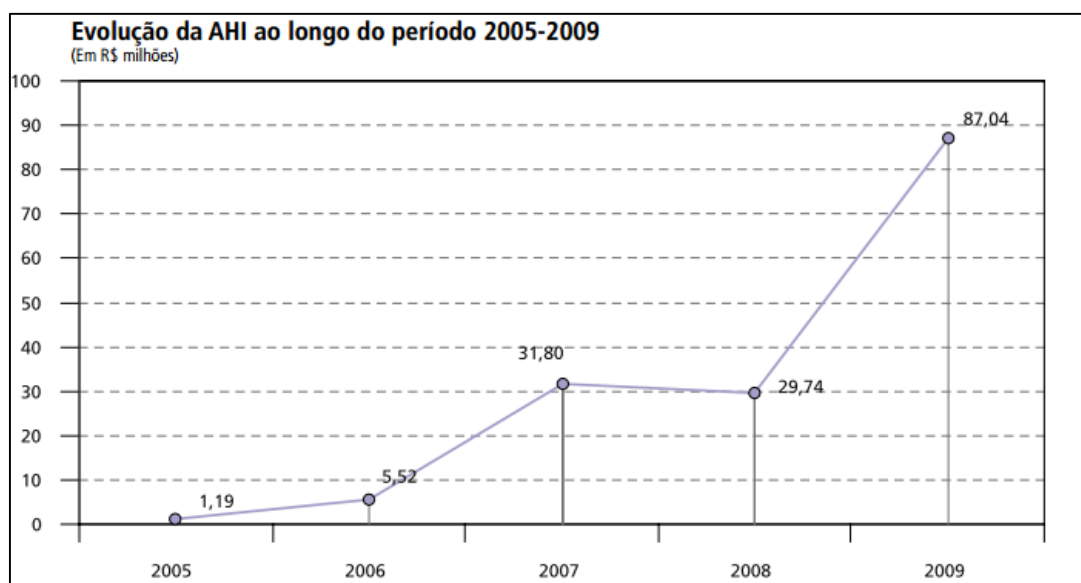


Figura 9 – levantamento da AHI de 2005-2009 (IPEA/ABC, 2009).

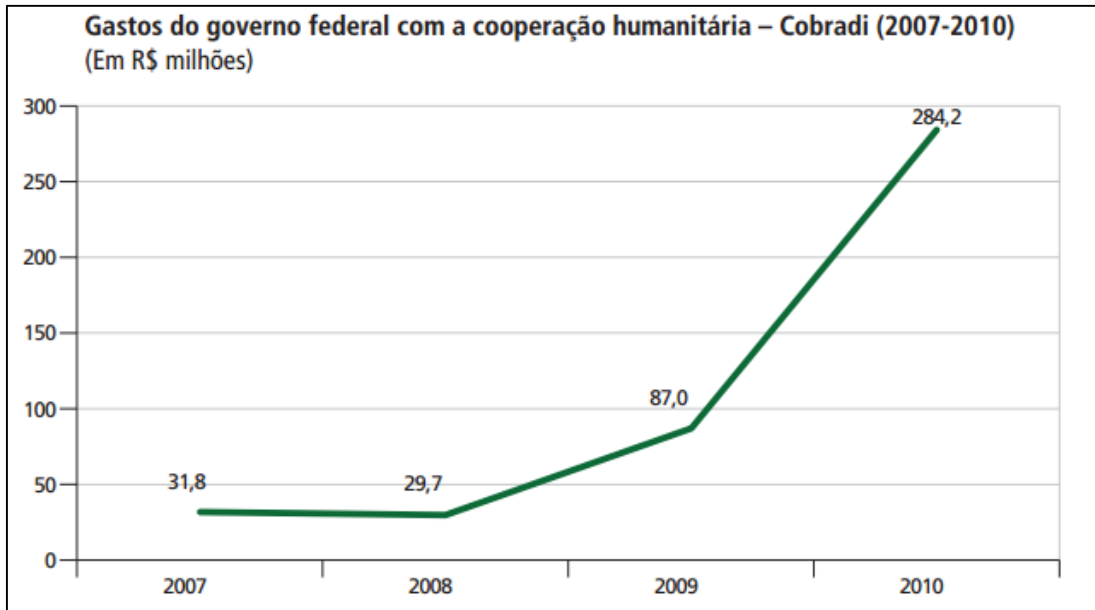


Figura 10 – levantamento da AHI de 2007-2010 (IPEA/ABC, 2010).

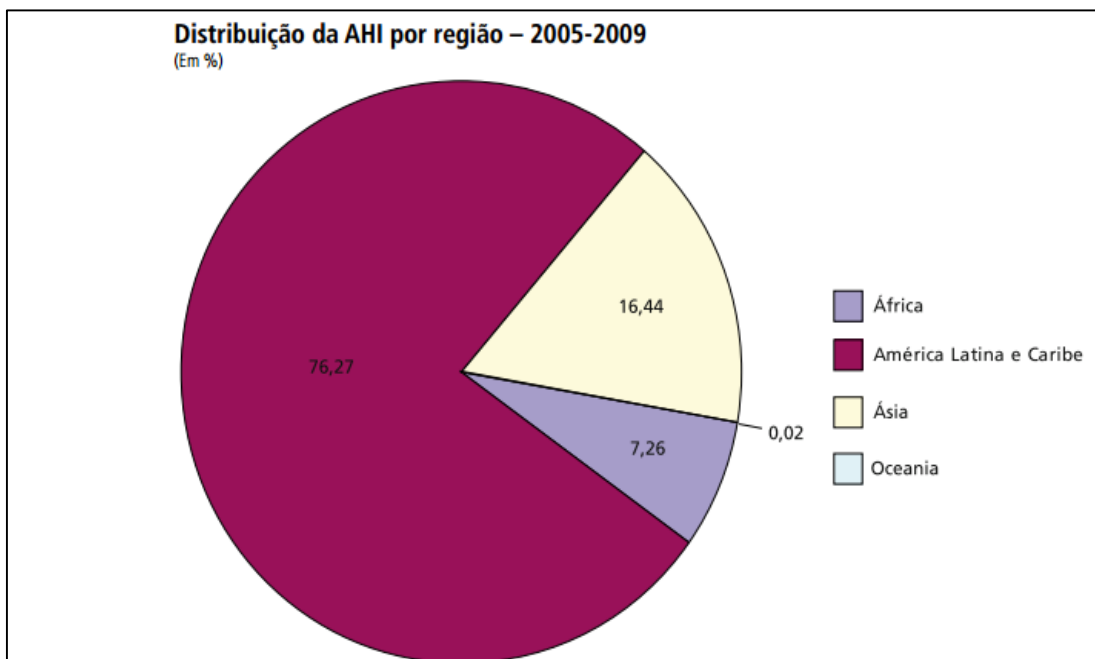


Figura 11 – distribuição da AHI de 2005-2009 mostra concentração na América Latina e Caribe (IPEA/ABC, 2009).

4. O PÓS-MINUSTAH: UM BALANÇO DO IMPACTO DA MISSÃO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Neste último capítulo será feito um breve balanço de alguns aspectos da política externa brasileira relacionados com o envolvimento na MINUSTAH, sobretudo na área de segurança internacional, com o propósito de angariar elementos que possam sustentar a tese lançada como título desta dissertação: a MINUSTAH como ponto de inflexão na política externa brasileira na área de segurança internacional. Pretende-se demonstrar, através de exemplos práticos, que o Brasil passou a adotar uma postura de maior engajamento e protagonismo em matéria de política de segurança internacional. Outras repercussões que vão além da questão de segurança e defesa, como ações estratégicas de integração de infraestrutura, como a construção do Porto de Mariel em Cuba, não são outra coisa senão os reflexos da maior presença brasileira no Caribe, capitaneada pela ação na MINUSTAH.

As perspectivas políticas para o Haiti e sua inserção regional no Caribe serão analisadas neste momento chave, em que se completou uma década da implantação da MINUSTAH e especialmente em 2015, ano de eleições em nível nacional e local, para Presidente da República, Senadores, Deputados e governantes locais (ONU, 2015). Em certa medida, este é o grande teste para a Missão, já que se prenuncia a retirada de parte dos efetivos militares e de policiais para 2016. Pretende-se avaliar em que medida o ambiente interno reconhecidamente mais estável e seguro no Haiti (Muggah, 2015:10) repercute em seu entorno, já que o país foi fator de instabilidade regional por muitos anos. Com representação política mais estável o país tem buscado integração com seus vizinhos e demais países membros da OEA e com outras nações do mundo (Hamann, 2015:5-7).

Após onze anos de esforços no Haiti, uma avaliação do atual patamar em que se encontra a inserção brasileira no Caribe e América Central, poderá demonstrar em que grau a MINUSTAH pode ter sido um catalisador para esse reforço da inserção brasileira na região. O ativismo e a liderança do Brasil deixam repercussões que vão além da área de segurança e defesa. A maior inserção na região do Caribe e América Central está em linha com a decisão da política externa brasileira atual de aumentar o enfoque nas relações de cooperação Sul-Sul¹⁹ e dar maior atenção para a relação com vizinhos regionais. Um dos exemplos dessa atitude é a construção do porto estratégico de Mariel em Cuba. A partir dele, lançam-se as bases para a internacionalização de empresas brasileiras, cubanas e caribenhas, que terão acesso privilegiado ao mercado consumidor da América do Norte e saída logística para o mercado asiático a partir do Canal do Panamá (Waisbisch e Pomeroy, 2014).

Em matéria de política de segurança internacional, a constituição do CDS, no âmbito da UNASUL, em 2008, é uma das principais ações estratégicas dos países da América do Sul na atualidade, uma vez que todas as regiões do mundo já possuem organizações desse tipo. Neste capítulo serão abordados também o protagonismo e o ativismo brasileiros na condução das negociações que redundaram na sua implantação e o papel da MINUSTAH na legitimação dessa liderança. A experiência brasileira enquanto *Force Commander* no Haiti, ao liderar tropas compostas majoritariamente por militares sul-americanos, foi decisiva para o reconhecimento desse protagonismo nas questões de segurança e defesa no Complexo de Segurança da América do Sul.

¹⁹ Para especialistas a CSS diz respeito a uma modalidade da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Fonte: <http://observatorio.iesp.uerj.br/>, [22 de abril de 2015].

Pretende-se, assim, abordar a relação da MINUSTAH com o novo patamar estratégico atingido pela defesa nacional e pelas forças armadas, após o governo brasileiro ter assumido a responsabilidade de liderar a missão, como consequência da política externa do Governo Lula que considerava prioritário um novo ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira (Saraiva, 2013:13). Além disso, avaliar em que medida o envolvimento brasileiro e sul-americano na missão foi além das tradicionais ações militares em locais de conflito, contando com a participação de considerável contingente civil e mobilização de recursos financeiros, o que, em conjunto, serviu de base para a formulação de uma doutrina de *peacekeeping* com a marca brasileira. Nas operações militares foi adotada uma postura de imparcialidade, em que o uso cauteloso da força em momentos chave, alterna o engajamento das forças militares e dos civis no esforço de reconstrução nacional (Muggah, 2016:14).

Do mesmo modo pretende-se analisar como se delineia e evolui a participação brasileira em missões de paz da ONU após uma década de funcionamento e comando militar da MINUSTAH e de ter se tornado o principal contribuinte da missão. Nesse período de vigência da MINUSTAH, o Brasil tornou-se importante contribuinte para as Missões de Paz das Nações Unidas, não só em matéria financeira, mas sobretudo em efetivo militar, equipamentos, pessoal civil e pessoal de governo especializado. Um dos exemplos marcantes dessa nova fase é a liderança brasileira da Força-Tarefa Marítima (FTM), componente naval da UNIFIL (Força Interina das Nações Unidas no Líbano), que patrulha o Mar Mediterrâneo, na costa do Líbano. Nesse período a ação externa do governo brasileiro e as forças armadas do país experimentaram significativo aumento de prestígio internacional em questões de segurança (Amorim, 2013).

4.1. As perspectivas para o Haiti e sua inserção internacional

Apesar de o foco deste trabalho ser o período de atuação da MINUSTAH é importante fazer um resgate da história recente do Haiti, que apresenta historicamente um panorama de pobreza e vulnerabilidade extrema. Atualmente cerca de 80% de sua população vive abaixo da linha da pobreza, conforme dados da CIA (*Central Intelligence Agency*)²⁰, e possui sérias lacunas em termos de infraestrutura social e econômica. O sistema político frágil foi marcado por uma ocupação militar dos Estados Unidos (1915-1934), governos autoritários e instabilidade política permanente. O atual presidente Michel Martelly e o Congresso ainda não realizaram as eleições municipais e legislativas, previstas para 2014, que deverão ser realizadas no final de 2015, conforme calendário acordado com a ONU²¹.

Após onze anos, pode-se considerar que a MINUSTAH cumpriu seu principal objetivo, restaurar um ambiente seguro e estável em termos de segurança pública. A estabilidade interna relativa serve para a consecução de outro importante objetivo da missão que é a manutenção do Estado de Direito, especialmente o respeito às instituições e autoridades constituídas, principalmente por meio de eleições. Nesse aspecto, pode-se considerar que a missão cumpriu seu papel e encaminha o país para uma eleição geral que deverá eleger presidente, membros do congresso e autoridades locais. O Haiti vai para sua terceira eleição presidencial consecutiva e dois mandatos presidenciais cumpridos integralmente, sem interrupções por golpes de Estado, algo que pode inaugurar nova era política para o país (Muggah, 2015:10).

²⁰ Fonte: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html, [18 de maio 2015].

²¹ Fonte: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49950#.VV0v_PIVjiW, [18 de maio 2015].

Ainda que indicadores apontem para essa melhora razoável na situação política, os principais desafios hoje continuam a ser na área de segurança pública e Estado de Direito. É preocupante que as eleições gerais ainda não tenham sido realizadas e que, quando de sua realização, é imperativo que sejam justas e seguras, com a possibilidade de que todos possam votar sem que haja qualquer tipo de coerção, fraudes ou tumultos no processo. A falta de capacidade institucional e de recursos próprios da PNH e a deficiência do sistema prisional, com problemas de superpopulação e inúmeros casos de detenções prolongadas também são fortes críticas que pesam sobre o atual governo haitiano. Além disso, num contexto ainda volátil e de certa forma permissivo à violência armada, a falta de prestação de serviços essenciais pode se tornar um motivo para o retorno da instabilidade e perda de controle sobre a situação até agora conseguida pela MINUSTAH (Hamann, 2015:5-7).

Após uma década da missão o Haiti tornou-se membro da Comunidade do Caribe (CARICOM) e da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), organizações regionais fundamentais para o desenvolvimento, e está plenamente integrado a seu entorno geopolítico (Hamann, 2015:5-7). Para fortalecer a ação desses organismos regionais é fundamental a integração de todas as nações da região, que podem vir a funcionar como um bloco em questões econômicas, de segurança e cooperação. Nesse contexto, pode-se afirmar que a MINUSTAH contribuiu para aproximar não só o Brasil, mas também os outros países da região, do antes negligenciado “irmão caribenho”. O aumento do fluxo comercial entre os dois Estados e a possibilidade de utilização do Haiti como entreposto na cadeia comercial com os Estados Unidos, são exemplos dos ganhos provocados pelo estreitamento das relações (Waisbisch e Pomeroy, 2014).

O Haiti possui forte dependência econômica em relação aos Estados Unidos, tanto para exportações, 84,7%, quanto para importações, 35,2% (Brasil, 2014). A maior aproximação com o Brasil e demais países sul-americanos foi fator decisivo para a diversificação dos parceiros comerciais do país²². A dependência haitiana de bens como o petróleo e seus derivados e de gás natural, foi, em grande medida, superada depois da adesão, em 2007, ao Petrocaribe (Acordo de Cooperação Energética entre Venezuela e países do Caribe). Embora a aliança já existisse desde 2005, o Haiti só pode participar depois da eleição de 2006, em que foi eleito René Preval. O principal objetivo era garantir a soberania energética dos países caribenhos que, em geral, eram extorquidos por empresas de transporte através da cobrança de taxas abusivas²³.

A estabilidade política e de representação do governo haitiano logrou estabelecer uma relação diplomática com o país com o qual a nação caribenha tem a ligação mais emblemática. A visita de Françoise Hollande, primeiro Chefe de Estado francês no Haiti, em 12 de maio de 2015, é também um marco para as relações externas do país. Sua presença tenta resgatar as relações com o Haiti e inscreveu-se numa agenda mais ampla de contatos e acordos de cooperação com outros países caribenhos, especialmente Cuba, com os quais a França pretende estreitar laços para parcerias comerciais e de cooperação²⁴.

²² Segundo dados do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) (AliceWeb), ainda que o intercâmbio comercial com o Haiti seja pouco relevante se comparado a outras relações comerciais do Brasil, a exportação brasileira ao Haiti saltou de USD 148.601.509 (no período entre 1997 e 2004) a USD 539.798.726 (de 2005 até junho de 2014). Já as importações brasileiras de produtos haitianos passaram de USD 673.287 no primeiro período a USD 6.509.584. A participação brasileira permanece, no entanto, baixa. Em 2013 o Brasil era destino de apenas 0,1% das exportações haitianas, ocupando a 22ª posição. No campo das importações, o país posicionou-se no 9º lugar no rol de fornecedor de bens ao Haiti, participando com 1,5%. Acesso em 10 de maio de 2015.

²³ <http://www.petrocaribe.org/>, [10 de maio de 2015].

²⁴ <http://www.lemonde.fr/haiti/>, [12 de maio de 2015].

Outro destaque para a nova fase da política externa do Haiti foi o progresso conseguido na atribulada relação bilateral com a República Dominicana, com intermediação da CARICOM, OEA e ONU. Os dois países dividem a Ilha de Santo Domingo ou Ilha Espanhola (Figura 12), mas possuem um histórico de hostilidades e disputas que teve início durante a colonização europeia e continuou até os dias atuais. Uma das decisões dos recentes entendimentos de 2014 prevê que o Congresso da República Dominicana deverá votar um plano para naturalizar os dominicanos descendentes de haitianos²⁵ como forma de integrá-los à sociedade e impedir manifestações de xenofobia e racismo. Por outro lado, também prevê a suspensão, por parte do Haiti, da proibição de importação de alguns produtos oriundos do lado dominicano (Agyapong, 2014).



Figura 12 - Mapa da Ilha Espanhola ou de São Domingo. Haiti ocupa a parte ocidental e a República Dominicana a parte oriental. Fonte: livraria digital Congresso dos Estados Unidos.

²⁵ Estimativas indicam que existem cerca de 500-700 mil pessoas ilegais, de origem haitiana, na República Dominicana, ocupando, em geral, funções subalternas no mercado de trabalho, alguns em condição análoga à de escravidão. O problema da imigração agravou-se com o terremoto de 2010. Fonte: <http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=PT&cod=82020>, [22 de maio de 2015].

4.2. Aumento da inserção brasileira no Caribe e América Central

Quando da criação do Grupo Amigos do Haiti em 2001 pela OEA, o Brasil não fazia parte de seus membros, nem mesmo como observador²⁶. O grupo foi criado num momento de forte instabilidade política e social no país e pretendia auxiliar na busca de saída negociada entre a oposição e partidários de Jean-Bertrand Aristide, então eleito presidente em 2000. Com a MINUSTAH, o Brasil inaugurou uma postura diferente em relação às questões de segurança da sua vizinhança imediata e do entorno regional. O Presidente Lula liderou uma ação mais contundente e proativa, condizente com o peso regional relativo brasileiro. Neste contexto, inclui-se a região chamada Gran-Caribe e a relação de cooperação estratégica Brasil-Venezuela (Villa, 2006:69).

O aumento da presença brasileira no Caribe deu-se por meio da MINUSTAH, principalmente, mas logo foi seguida por ações como o aumento da presença diplomática, por meio da abertura de novas embaixadas²⁷; maior envolvimento na OEA, CELAC e outros organismos multilaterais regionais. Essas foram ações cruciais para que o Brasil pudesse equilibrar a resolução da pendência histórica nas relações diplomáticas dos Estados Unidos com Cuba e sua participação na OEA e resolver um dos principais problemas geopolíticos da região. Em junho de 2009 foi aprovada a resolução que declara a readmissão da República de Cuba na organização. Em 17 de dezembro de 2014 os presidentes dos Estados Unidos e de Cuba fizeram declarações simultâneas de que os dois países estavam retomando as relações diplomáticas²⁸.

²⁶ <http://www.oas.org/OASpage/press2002/en/press2001/october01/203p.htm>, [12 de maio de 2015].

²⁷ Entre 2003 e 2009 o Brasil abriu 35 embaixadas, sendo 7 delas no Caribe. Fonte: MRE.

²⁸ <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/12/obama-e-raul-castro-anunciam-restabelecimento-de-relacoes-de-cuba-e-eua.html>, [18 de maio de 2015].

Cuba é o país chave no Caribe e tem grande reconhecimento por sua ajuda médica no Haiti, sobretudo pós-terremoto de 2010. Neste país, o Brasil atua para implantar uma iniciativa de grande alcance a qual aumentará a integração econômica dos países caribenhos com o mercado norte-americano, com o de outros países da América Latina e Ásia, por meio da logística de transporte apoiada pelo Porto de Mariel e por sua Zona Franca. Com financiamento de mais de 800 milhões de dólares oriundos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) para a construção do complexo portuário por empresa brasileira, a Odebrecht, o Brasil é um dos países que estará melhor posicionado para aproveitar as oportunidades de comércio que surgirão com a possível suspensão do embargo econômico a Cuba e o reatamento das relações diplomáticas com os Estados Unidos (Melo, 2014).

Nesse sentido, continua válida e atual a tese tradicionalmente defendida pela diplomacia brasileira de que segurança e desenvolvimento não podem estar dissociados, mas que são elementos de uma mesma estratégia na pacificação em áreas conflituosas (Brigagão e Mello, 2006). As críticas às missões anteriores no Haiti têm este traço: deu-se ênfase demasiada à segurança e atenção de menos ao desenvolvimento econômico e social. Abordagens multidimensionais operam no sentido de que a MINUSTAH possui ainda outro diferencial: a Missão atual adotou outra abordagem do conflito, com enfoque na segurança humana, ao passo que as missões anteriores tinham enfoque na segurança internacional. Enquanto as potências intervenientes, principalmente Estados Unidos, estavam preocupadas em resolver problemas de fronteira, imigração e tráfico, a abordagem da MINUSTAH deu enfoque na segurança da população a ser protegida e em ações de desenvolvimento econômico e social (Muggah e Krause, 2006:139).

A presença brasileira no Haiti, por meio da MINUSTAH, e seu maior envolvimento em questões de segurança internacional, teve como repercussão diversas ações diplomáticas na área de defesa e segurança, principalmente por meio de acordos de cooperação com nações caribenhas e do entorno regional sul-americano. No marco da cooperação regional bilateral, foram assinados diversos acordos de defesa, entre eles com a Jamaica e Antígua e Barbuda, ambos em 2014, que preveem, entre outros pontos, compartilhar conhecimentos e experiências adquiridas em operações das Forças Armadas, incluindo operações internacionais de manutenção da paz, bem como em uso de equipamento militar nacional e estrangeiro (MRE, 2014).

Em outras áreas, como a educacional, técnica e científica, o Brasil possui grande potencial para aumentar a cooperação com o Haiti e o Caribe e a mobilidade estudantil na região. Exemplo de iniciativa é o Programa de Alianças para a Educação e Capacitação (PAEC), implementado pelo Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (GCUB)²⁹ em parceria com a OEA, com apenas quatro anos, alcançou uma projeção regional muito importante. É fundamental que esta iniciativa continue com o avanço na região e possa atender mais estudantes de outros países latino-americanos e caribenhos que realizam seus estudos de doutorado no Brasil para que, ao regressarem aos seus países, possam desenvolver seus próprios programas de mestrado e assim contribuir para o crescimento e para o desenvolvimento de suas regiões³⁰.

²⁹ Foi formalmente constituído como associação de dirigentes universitários em 27 de novembro de 2008, durante solenidade acadêmica no Salão Nobre da Reitoria da Universidade de Coimbra. O GCUB é composto por universidades nacionais – federais, estaduais, confessionais e comunitárias – que reconhecem a instituição conimbricense como alma mater. Sua missão é promover a integração interinstitucional e internacional, mediante programas de mobilidade docente e discente, contribuindo para o processo de internacionalização soberana da rede universitária nacional com suas contrapartes estrangeiras.

³⁰ <http://www.grupocoimbra.org.br/coimbra/>, [15 de maio de 2015].

4.3. Legitimação da liderança brasileira no Conselho de Defesa Sul-americano

A UNASUL foi criada em 2008 e tem a adesão das 12 nações sul-americanas, conforme informações de sua página oficial³¹. A instalação do CDS no âmbito da UNASUL, também em 2008, teve forte apoio brasileiro, já que a região não contava com uma instância de cooperação nessa área. Mas é bem verdade que o eixo da articulação da emergente comunidade de segurança do Cone Sul já encontrava espaço no MERCOSUL desde os primeiros encontros de ministros de defesa dos países membros, cujo objetivo foi criar uma Secretaria Permanente de Defesa. Embora não tivesse como objetivo central a cooperação em defesa e segurança, consolidou a dessecuritização das relações Brasil-Argentina, em torno das quais gravitaram o Uruguai e o Paraguai (Abdul-Hak, 2013:74-75).

A UNASUL, que se aproxima mais de um instrumento de governação regional que dos padrões clássicos de integração do MERCOSUL, foi o ambiente propício para a implantação da política externa que ganhou força com a ascensão do Presidente Lula em 2002, percebida como instrumento para a realização do potencial brasileiro e a formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. O CDS foi criado para articular tanto as políticas de defesa da região quanto a produção e intercâmbio de armamentos, assim como colocou o Brasil no centro da agenda de segurança regional. Na percepção de seus formuladores, o CDS, junto com o comando da MINUSTAH, contribuiria para aproximar o Brasil do esperado assento permanente no CSNU (Saraiva, 2013: 13-15).

³¹ <http://www.unasursg.org/es/Estados-miembros>, [24 de maio de 2015].

Cabe destacar a presença de países do Cone Sul na MINUSTAH, com maioria de brasileiros, cujo contingente representa cerca de 50% do efetivo militar da missão, conforme Quadro 2 a seguir. Pela primeira vez na história da ONU, um grupo de Estados que desempenham papel secundário no sistema internacional respondeu a um apelo do CSNU compondo a MINUSTAH (Seitenfus, 2006:15 *apud* Oliveira, 2009b:25). Para alguns estudiosos da segurança internacional e da defesa, este legado deixado pela experiência no Haiti deverá servir para consolidar este novo modelo de operações de manutenção da paz, que pode ser considerado como uma via própria criada pelos países sul-americanos, com a marca da disposição brasileira pela negociação e pelo uso da força de maneira cautelosa. Alguns analistas começaram a falar em “*brazilian way of peacekeeping*”, assentado numa postura de negociação, uso adequado da força e envolvimento com a população local (Muggah, 2015:14).

PAÍS CONTRIBUINTE	EFETIVOS	ESPECIALIDADES
ARGENTINA	550	Infantaria, Aviação, Hospital Militar
BOLÍVIA	205	Infantaria
BRASIL	1.267	Infantaria, Engenharia
CHILE	557	Infantaria, Engenharia, Aviação
EQUADOR	66	Engenharia
GUATEMALA	113	Polícia Militar
JORDÂNIA	718	Infantaria
NEPAL	1.066	Infantaria
PERU	204	Infantaria
FILIPINAS	154	Infantaria
SRI LANKA	949	Infantaria
URUGUAI	1.122	Infantaria
PARAGUAI	31	Infantaria
DIVERSOS	103	Militares nacionais desses países, com funções de Estado Maior no Quartel-General do Componente Militar
Total	7.105	Diversas

Quadro 2 – Efetivo total empregado em período de cada seis meses (Oliveira, 2009b:24).

A disposição com a qual o governo brasileiro assumiu a MINUSTAH é decorrente da política externa do governo Lula, que vislumbrava um novo ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira, o que passou a ser considerado prioritário (Saraiva, 2013: 13). Assim, a proposta de criação do CDS previa que este assumisse funções como a elaboração conjunta de políticas de defesa, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz da ONU, troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa e integração de bases industriais de material bélico. Dessa forma, o Conselho não apresenta em seus objetivos pretensões operacionais, nos moldes da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), mas sim a necessidade de uma integração em questões de treinamento e de um conselho integral de defesa³².

Além disso, a recente criação da Escola Sul-americana de Defesa (ESUD), aprovada em fevereiro de 2014, foi também um importante passo para o fortalecimento da cooperação em matéria de segurança e defesa no âmbito do CDS, ao qual está vinculada. Nesse espaço de reflexão deu-se mostra dos resultados da participação brasileira na MINUSTAH, já que o primeiro diretor indicado para dirigir a nova escola é o professor de Relações Internacionais da UNB (Universidade de Brasília), Antônio Jorge Ramalho da Rocha, que teve destacada e longa participação na MINUSTAH como assessor do MD. A indicação de um civil para este posto de alta relevância é mais um legado da missão e consolida a moderna política de defesa sul-americana, em que o controle sobre a atividade de defesa vai caber aos civis (Saint-Pierre, 2007).

³² http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/04/080415_jobimvenezuela_cj_ac.shtml, [22 de abril de 2015].

A Minustah também legitima a aspiração brasileira por um status de hegemonia regional. A missão é importante como a primeira operação de paz composta por uma maioria de países latino-americanos, com Argentina e Chile figurando entre os maiores contribuintes. De acordo com a declaração do Ministro da Defesa argentino, essas nações estavam motivadas “a mostrar que a América Latina amadureceu”. Por liderar a missão, o Brasil é o representante mais visível da crescente influência internacional da região. Ademais, a participação no Haiti tem permitido uma coordenação política e econômica mais estreita entre as nações sul-americanas e entre seus centros de treinamento para pessoal a ser desdobrado em Missões de Paz, como o CCOPAB. O Brasil percebe seu papel de liderança como crucial para a reabertura de negociações de livre comércio na América do Sul, incluindo os impasses atuais nas discussões no âmbito do MERCOSUL (Bracey, 2011:324).

A criação do CDS faz parte de um projeto político de desenvolvimento nacional que prioriza a interdependência ao articular a defesa nacional à segurança do entorno regional. Esta perspectiva, embora acertada, encontrará alguns desafios, especialmente pelas dificuldades de se fazer desenvolver acordos de cooperação na área de segurança, que, por sua natureza, são mais lentos que outros, pois requerem prazos mais alongados (Oliveira, 2012:9). No presente século, o Brasil, para além da integração física e econômica pretendida, tem trabalhado na América do Sul procurando fomentar uma agenda comum de segurança e contrapor-se à influência norte-americana na região. A pactuação dessa agenda comum, permitiria, em tese, a criação até mesmo de uma comunidade de segurança, dada a centralidade da territorialidade na dinâmica dos estudos de segurança internacional. No entanto, o Brasil e seus vizinhos precisam despertar de um longo período de letargia e inação (Fuccille, 2012:116).

4.4. Perspectivas para a atuação brasileira no sistema de segurança da ONU

Muitas foram e são as motivações do Brasil em integrar e comandar a MINUSTAH. Do ponto de vista diplomático, esta decisão dialoga com ações de política externa que visam fortalecimento da inserção internacional brasileira. Ainda, diplomatas e acadêmicos acreditam que a pretensão de obter um assento no CSNU seja um fator explicativo da disposição do país em atuar no Haiti. Os possíveis frutos políticos e simbólicos dos esforços empreendidos na pacificação e reconstrução do Haiti seriam, aos olhos de muitos, fatores legitimadores do pleito brasileiro à participação no órgão máximo da ONU. A estas motivações, soma-se a promoção, durante o governo Lula, da chamada “política externa humanista” e da “diplomacia da solidariedade”, nas quais o princípio da não-indiferença complementaria o tradicional princípio de não-intervenção, pedra basilar da diplomacia brasileira (Waisbich e Pomeroy, 2014:2).

Parece-nos claro afirmar que a última década representou uma experiência única e sem precedentes para o Brasil em termos de participação em Missões de Paz, ilustrado pelo exercício do comando das tropas da MINUSTAH. O desdobramento de aproximadamente trinta mil soldados ao longo de dez anos, conforme a Figura 13, expôs as forças armadas a um cenário com características específicas de tensão e instabilidade, que por si mesmo pode ser considerado valioso pelo aporte ao treinamento das tropas e aprimoramento de doutrinas no CCOPAB. Além disso, foram investidos um valor estimado de R\$637 milhões entre os anos de 2004 a 2009, para a manutenção de um efetivo militar de 1.220 homens em campo, um valor muito maior comparado ao que foi gasto no Timor Leste, conforme o Quadro 3 a seguir, elaborado por Oliveira Jr e Góes (2010:26).



Figura 13 – efetivo militar brasileiro empregado em 10 anos de missão (2004-2014). Fonte: <http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti>, [25 de março de 2015].

Investimento financeiro comparado para tropas no Timor Leste e no Haiti		
Operação	Timor Leste – UNTAET/UNMISSET 1999-2005	Haiti – MINUSTAH 2004-2009
Recursos investidos (valores em R\$)	37.119.117,00	636.241.395,00
Tropa (quantidade aproximada)	60	1.200

Quadro 3 – quadro comparativo dos gastos no Timor Leste (1999-2005) e Haiti (2004-2009). Fonte: Oliveira Jr e Góes, 2010:26.

A reconfiguração da MINUSTAH, no sentido de transição para outra modelagem operacional, vem sendo estudada há algum tempo. Uma missão técnica de avaliação foi enviada pelo DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*) ao Haiti em junho de 2014 para apresentar opções para o encerramento da missão ou a sua reconfiguração, e uma transição de suas responsabilidades em futuro próximo para o governo do Haiti. O CSNU deliberará em outubro de 2015 sobre um novo mandato e a forma que a missão tomará nos próximos anos. Caso não haja novos desdobramentos em outras Missões de Paz o Brasil comprometeu-se em manter um efetivo de prontidão³³ para ser empregado caso seja solicitado pela ONU (Nunes, 2015:16-25).

³³ UNSAS (United Nations Stand by Arrangement Systems): sistema pelo qual um Estado-membro se compromete a manter certo nível de prontidão e contribuição para as OMP da ONU.

Passado o cumprimento da MINUSTAH, de que forma o Brasil deverá atuar nas Missões de Paz da ONU? Outra questão que deve ser posta é: quais são os objetivos do Brasil ao atuar no sistema de segurança da ONU? Para a primeira pergunta talvez a resposta esteja no papel que o Brasil desempenha nessas missões, ou seja, contribuir mais com o envio de contingentes civis e militares, assim como outros países em desenvolvimento, e manter o patamar de sua contribuição global ao orçamento do DPKO, embora o Brasil tenha aumentado sua parcela de contribuição em períodos mais recentes (Quadro 4), além dos aportes próprios que realizou na MINUSTAH.

Gastos com operações de paz					
Ano fiscal	2006 ¹	2007 ¹	2008 ¹	2009 ¹	2010 ¹
Recursos aprovados para operações de paz (US\$ bilhões)	5,2	6,7	7,3	7,7	n.d. ²
Contribuição brasileira para operações de paz (%)	0,30	0,17	0,17	0,17	0,32
Orçamento regular da ONU (US\$ bilhões)	1,92	2,24	2,06	2,71	2,35
Contribuição brasileira para o orçamento regular da ONU (%)	1,52	0,87	0,87	0,87	1,61

Quadro 4 – gastos com OMP entre 2006 e 2010. Fonte: Rocha e Góes, 2010:64.

De acordo com Rocha e Góes (2010:66), o Brasil, ao inscrever numeroso contingente na MINUSTAH, em certo sentido, fortaleceu uma espécie de divisão internacional do trabalho nas Missões de Paz. Por um lado, os cinco membros permanentes do CSNU e as cinco maiores economias financiam majoritariamente as missões e, por outro, países em desenvolvimento enviam a maior parte do efetivo (vide Quadros 5 e 6). São quase dois terços do pessoal policial e militar oriundos de dez países em desenvolvimento, de um efetivo total de 107 mil, ao passo que os dez maiores financiadores respondem por quase 80% do orçamento de cerca de US\$ 7 bilhões, do ano fiscal 2014-2015³⁴.

³⁴ <http://www.un.org/en/peacekeeping/>, [28 de maio de 2015].

Ranking de financiadores	País	Participação
1º	Estados Unidos	28,38%
2º	Japão	10,83%
3º	França	7,22%
4º	Alemanha	7,14%
5º	Reino Unido	6,68%
6º	China	6,64
7º	Itália	4,45%
8º	Rússia	3,15%
9º	Canadá	2,98%
10º	Espanha	2,97

Quadro 5 - dados obtidos no sítio da internet do DPKO em 28/05/2015. Neste ranking estão presentes os cinco membros permanentes do CSNU e as cinco maiores economias do mundo. Elaboração própria.

Ranking de tropas	País	Efetivo
1º	Bangladesh	9.307
2º	Paquistão	8.163
3º	Índia	8.112
4º	Etiópia	7.864
5º	Ruanda	5.575
6º	Nepal	5.316
7º	Senegal	3.570
8º	Gana	3.053
9º	Nigéria	2.975
10º	Egito	2.937

Quadro 6 - dados obtidos no sítio da internet do DPKO em 28/05/2015. Elaboração própria.

Como resultado desse engajamento o Brasil deixou a 100ª posição entre os países contribuintes com efetivos policiais e militares para Missões de Paz em 2001, com apenas 100 pessoas, para o 11º lugar em 2013, com 2.205 militares e agora, em abril de 2015, está na 20ª posição entre os efetivos, com 18 policiais e 1.660 militares, totalizando 1.678 homens³⁵. Em que pese esse efetivo total relativamente elevado, o número de policiais brasileiros em missão ainda é muito baixo, comparado aos outros grandes contribuintes. Apesar da substancial mudança de estratégia em Missões de Paz em menos de uma década, não foram detectadas reações de oposição da sociedade com respeito ao envio de tropas para Missões de Paz; ao contrário, segundo o IPEA (2011, p. 16), 80% dos brasileiros são favoráveis à participação do Brasil em Missões de Paz, enquanto apenas 20% são contrários.

³⁵ Ibidem

O Brasil já participou de mais de 50 operações de paz e missões similares, tendo contribuído com mais de 33.000 militares, policiais e civis. Atualmente, participa com mais de 1700 pessoas em 9 operações de paz, conforme Figura 14 e dados do MRE³⁶. Nesse sentido, cabe retomar a pergunta feita anteriormente: quais são os objetivos do Brasil ao atuar no sistema de segurança da ONU? A participação em operações de paz relaciona-se com uma agenda internacional que tem se tornando cada vez mais relevante. Não participar dessa agenda fundamental implicaria, necessariamente, perda de influência política internacional. Enquanto o orçamento ordinário da Assembleia Geral da ONU, dos últimos anos, gira em torno de US\$ 3 bilhões, o orçamento do DPKO foi de cerca de US\$ 7,5 bilhões. Isso serve para ilustrar o peso dessas missões dentro das atividades desempenhadas pela ONU atualmente (Oliveira Jr e Góes, 2010:28).

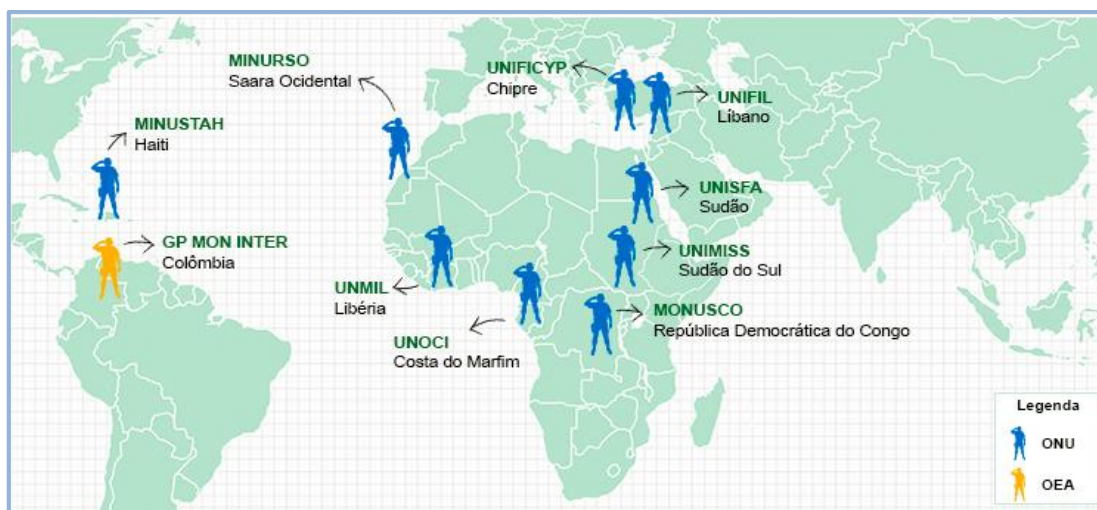


Figura 14 – infográfico com presença brasileira atual em Missões de Paz da ONU³⁷. Fonte: <http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz>, [10 de abril de 2015].

³⁶ <http://www.itamaraty.gov.br/>, [28 de maio de 2015].

Os ganhos para a defesa nacional são incontestáveis a partir do maior envolvimento no sistema de segurança da ONU, através das Missões de Paz. A criação do CCOPAB dotou as forças armadas de equipamento permanente de instrução e preparo para participar de ações em áreas conflituosas, que requerem treinamento diferente daqueles da guerra tradicional. Esse centro será um dos principais meios de cooperação com as forças armadas dos países sul-americanos e seus centros de treinamento para Missões de Paz. A principal missão do CCOPAB será institucionalizar e sistematizar uma doutrina brasileira de atuação em Missões de Paz, em grande medida desenvolvida durante os anos de comando da MINUSTAH, o que seria uma das grandes novidades nesse campo, pois utiliza-se da doutrina onusiana tradicional de resolução de conflitos e agrega elementos da tradição diplomática brasileira de tentar resolver os conflitos pela via da negociação (Nunes, 2015:16-21).

A decisão de liderar a MINUSTAH está ligada à crescente agenda militar brasileira e à melhoria das relações cívico-militares. A missão serve como uma oportunidade para os militares aprofundarem seus laços com o MRE a fim de revelar o papel mais ativo do Brasil na segurança internacional e nos futuros compromissos de estabilização e esforços contra novas ameaças e conflitos (HIRST, 2009:10 *apud* Bracey, 2010:325). Ela também permite às Forças Armadas participarem diretamente na “diplomacia presidencial” do Brasil, em que o chefe do Poder Executivo serve como o principal árbitro da imagem do país no exterior. Estas considerações são percebidas na Estratégia Nacional de Defesa do Brasil de 2008, que afirma: o Brasil deve expandir sua participação em OMP, sob a égide da ONU ou de uma organização regional multilateral, de acordo com os interesses nacionais expressos nos compromissos internacionais (Bracey, 2010:325)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela análise feita anteriormente, é possível concluir que o Haiti, com seu histórico de instabilidade, foi um dos principais componentes de desestabilização política da região do Caribe. Com uma história ambígua, ao mesmo tempo que tem um passado de lutas pela independência e contra a escravidão, tornou-se com o passar dos anos um Estado considerado “falido/falhado”. As raízes de sua crônica incapacidade de superar suas dificuldades internas podem estar mesmo no seu nascedouro, afinal, as potências coloniais do início do século XIX investiram todas as suas forças para inviabilizar aquela que foi a primeira República negra da história. Desde o início da colonização europeia até os dias atuais o Haiti sofreu com o flagelo da instabilidade política, da violência, da tirania, da corrupção e da autocracia, sem mencionar a exploração interna e externa da população por uma elite minoritária associada a interesses estrangeiros (Buss, 2008:21).

Embora a MINUSTAH não seja, nem pretende ser, a redenção para esse passado de dificuldades, tem servido, de modo paulatino, para devolver ao país a institucionalidade democrática, tendo alcançado relativa estabilidade política e a manutenção do Estado de Direito. Além disso, no campo da geração de oportunidades e desenvolvimento econômico, pode-se considerar que o país tem buscado se ajustar com sucesso às oportunidades que seu entorno geográfico estratégico, próspero e pacífico oferece, como uma maior integração à economia de países como os Estados Unidos, onde, aliás, encontra-se a maior parte de sua diáspora populacional. Embora haja a tendência de classificar o Haiti como Estado falido, Paul Collier (*apud* Patriota, 2010:74) avalia o contrário e que o Haiti tem condições de alcançar a combinação de segurança, democracia e oportunidade econômica.

Certamente, aqueles que estão à frente da MINUSTAH e que trabalham para a estabilização política e social do Haiti, assim como para o desenvolvimento de suas potencialidades econômicas, não carregam a ilusão de que uma Missão de Paz, atuando por um período de pouco mais de 10 anos, vá mudar a fundo uma tão longa e conturbada história de mais de 200 anos. Nas palavras de Rocha (2013), que é um dos mais importantes observadores da missão:

“as fragilidades são inerentes às missões da ONU em geral e as soluções para os problemas dos lugares em que elas se desenvolvem não dependem apenas de uma ordem estável, mas de condições de prosperidade, inclusão social e cidadania. Isso a ONU não pode construir, pois é algo que cada sociedade tem que fazer por si mesma. A ONU pode, isto sim, contribuir, com grandes limitações, para que se criem condições que permitam aos Estados nacionais engendrar esse ciclo de construção institucional e de prosperidade” (Rocha, 2013).

Nesse sentido o ex-Chanceler, ex-Ministro da Defesa e Embaixador Celso Amorim (2005), em discurso perante o CSNU, vaticinou que o sucesso da Missão de Paz no Haiti se baseava em três pilares interdependentes e igualmente importantes: a manutenção da ordem e da segurança; o incentivo ao diálogo político com vistas à reconciliação nacional; e a promoção do desenvolvimento econômico e social. Ao mesmo tempo considerava que a reconstrução do Haiti dependia do atendimento simultâneo desses três pilares e que este seria um compromisso de longo prazo entre as forças políticas intervenientes. Embora este trabalho não tenha como objetivo precípuo avaliar se essas condicionantes foram cumpridas com êxito, é importante investigar em que medida a missão cumpriu seu mandato em todas essas dimensões, para que se possa responder à pergunta de partida deste trabalho, com o máximo de elementos de convicção.

Em termos gerais, pode-se dizer que a MINUSTAH logrou êxito em seus objetivos, especialmente na criação de um ambiente mais estável e seguro para o desenvolvimento político, econômico e social do país. Garantiu a reconciliação nacional através de eleições e do cumprimento dos mandatos. No aspecto do desenvolvimento econômico e social, apesar do terremoto de 2010, tem sido possível criar oportunidades e alternativas para a integração econômica do Haiti na região do Caribe e seu entorno imediato (Patriota, 2010). Decorrente disso, o Brasil, ao liderar a missão, alcançou novo patamar em suas relações internacionais na área de segurança, especialmente sua integração com os demais países sul-americanos, membros da UNASUL e MERCOSUL. Um balanço da atual política externa e de segurança do Brasil dá a dimensão do quanto sua inserção internacional em matéria de segurança faz jus às suas aspirações de tornar-se um ator de peso internacional e regional.

Estado relativamente novo, o Brasil, que chegará ao ano de 2022 à busca do encontro do seu bicentenário como Estado formal, autônomo e ator crescente no sistema internacional do início do século XXI, expunha uma certa continuidade da política externa, desde o século XIX até os anos mais recentes (Saraiva, 2014:10). A inflexão proposta por esta dissertação na área de segurança internacional, também encontra correspondente em outras áreas de política internacional, especialmente naquelas em que o país apresenta um peso específico muito grande, como no debate acerca das questões ambientais mundiais, comerciais e aquelas relativas à agricultura e segurança alimentar global. Prova disso foi a eleição e reeleição, pela primeira vez, do Diretor da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e a eleição do Diretor da Organização Mundial do Comércio (OMC), fruto de sua forte articulação para a formação do G20 comercial.

As operações de manutenção da paz devem ser consideradas um mecanismo favorável para as aspirações globais do Brasil. Apesar dos desafios de segurança, as Missões da ONU permitem o treinamento das Forças Armadas e integração militar na América do Sul a um custo relativamente baixo. As missões também permitem um maior prestígio internacional. A presença do Brasil em nações amigas de língua portuguesa e no mundo em desenvolvimento legitima seu *status* de potência econômica e militar no sul global. Além disso, o Brasil, com suas contribuições, fortalece sua busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Contribuições futuras do Brasil em Missões de Paz da ONU continuarão a refletir o viés pragmático de sua política externa. O país buscará maior prestígio para mostrar sua emergência como uma potência econômica e política por meio da ação na ONU (Bracey, 2011:328).

Dessa forma, conclui-se esta dissertação com elementos suficientes que corroboram a tese lançada inicialmente, de que a MINUSTAH representa um ponto de inflexão, ou virada, na política externa brasileira na área de segurança internacional. Essa conclusão baseia-se nas evidências colhidas nos textos e documentos estudados, que mostram um elevado grau de envolvimento do Estado brasileiro em questões de segurança internacional após a MINUSTAH, muitas vezes com protagonismo ativo, como o lançamento ao debate do conceito de “Responsabilidade ao Proteger”, a criação do CDS e a criação e articulação do G4 para a reforma e ampliação do CSNU. Dessa forma, O Brasil insere-se no sistema de segurança internacional coletivo da ONU como ator protagonista, compatível com sua dimensão política, econômica e geoestratégica, deixando de vez no passado, posições acanhadas, que não são dignas de um país que pretende e deve influenciar as políticas mundiais de segurança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdul-Hak, Ana Patrícia Neves (2013) *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil*. FUNAG: Brasília.

Agyapong, Wilhelmina (2014) “Troubled haitian-dominican bilateral relations await progress” Council on hemispheric Affairs. www.coha.org/troubled-haitian-dominican-bilateral-relations-await-progress/ [22 de maio de 2015].

Alsina Jr., João Paulo (2003) “A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso” *Revista Brasileira de Política Internacional*. Volume 46, nº 2, 53-86.

Alsina Jr., João Paulo (2009a) “O Poder Militar como Instrumento da Política Externa Brasileira Contemporânea” *Revista Brasileira de Política Internacional*. Volume 52, nº 2, 173-191.

Alsina Jr., João Paulo (2009b) *Política Externa e Poder Militar no Brasil: Universos Paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Amorim, Celso (2015) “BRICS deixam o mundo menos dependente de uma única fonte de poder” Entrevista à Revista Carta Capital, <http://www.cartacapital.com.br/internacional/brics-deixam-o-mundo-menos-dependente-de-uma-unica-fonte-de-poder-3601.html> [07 de julho de 2015].

Amorim, Celso (2005) “Discurso do Ministro Celso Amorim na Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti – Nova York, 12/01/2005” *Boletim Mundorama – divulgação científica em relações internacionais*. www.mundorama.net [30 de abril de 2015].

Amorim, Celso (2013) “Segurança Internacional: Novos desafios para o Brasil” *Revista Contexto Internacional*. Volume 35, nº1, 287-311.

Annan, Kofi A. (1996) “Challenges of the new peacekeeping” in Olara A. Otunnu e Michael W. Doyle, *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Nova Iorque: Rothman & Littlefield Publishers, 169-187.

Arguelhes, Delmo de Oliveira (2012) “Protagonismo versus prudência: percepções e atitudes brasileiras diante da segurança regional” *Anais do VI Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, 1-9.

Barnett, Michael (2011) *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press.

Benner, Thorsten (2013) “O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade de Proteger” *Revista Política Externa*. Volume 21, nº 4, 35-46.

Berman, Frank (2004) “The Authorization Model: Resolution 678 and Its Effects”. In: Malone, David (ed.) *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner, 153-165.

Bigatão, Juliana de Paula (2008) “As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais” in D’araújo, M. C.; Soares, S.A.; Mathias, S. K. (org) *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas*. Campinas: Mercado das Letras, 267-282.

Bracey, Djuan (2011) “O Brasil e as operações de manutenção da paz: os casos do Timor Leste e Haiti” *Revista Contexto Internacional*. Volume 33, nº 2, 315-331.

Brasil (1996) *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa. http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFESA.htm [7 de dezembro 2014].

Brasil (2008). *Estratégia Nacional de Defesa: Paz e Segurança para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa. <http://www.defesa.gov.br> [7 de dezembro 2014].

Brasil (2014) “Haiti, comércio exterior”. Ministério das Relações Exteriores – MRE, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos – DPR, Divisão de Inteligência Comercial – DIC. www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/INDHaiti.pdf [18 de maio de 2015].

Brasil (2012) *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> [7 de dezembro de 2014].

Brigagão, Clovis; Fernandes, Fernanda (org.) (2012) *Diplomacia brasileira para a paz*. Brasília: FUNAG.

Brigagão, Clovis; Proença Júnior, Domício (org.) (2002) *Brasil e o Mundo: Novas Visões*. Livraria Francisco Alves Editora: Rio de Janeiro.

Buss, Terry (2008) *Haiti in the balance*. The Brookings Institution: Washington.

Buzan, Barry; Lene, Hansen (2012) *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: Editora Unesp.

Câmara, Inês Pessoa de Lima (1998) *Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana – 1991-1994*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG); Centro de Estudos Estratégicos.

Cardoso, Afonso José Sena (1998) *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos.

Cavalcante, Fernando (2009) "Sucesso ou fracasso: uma avaliação da MINUSTAH" *E-Cadernos CES, Peacekeeping: Atores, estratégias e Dinâmicas*. Nº 6, 56-66.

Cavalcante, Fernando (2010) "Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010)" *Revista brasileira de política internacional*. Volume 53, nº 2, 142-159.

CCOPAB (2014) *Workshop de avaliação dos 10 anos da MINUSTAH*, de 11 a 15 de agosto, Itaipava, Rio de Janeiro.

Cervo, Amado Luiz (2008) *Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.

Cervo, Amado Luiz; Bueno, Clodoaldo (2010) *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Diniz, Eugenio (2006) “O Brasil e as operações de paz” in Altemani, Henrique; Lessa, Antônio Carlos (org) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 303-337.

Domingos Neto, Manuel (2012) “A configuração dos estudos de defesa” *Revista Brasileira dos Estudos de Defesa*. Ano 1, nº 1, 206-222.

Dunne, Tim and Jess Gifkins (2011) “Libya and the state of intervention” *Australian Journal of International Affairs*. Nº 65 (5), 515-529.

Edwards, Geoffrey (2006), “Is there a European Security Culture in the European Union?” *International Spectator*. Nº3, 7-23.

European Defense Agency (2009) *Defence Data of Participating Member States in 2007* (02 de maio de 2013).

Fonseca Jr, Gelson; Belli, Benoni (2013) “Desafios da Responsabilidade de Proteger” *Revista Política Externa*. Volume 21, nº 4, 11-26.

Fontoura, Paulo Roberto Tarrisse da (2006) *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.

Freire, Maria Raquel; Lopes, Paula Duarte (2009) "A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas" *e-cadernos CES*. Nº 6, 6-23.

Fuccille, Alexandre; Rezende, Lucas Pereira (2013) “Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva” *Revista Contexto Internacional*. Volume 35, nº1, 77-104.

Garcia, Eugênio Vargas (2013) *O Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.

Garrigus, John D. (2006) *Before Haiti: race and citizenship in French Saint Dominique*. New York: Palgrave Macmillan.

Gonçalves, Israel Aparecido (2013) “A academia em luta: o debate na literatura sobre a participação do Brasil na MINUSTAH” *Anais da I Semana de Pós-graduação em Ciência Política*, Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR).

Grant, Charles; Barysch, Katinka (2008) *Can Europe and China shape a new world order?* London: Centre for European Reform (CER).

Hamann, Eduarda Passarelli (org.) (2015) “Brasil e Haiti: Reflexões sobre os 10 anos da Missão de Paz e o futuro da cooperação após 2016” *Instituto Igarapé*, www.igarape.org.br [05 de abril de 2015].

Hirst, Monica (2012) *Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau*. Brasília: Ipea

Hirst, Monica; Nasser, Reginaldo Mattar (2014) "Brazil's involvement in peacekeeping operations: the new defence-securityforeign policy nexus" *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*. www.peacebuilding.no [24 de novembro de 2012].

ICISS (2001) *The Responsibility to Protect Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>. [25 de outubro de 2014].

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) /Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (2010) *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC. www.ipea.gov.br [27 de fevereiro de 2015].

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010) *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional:2010*. Brasília: IPEA/ABC.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2011) *Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional*. IPEA: Brasília.

Kenkel, Kai Michael (2010) "Operações de paz e controle civil" in Nasser, Reginaldo Mattar (org.) *Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais*. São Paulo: Editora UNESP, 89-98.

Lannes, Ulisses Lisboa Perazzo (1998) "O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz" texto do evento "O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional" realizado no IEA/USP no dia 11 de setembro de 1998, www.iea.usp.br [26 de outubro de 2012].

Luck, Edward (2010) "The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise?" *Ethics & International Affairs*. Nº 24:4, 349-365.

MacCormick, John (2005), "The European Superpower" *Jean Monet/Robert Schuman Paper Series*. Volume 5 (8), 1-15.

Matijascic, Vanessa Braga (2010) "Haiti: uma história de instabilidade política" *Anais do XX Encontro Regional de História: História e Liberdade*. ANPUH/SP – UNESP-Franca. 06 a 10 de setembro de 2010.

Matijascic, Vanessa Braga (org.) (2014) *Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas: reflexões e debates*. São Paulo: Editora Unesp.

Melo Neto, Sérgio C. de A. (2015) "Participação policial brasileira na MINUSTAH" in Hamann, Eduarda Passarelli (org.) (2015) "Brasil e Haiti: Reflexões sobre os 10 anos da Missão de Paz e o futuro da cooperação após 2016" *Instituto Igarapé*, www.igarape.org.br [05 de abril de 2015].

Melo Neto, Sérgio C. de A.; Souza, Davis Heberton de (2010) "A tropa de elite da polícia nacional do Haiti" *Revista Eletrônica Boletim do TEMPO*. Ano 5, nº15. <http://tempo.tempopresente.org> [20 de maio de 2013].

Melo, Patrícia Campos (2014) “Brasil marcou goloço ao financiar Mariel” *Jornal Folha de São Paulo*. Edição de 17 de dezembro de 2014.

MRE (2014) Acordo-quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Jamaica sobre cooperação em matéria de defesa. <http://www.itamaraty.gov.br/> [10 de maio de 2015].

Muggah, Robert (2015) “Reflexões sobre a contribuição da MINUSTAH a segurança e estabilidade 2004-2014” in Hamann, Eduarda Passarelli (org.) (2015) “Brasil e Haiti: Reflexões sobre os 10 anos da Missão de Paz e o futuro da cooperação após 2016” *Instituto Igarapé*, www.igarape.org.br [05 de abril de 2015].

Muggah, Robert; Krause, Keith (2006) “A True Measure of Success? The Discourse and Practice of Human Security in Haiti” *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. Winter/Spring, 129-141.

Nações Unidas (2000) *Report of the Panel on the United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809)*. Nova York: Nações Unidas.

Niu, Haibin (2013) “A grande estratégia chinesa e os BRICS” *Revista Contexto Internacional*. Volume 35, nº1, 197-229.

Norheim-Martinsen, M. (2012) “Brazil: an emerging peacekeeping actor”, *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*. www.peacebuilding.no [24 de novembro de 2012].

Nunes, José Ricardo Vendramin (2015) “Treinamento para o batalhão brasileiro desdobrado na MINUSTAH: a consolidação de um modelo” in Hamann, Eduarda Passarelli (org.) (2015) “Brasil e Haiti: Reflexões sobre os 10 anos da Missão de Paz e o futuro da cooperação após 2016” *Instituto Igarapé*, www.igarape.org.br [05 de abril de 2015].

Oliveira, Aline Laudano de (2012) “Integração regional e interesse nacional: considerações sobre a cooperação em segurança” *Anais do VI Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, 1-11.

Oliveira Jr, Almir de; Góes, Fernanda Lira (2010) *A Presença Brasileira nas Operações de Paz das Nações Unidas*. IPEA: Brasília.

Oliveira, Ariana Bazzano de (2009a) “O fim da Guerra Fria e os estudos de segurança internacional: o conceito de segurança humana” *Revista Aurora*. Ano III, nº 5, 68-79.

Oliveira, Lairton Ribeiro de (2009b) “Cooperação Militar no Mercosul e Solução Pacífica de Conflitos Internacionais” *Cadernos PROLAM/USP*. Ano 8, volume 2, 7-33.

O'Neill, Jim (2001), “Building better global economic BRICs”, *Global Economic Paper 66*. New York: Goldman Sachs.

ONU (1992) *An Agenda for Peace*. <http://www.un-documents.net/a47-277.htm> [25 de outubro de 2014].

ONU (2015) <http://www.onu-haiti.org/un-in-haiti/>, [10 de maio de 2015].

Pacheco, Fábio Cordeiro; Migon, Eduardo Xavier Ferreira (2012) “O Brasil na MINUSTAH influenciando o Brasil no Cone Sul: evidências preliminares da contribuição da diplomacia militar à inserção soberana” *Anais do VI Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, 1-14.

Patriota, Antônio de Aguiar (1997) *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: FUNAG.

Patriota, Antônio de Aguiar (2010) “Haiti: desafios e oportunidades no pós-terremoto” *Boletim de Economia e Política Internacional*. Nº 2, 69-75.

Paulus, Andreas L. (2003), “Do direito dos Estados ao direito da humanidade? A instituição do Tribunal Penal Internacional e o desenvolvimento do Direito Internacional”, in *Direito Penal Internacional para a proteção dos direitos humanos. Simpósio da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Goethe-Institut de Lisboa*. Lisboa: Fim de Século, 79-93.

Pereira Jr, Sérgio Manoel Martins (2012) “A política externa brasileira e a União de Nações Sulamericanas (UNASUL)” *Anais do VI Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, 1-15.

Ponte, Aureliano da (2012) “Consejo de defensa suramericano: condicionantes estratégicos para la integración científica, tecnológica e industrial” *Anais do VI Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, 1-14.

Pureza, José Manuel (2012) "As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia" *Carta Internacional*. Volume 7, nº 1, 3-19.

Richmond, O. (2010a) "Para além da Paz Liberal? Respostas ao “Retrocesso”" *Revista Contexto Internacional*. Volume 32, nº 2, 297-332.

Richmond, O. (2010b) "Resistance and the Post Liberal Peace" *Millennium – Journal of International Studies*. Volume 38, nº 3, 665-692.

Rocha, Antônio Jorge Ramalho da (2009a) “Do Peacekeeping Missions Reinforce State Failure? The Case of Haiti” *Trabalho apresentado na 50ª Convenção Anual da International Studies Association: “Exploring the Past, Anticipating the Future”*, www.allacademic.com [26 de outubro de 2012].

Rocha, Antônio Jorge Ramalho da (2009b) “Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Civis e Militares, Prioridades e Participação em Operações de Paz” *E-Cadernos CES*. Nº6, 142-158.

Rocha, Antônio Jorge Ramalho da (2013) “Entrevista”, *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. Volume 2, nº 4, 6-11.

Rocha, Antônio Jorge Ramalho da; Góes, Fernanda Lira (2010) “Aspectos do financiamento das operações de paz da ONU: implicações para a política externa brasileira” *Boletim de Economia e Política Internacional*. Nº 2, 61-68.

Saint-Pierre, Héctor L. (org.) (2007) *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora UNESP.

Saint-Pierre, Héctor L.; Palácios Jr., Alberto Montoya C. (2014) “As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em defesa (2009-2012)” *Revista Brasileira de Política Internacional*. Volume 57, nº 1, 22-39.

Saraiva, José Flávio Sombra (2014) “Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio” *Revista Contexto Internacional*. Volume 36, nº 1, 9-41.

Saraiva, Miriam Gomes (2013) “Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro” *Carta Internacional*. Volume 8, nº 1, 3-21.

Seitenfus, Ricardo (2004) “O Brasil errou ao enviar tropas para o Haiti? Não”, *Folha de São Paulo*, 23 de outubro de 2004.

Seitenfus, Ricardo (2006) “De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz”. www.seitenfus.com.br [26 de outubro de 2012].

Simão, Licínia; Barrinha, André; Nasser, Reginaldo e Cravo, Teresa Almeida (2014) “The discursive articulation on the concept of the “rising power”: perceptions, stances and interests in Brazil, Russia and Turkey” *NOREF Report*. September 2014.

Sogge, David (2011) “Governança supranacional: um desafio para a construção de Estados resilientes e da paz” *Revista Tempo do Mundo*. Volume 3, nº 3, 123-153.

Souza Neto, Danilo Marcondes (2012) “O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH” in Kenkel, Kai Michael; Moraes, Rodrigo Fracalossi (org.) *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 243-267.

Stedman, Stephen John (2003), “Peace Processes and the Challenges of Violence”, in John Darby & Roger MacGinty (eds.), *Contemporary Peacemaking: conflict, violence and peace processes*, Basingstoke: Palgrave, 103-113.

Thiollent, Michel (2004) *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez.

UN (2004) United Nations Security Council, Resolution 1542. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.shtml> [13 de maio de 2013].

UN (2005a) United Nations Security Council, Report of the Security Council mission to Haiti, 13 to 16 April 2005. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.shtml> [13 de maio de 2013].

UN (2005b) United Nations Security Council, Resolution 1608. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.shtml> [13 de maio de 2013].

UN (2006) United Nations Security Council, Resolution 1702. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.shtml> [13 de maio de 2013].

UN (2012) United Nations Security Council, Report of the Security Council mission to Haiti, 13 to 16 February 2012. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.shtml> [13 de maio de 2013].

Uziel, Eduardo (2013) “O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e as decisões do Conselho de Segurança” *Política Externa*. Volume 21, nº 4, 107-123.

Villa, Rafael Duarte (2006) “Política Externa Brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Volume 21, nº 61, 63-89.

Vilmer, Jean-Baptiste Jeangène (2013) “Dez mitos sobre a responsabilidade de proteger” *Política Externa*. Volume 21, nº 4, 48-58.

Viotti, Aurélio Romanini de Abranches (2004) *Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz*. Brasília: FUNAG.

Waisbisch, Laura; Pomeroy, Melissa (2014) “Haiti: um laboratório de engajamento multisetorial” *Informativo Perspectivas do Território Observatório Brasil e o Sul*. Nº 1, setembro de 2014 www.obs.org.br/perspectivas-do-territorio [19 de maio de 2015].

Wallerstein, Immanuel (2004) *World System-analysis - An introduction*. Durham: Duke University Press.

Weiss, Thomas (2004) “The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era” *Security Dialogue*. Nº 35:2, 135-153.

Weldes, Jutta (1999), “The Cultural Production of Crises: US Identity and Missiles in Cuba”, in Weldes et al. (org.), *Cultures of Insecurity: States, Communities and the Production of Danger*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 35-62.

Welsh, Jennifer; Quinton-Brown, Patrick e MacDiarmid, Victor (2013) “Proposta do Brasil da Responsabilidade ao Proteger: a perspectiva canadense” *Política Externa*. Volume 21, nº 4.