

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

DIEGO FELIPE BARBOSA ANTUNES

**POLÍTICA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA:
O PAPEL DO BRASIL NA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA
ESTABILIZAÇÃO NO HAITI (MINUSTAH, 2004-2015)**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

SANT'ANA DO LIVRAMENTO

2015

DIEGO FELIPE BARBOSA ANTUNES

POLÍTICA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA:
O PAPEL DO BRASIL NA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ESTABILIZAÇÃO
NO HAITI (MINUSTAH, 2004-2015)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Kamilla Raquel Rizzi

Santana do Livramento

2015

Catalogação da Publicação
Serviço de Documentação
Universidade Federal do Pampa – Unipampa

A559p Antunes, Diego Felipe Barbosa

Política externa, desenvolvimento e segurança: o papel do Brasil na Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH, 2004-2015) / Diego Felipe Barbosa Antunes. 106 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) --
Universidade Federal do Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS,
2015. "Orientação: Kamilla Raquel Rizzi".

1. Política externa brasileira. 2. Segurança internacional.
3. Desenvolvimento. 4. Haiti. 5. Operações de paz. I.
Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: ___/___/___

Banca examinadora

Prof^a Dr^a. Kamilla Raquel Rizzi
Relações Internacionais - UNIPAMPA

Prof^o Msc. Rafael Balardim
Relações Internacionais - UNIPAMPA

Prof^oMsc. Rafael Vitória Schmidt
Relações Internacionais - UNIPAMPA

À minha família,
como fruto de investimento e confiança em mim depositados.

AGRADECIMENTOS

A graduação que se completa com o realizar desta pesquisa não seria possível sem a ajuda, direta ou indireta, voluntária ou não planejada, de uma enorme quantidade de pessoas. Agradecimentos iniciais devo fazer, naturalmente, à minha família. Durante quatro anos minha mãe, irmã, pai, padrasto e avós valeram-se do contato telefônico ou virtual para me auxiliarem nos momentos de aperto financeiro que tanto atrapalham a rotina estudantil; me apoiaram nas horas de fraqueza motivacional quanto aos encargos de uma graduação longe de casa; e me consolaram naqueles pesados dias em que a incerteza quanto aos rumos da vida surgiam, obscurecendo as perspectivas de sucesso. Sei que impus o sacrifício da distância a todos vocês, e sei que esse sacrifício tende a se manter por mais algum tempo. A promessa de uma vida mais tranquila e menos incerta para todos nós, contudo, se mantém, agora mais viva do que nunca.

Também gostaria de expressar gratificação aos colegas de aula, desde os que terminam comigo, até aqueles que não mais integram a comunidade acadêmica da Unipampa, passando pelos que – por um motivo ou por outro – se formarão posteriormente. A diversidade de opiniões, posicionamentos e visões de mundo sempre foi bem-vinda como parte importante do meu aprendizado, e a convivência de sala de aula proporcionou isso. Às amigas que espontaneamente foram surgindo, o meu muito obrigado, por terem mostrado as nuances menos tangíveis e mais prazerosas da vida universitária. Para a moça de Valinor, obrigado por me oferecer o lado passional e poético da graduação que a frieza da racionalidade, da teoria e dos livros não consegue abarcar. Agradecimento especial faço ao seu Simão, à Dina Leal e à dona Teresa, por acolherem-me em suas dependências e oferecerem abrigo nos momentos mais difíceis desses quatro anos, antes da abertura da moradia estudantil.

Ao quadro de docentes da Unipampa, expressei profundas gratificações por propiciarem o tipo de formação inexistente em grandes universidades Brasil afora. O acompanhamento e o processo de aprendizado estendidos para fora da sala de aula são virtudes dos profissionais da Unipampa que em muito contribuem para a devida formação dos internacionalistas, e das quais desfrutei em diversos momentos. Agradecimento especial eu gostaria de fazer aos professores que, de maneira mais direta, contribuíram para tornar este trabalho algo passível de ser avaliado: aos professores Rafael Balardin, Renatho Costa e Flávio Lira, por orientações preliminares acerca do indefinido e confuso esboço de ideia que lhes apresentei, muito antes do projeto; ao professor Cristian Wittmann, por oferecer a oportunidade de pesquisar temas que germinaram em mim o espírito humanista de pesquisa que hoje tanto prezo; às professoras Ana Costa, Ana Luíza e Alessandra Troian, que me auxiliaram com preciosos subsídios textuais e orientações

gerais acerca dos momentos econômicos dessa pesquisa; à professora Ariana Bazzano, por mostrar-se disposta a contribuir com informações e obras de sua autoria acerca da problemática da Segurança Humana; e, por fim, à professora Kamilla Raquel Rizzi, cuja contribuição transcendeu a inestimável orientação à pesquisa, e por quem pretendo guardar enorme admiração, respeito e inspiração.

“Um homem quando está em paz,
não quer guerra com ninguém”

Charlie Brown Jr.

RESUMO

A presente pesquisa parte da premissa de que o Brasil, simultaneamente potência ascendente e país subdesenvolvido, detém uma abordagem ampliada de segurança condicionada ao objetivo do desenvolvimento. O objetivo principal, nesse sentido, é delinear as relações existentes entre a política externa brasileira, o desenvolvimento nacional e o planejamento de segurança. Para seu alcance, elencaram-se três objetivos específicos: primeiro, identificar a abordagem ampliada de segurança nos governos dos presidentes Lula e Dilma; segundo, abordar o condicionamento do desenvolvimento ao planejamento brasileiro de segurança; e, por fim, examinar como essa visão ampliada vem sendo aplicada na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Baseando-se na análise de documentação indireta primária e direta, além de observação direta intensiva, fez-se uso do método hipotético-dedutivo em complementaridade com o método comparativo, tipo estudo de caso sincrônico. Como resultados, verificou-se que o Brasil é pioneiro na defesa de uma abordagem social de segurança, e que a conjuntura internacional atual favorece abordagens ampliadas. Também se identificou que o Brasil de fato detém uma atuação abrangente verificável em sua atuação no Haiti. O trabalho também adverte para a necessidade de a diplomacia nacional se precaver diante da possibilidade de seu discurso ser usado para o intervencionismo internacional.

Palavras Chave: política externa brasileira; segurança internacional; desenvolvimento; Haiti; operações de paz.

ABSTRACT

The following research takes as premise the idea that Brazil, simultaneously a rising power and an underdeveloped country, holds a broad security approach conditioned to the objective of development. The main objective, therefore, is to outline existing relations among Brazilian foreign policy, national development and security planning. To attain such goal, the research has selected three specific objectives: first, to identify the broad security approach in Lula and Dilma's governments; second, to explore development's conditioning over Brazilian security planning; and third, to evaluate how this broad conception has been applied in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). Using analyses of direct primary and indirect documentation, in addition to intensive direct observation, the research employed the hypothetical-deductive method in complementarity with the comparative method, synchronic case-study type. In terms of results, it has verified that Brazil pioneers by defending a social approach of security, and that the current international conjuncture favors broad approaches. It also states that, in fact, Brazil holds a broad acting, verifiable in Haiti. Finally, the research also warns for national diplomacy's need to forearm itself before the possibility of having its speech used for international interventionism.

Keywords: Brazilian foreign policy; international security; development; Haiti; peace operations.

LISTA DE SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
BRABATT – Brazilian Battalion
BRICS – Brasil Índia, China, Rússia, África do Sul
CARICOM – Comunidade do Caribe
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR – Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
ECOSOC – Conselho Econômico e Social
END – Estratégia Nacional de Defesa
ESI – Estudos de Segurança Internacional
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FFSH – Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a Segurança Humana
FRH – Fundo de Reconstrução do Haiti
IBAS – Índia, Brasil e África do Sul
IDE – Investimento Direto Externo
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
MICAH – International Civilian Support Mission in Haiti
MIF – Força Multinacional Provisória
MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MIPONUH – Missão das Nações Unidas de Polícia
MNF – Força Multinacional
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
OPA – Operação Panamericana
PBC – Comissão das Nações Unidas para a Consolidação da Paz
PDN – Política de Defesa Nacional
PEI – Política Externa Independente
PIB – Produto Interno Bruto
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PND – Política Nacional de Defesa
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
QIP – Quick Impact Project
R2P – Responsabilidade de Proteger]
SH – Segurança Humana
TNP – Tratado de Não-proliferação Nuclear
TTM – Tonton Macoutes
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNMIH – Missão das Nações Unidas no Haiti
UNSMIH – Missão das Nações Unidas para o Auxílio no Haiti
UNTMIH – Missão das Nações Unidas para a Transição no Haiti UNTSO
– United Nations Truce Supervision Organization

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	15
2.1 O DESENVOLVIMENTO HETERODOXO NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL	21
2.2 A VISÃO BRASILEIRA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL	33
3. A SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA: NOVAS AMEAÇAS E NOVAS ABORDAGENS	46
4. O BRASIL E A MINUSTAH: OU A APLICAÇÃO DO MODELO BRASILEIRO DE SEGURANÇA INTERNACIONAL NO HAITI	63
4.1 OPERAÇÕES DE PAZ: CARACTERÍSTICAS GERAIS E EVOLUÇÃO	63
4.2 A HISTÓRIA HAITIANA: DA INDEPENDÊNCIA GLORIOSA À CATÁSTROFE HUMANITÁRIA	71
4.3 A MINUSTAH A PARTIR DE SUA ATUAÇÃO SOCIAL E HUMANISTA	76
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
6. REFERÊNCIAS	96

1. INTRODUÇÃO

A posição do Brasil no sistema internacional do século XXI é alvo de debate constante por parte de acadêmicos e analistas, sejam das Relações Internacionais, da Ciência Política ou de áreas correlatas. Um dos fatores que chamam a atenção no país é seu caráter intermediário: por um lado, o país se apresenta como ator de peso no sistema internacional; por outro, a realidade nacional interna ainda sofre com graves mazelas sociais e estruturais. Esse paradoxo, contudo, não é exclusividade brasileira, sendo observável em outras grandes nações emergentes como Rússia, China, Índia ou África do Sul. É nesse sentido que, segundo Gelson Fonseca Junior (2013, p. 37), uma característica que une os países do grupo BRICS é justamente essa “ambiguidade essencial”: o fato de possuírem grandes possibilidades de projeção internacional que, no entanto, ainda são refreadas pela condição de países em desenvolvimento.

Essa ambiguidade parece ser uma noção implicitamente presente no pensamento diplomático brasileiro desde, pelo menos, os tempos do Barão do Rio Branco, quando este afirmava que o país precisava voltar sua política externa para o “progresso nacional” (LAFER, 2009, p. 54). Isso ajuda a explicar porque a política externa brasileira tem no desenvolvimento seu objetivo histórico. Trata-se de um discurso bastante comum em países do Sul do mundo, mas que se diferencia substancialmente do discurso e dos objetivos da política externa dos países ditos desenvolvidos. Uma rápida olhada nos discursos diplomáticos estadunidenses, por exemplo, demonstra a forte preocupação com questões relativas à garantia da defesa nacional, à conquista de objetivos estratégicos, à projeção de poder no sistema, etc.¹

Como se configura, portanto, o discurso e o planejamento de segurança brasileiros dentro de uma política externa montada de forma a buscar o objetivo do desenvolvimento de forma prioritária? Levando em conta a centralidade desse objetivo da política externa brasileira, a pesquisa tem como hipótese a ideia de que o Brasil tem uma visão holística de segurança que busca estabelecer uma ponte entre segurança e desenvolvimento, manifestando uma condicionalidade do primeiro para com o segundo. Uma segunda hipótese depende da validação da primeira: na medida em que a visão brasileira de segurança se apresenta de forma ampliada com relações às noções clássicas, tal visão acaba se aproximando de vertentes ampliadoras dos

¹ O discurso do presidente estadunidense Barack Obama, na Assembleia Geral das Nações Unidas de 2015, transitou por temas diversos tais como a distribuição de poder, a questão nuclear iraniana, a necessidade de cooperação multilateral para a garantia da ordem mundial, o imperativo de impor o Direito Internacional sobre as ações da Rússia no leste europeu, dentre outros.

Estudos de Segurança Internacional (ESI), tais como a Segurança Humana. Nesse sentido, a segunda hipótese afirma que a adoção, por parte do Brasil, da Segurança Humana como doutrina ou retórica de segurança não seria apenas natural, mas também benéfica à inserção internacional brasileira.

Dentro dessa argumentação, a análise da atuação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH, de 2004 até o presente momento) é realizada com vistas a entender como a segurança ampliada enaltecida nos discursos ou exposta em documentos tais como a Política de Defesa Nacional é posta em prática. Essa parte da pesquisa, caracterizada como estudo de caso, busca avaliar a atuação do efetivo brasileiro – composto por soldados e oficiais do Exército Brasileiro (EB) e representantes da diplomacia nacional – não em relação à reconquista do território ou à supressão dos grupos paramilitares e gangues haitianas – a bibliografia a respeito desses aspectos é bastante farta.² Mais útil para a construção teórica aqui proposta é identificar a atuação social e humanitária dos soldados brasileiros no país caribenho, de forma a reforçar a ideia de uma segurança ampliada, que congregue tais dimensões nos assuntos de pacificação, defesa e possibilidades de desenvolvimento.

Assim, o objetivo geral da pesquisa é delinear as relações existentes entre a política externa brasileira, o desenvolvimento nacional como seu objetivo e o planejamento brasileiro de segurança internacional. Três objetivos específicos foram elencados para refinar os resultados esperados: (i) abordar a política externa dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, identificando as formas como esses governos aplicaram a visão ampliada de segurança e localizando essa visão no quadro mais geral da política externa dos dois governos; (ii) investigar o modo como o objetivo preponderante do desenvolvimento aproxima a política externa brasileira a visões holísticas de segurança internacional tais como a Segurança Humana; (iii) analisar a atuação brasileira na MINUSTAH de forma a avaliar o nível de convergência da mesma com os ditames da segurança ampliada.

A estruturação dos três capítulos do trabalho foi pensada de forma a estabelecer uma argumentação linear, que construa o argumento teórico acerca da política externa, avalie suas consequências para a diplomacia nacional e busque comprovação empírica de sua aplicação. O primeiro capítulo, de cunho mais teórico, apresenta um resgate histórico da inserção do

² Nesse sentido, ver: DORN, A. Walter. Intelligence-led Peacekeeping: the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006-07. **Intelligence and National Security**, v. 24, n. 6, p. 805-835, dez. 2009. Ou também: DZIEDZIC, Michael; PERITO, Robert M. Haiti: confronting the gangs of Port-au-Prince. **United Nations Institute of Peace Special Report**, n. 208, sep. 2008.

desenvolvimento na política externa brasileira, problematizando a correspondência da noção de desenvolvimento evocada pela diplomacia e pelo governo em relação à acepção teórica de desenvolvimento vigente em cada época. Esse resgate histórico leva aos governos brasileiros do século XXI, evidenciando o modelo de desenvolvimento defendido pelos mesmos e o modo como este modelo entra em grande convergência com a noção brasileira de segurança internacional. A convergência da segurança com o desenvolvimento é trabalhada ao longo do capítulo como fator que contribui para uma inserção internacional coerente e positiva para o país.

O segundo capítulo desloca-se da realidade brasileira para um enfoque mais internacional, buscando compreender em que grau e por quais razões a visão brasileira de segurança seria recebida pela comunidade internacional. O capítulo também investiga a evolução dos ESI, evidenciando o crescente caráter social e humanista dos mesmos, principalmente da Segurança Humana. A proximidade desta com a visão brasileira é posta em exame, de forma a avaliar as consequências de uma possível adoção, por parte do Brasil, dessa retórica de segurança.

O terceiro capítulo, por fim, propõe-se a aplicar a construção teórica dos dois capítulos anteriores em um caso prático: a MINUSTAH. Para realizar tal análise, o capítulo apresenta primeiro o instituto da intervenção humanitária – ou missão de paz –, abordando sua evolução desde seu surgimento na década de 1940 e o caráter fortemente humanista das atuais missões de paz, bem como suas diferentes modalidades. Em seguida, a história do Haiti enquanto país soberano é apresentada de forma a evidenciar, ainda que rapidamente, os fatores que levaram o país, no início do novo milênio, à dramática situação de caos interno responsável por tornar necessário o surgimento da missão. Em seguida, a atuação humanitária e social dos soldados brasileiros é analisada.

Em termos metodológicos, sublinha-se o uso de dois métodos de pesquisa. Nos dois primeiros capítulos, optou-se pelo uso do método hipotético-dedutivo, examinando a hipótese referente à relação entre desenvolvimento e segurança dentro da política externa brasileira, construindo um arcabouço teórico geral que possa ser aplicado ao caso da MINUSTAH. Já na segunda parte do trabalho, melhor caracterizada como estudo de caso, o método de procedimento passa a contar com o método comparativo, do tipo estudo de caso sincrônico, onde o objetivo é comparar o arcabouço teórico proposto com a atuação do Brasil nessa Missão de Paz. No que se refere às técnicas de pesquisa, a pesquisa se valerá tanto de documentação

indireta (primárias, na forma de dados brutos dos governos brasileiro e haitiano; e indireta, como artigos e notícias) quanto de observação direta intensiva, na forma de entrevista não estruturada focalizada, a ser feita com ex-integrante da MINUSTAH. A técnica de pesquisa, portanto, irá se constituir, primordialmente, em pesquisa bibliográfica e documental.

Em razão da problemática, das hipóteses e dos objetivos estabelecidos, a pesquisa necessariamente deve perpassar pelas bases sobre as quais a política externa brasileira é formulada. Isso significa que, apesar de a delimitação temporal direcionar a análise à atualidade, o resgate histórico da inserção do desenvolvimento na política externa, bem como a articulação do mesmo com o acumulado histórico da diplomacia brasileira (CERVO, 2008) configuram um esforço analítico capaz de proporcionar um aprofundamento científico que provavelmente preservará validade explicativa com relação à política externa brasileira nos anos vindouros. Ou seja, analisar a maneira como o desenvolvimento acabou se configurando como um forte condicionante atemporal do planejamento nacional de política externa – num sentido semelhante às “forças profundas” de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle (1967) – tende a gerar relevantes contribuições teóricas e analíticas para os estudos da política externa e da atuação diplomática brasileira.

2. DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Realizar uma análise do modelo de segurança aplicado pelo Brasil à uma missão de paz da Organização das Nações Unidas tal como a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) implica, naturalmente, em uma análise centrada na política externa do Brasil. Entretanto, para compreender esse modelo faz-se necessário não apenas verificar a forma pela qual ele é implementado – objetivo do terceiro capítulo –, mas também o modo como a política externa do país se estrutura, com vistas a entender as bases sob as quais se assenta a visão brasileira de segurança.

Notória é a confusão que geralmente ocorre acerca de termos relativos ao objeto deste estudo. Para melhor compreender os conceitos que permeiam seu campo de análise, pode-se ordená-los pelo critério de abrangência. Nesse sentido, o conceito mais amplo a ser trabalhado é o de “relações internacionais”. De acordo com Amado Cervo (2008), o termo designa o conjunto de interações entre os diversos atores e agentes, bem como a inter-relação entre os diversos processos e fenômenos que se desenvolvem no cenário internacional. Trata-se de um campo de estudo bastante amplo, dentro do qual verifica-se a existência de inúmeros outros conceitos. Um desses – central para esta pesquisa – é o de “política externa”.

Segundo Manfred Whilhelmy (1988), o termo “política externa” refere-se à um conjunto de atividades políticas visando a promoção dos interesses de um Estado em relação a outro. De forma semelhante, Cervo compreende política externa como sendo as ações e posturas tomadas pelos Estados em relação às dinâmicas e processos internacionais. A política externa é formulada pelo governo – em geral, o poder executivo – e executada pela diplomacia do país, ou seja, o corpo humano e burocrático que concretiza as ações determinadas pelos formuladores de política externa (CERVO, 2008).

Infere-se, de acordo com ambas as definições, o caráter iminente estatal de uma política externa. Assim, apesar de contar com alguma influência da sociedade civil, trata-se de uma política pública preponderantemente formulada pelo Estado. Essa é a principal diferença entre relações internacionais e política externa: as primeiras designam uma série de interações entre diversos atores, enquanto que a segunda foca exclusivamente interações entre atores estatais.

Tais interações precisam ocorrer num meio específico, comumente denominado “sistema internacional”. Para Marcel Merle, sistema internacional é o meio:

(...) onde se processam as relações entre os diferentes atores que compõem e fazem parte do conjunto das interações sociais que se processam na esfera do internacional, envolvendo seus atores, acontecimentos e fenômenos. É o palco, o cenário, o ambiente no qual se desenrolam as Relações Internacionais. Além disso, **o sistema internacional pode ser caracterizado pela sua contraposição ao sistema doméstico**, destacando-se como sua característica essencial a anarquia (MERLE, 1981, pág 43, **grifo nosso**).

Também elucidativa é a definição de Raymond Aron (2008): o sistema internacional é um sistema que engloba um conjunto de unidades políticas relevantes, ou seja, Estados cuja presença é relevante a ponto de influenciar as decisões dos outros atores. Assim, são os grandes Estados que importam, sendo estes também responsáveis por moldarem o sistema na direção de uma estrutura oligopolista de poder, onde é vigente a anarquia. Aos Estado menores, portanto, caberia a árdua tarefa de ajustamento ao sistema imposto pelas grandes potências

De tal modo, grande parte do objetivo de uma política externa caracteriza-se por orientar seu corpo diplomático à realização de uma inserção internacional vantajosa ao país. Na visão de Aron, essa inserção seria proveniente da quantidade de poder de um Estado: se for grande, o Estado pode se inserir de forma a moldar o sistema; se for pequena, cabe a ele a submissão a um sistema ditado pelas grandes potências. Outros autores, entretanto, propõem modelos mais elaborados de como realizar a inserção de um Estado. Altemani (2005), por exemplo, apesar de concordar que a inserção dos Estados se pauta por seu poder, identifica que Estados menores podem se valer da negociação com as grandes potências como forma de inserção, ao invés do ajustamento submisso, puro e simples.

Outra estratégia de inserção é sugerida por Shiguenoly Miyamoto (2010), segundo o qual um Estado consegue um bom posicionamento no sistema quando sua política externa consegue atender a três objetivos básicos: primeiro, a preservação da independência nacional e, em consequência, da segurança do país; segundo, a busca dos objetivos econômicos responsáveis por engendrar um processo de desenvolvimento nacional; terceiro, a promoção de políticas de auxílio a outros países, por meio das quais o país auxiliador promove uma imagem positiva no sistema. Para alcançar tais objetivos, haveriam três caminhos: basear-se na exploração de recursos naturais, “escorar-se” em aliados poderosos que possam proteger a posição do país, ou investir em pesquisa e desenvolvimento para fortalecimento autônomo.

Ao longo de sua história, o Brasil teria se valido ostensivamente da primeira estratégia.

Já de acordo com Matias Spektor (2014), os objetivos que um país deve buscar podem se resumir ao propósito maior da manutenção da autonomia: só por meio dela um Estado poderia garantir uma inserção internacional vantajosa e coerente com os interesses do país. Para o autor, esse é o objetivo que explica as ações externas do Brasil pelo menos desde a década de 1950, quando o país teria adotado o “projeto autonomista”, cujo alcance se daria por cinco estratégias de atuação: balanceamento, ou seja, a acumulação de recursos naturais para compensar a ausência de poder militar; diversificação de fornecedores, investidores e consumidores, de forma a aumentar o poder de barganha; construção de coalizões, com as quais o país consegue melhorar sua posição negociadora bem como diminuir as pressões externas; distanciamento, principalmente de grandes potências como os Estados Unidos, impedindo que laços não estatais se fortaleçam demais; e, por fim, o pertencimento às grandes instâncias de deliberação internacional.

Celso Lafer (1987), por sua vez, busca delinear uma estratégia de inserção própria para países de menor poder. Para ele, tais Estados estariam em constante processo negociador, buscando inserir suas pautas ou promover reformas na estrutura do sistema que venham a beneficiar seu posicionamento. Também em relação ao meio internacional, Lafer esquematiza a inserção internacional de um país como dependente de seu desempenho em três campos – estratégico-militar, relacionamentos econômicos e valores – e em diferentes contextos diplomáticos – o das grandes potências, regionalmente e contíguo (vizinhos). Percebe-se que, dentro dessa visão, o planejamento de política externa, para propiciar uma boa inserção do país no sistema, deve ser pensada de maneira multidimensional e aplicável a todos os contextos.

Inúmeras outras propostas teóricas de como realizar a inserção de um Estado no sistema mundial podem ser encontradas na literatura. Aquela que o presente trabalho busca adotar, por conseguinte, é a derivada da teoria do “Jogo de Dois Níveis”, de Robert Putnam (2010). Para este autor, todo Estado tem, a grosso modo, duas esferas de atuação: a externa, denominada “Nível 1”; e a interna, o “Nível 2”.³ Preocupado em entender as formas pela qual esse entrelaçamento de influências ocorre, Putnam argumenta que todo acordo ou decisão tomada no Nível 1 deve obrigatoriamente ser aprovada – ou “ratificada”, usando o termo do autor – no

³ Criticando vertentes teóricas anteriores que, mesmo contrapondo o Realismo ao reconhecerem a importância da dimensão interna, buscavam dar maior relevância à uma ou outra dimensão – tais como o Funcionalismo, a Interdependência Complexa, as Teorias de Integração, etc –, o autor argumenta que pouco importa identificar qual nível tem mais peso, pois há um importante equilíbrio de influências entre o externo e o doméstico.

Nível 2, via deliberação parlamentar, por exemplo. As chances de uma ação estatal tomada no Nível 1 serem ratificadas internamente dependem do tamanho dos “*Win-Sets*” (conjunto de vitórias, em tradução livre), ou seja, do conjunto de acordos ou decisões internacionais que seriam internamente aprovados e, portanto, poderiam ser tomados. Caso a ação estatal esteja fora do *Win Set*, o Estado corre o risco de “defecção involuntária”, consequência de reprovação interna.

A construção teórica de Putnam é bastante aclamada como ferramenta analítica de processos negociais para a confecção de acordos internacionais, tais como tratados. Putnam não analisa abertamente estratégias de política externa ou de inserção internacional. Entretanto, a solidez de sua teoria permite derivar elementos interessantes para a presente pesquisa. Para não correr o risco de defecção involuntária, um Estado deve se guiar externamente de forma a atender as pressões e interesses dos atores internos. Isso significa orientar a política externa e o corpo diplomático na busca de objetivos externos condizentes com o interesse nacional geral. Em outras palavras, o Jogo de Dois Níveis recomenda que um Estado busque alinhar os interesses internos com os externos, de forma a garantir coerência. Nessa via de interpretação, a inserção internacional coerente com os objetivos internos seria a estratégia de inserção de Putnam.

Como reconhece Altemani (2005, p. 3-6), num sistema internacional marcadamente anárquico, todos os Estados são livres para, cada um a seu meio, buscar a projeção externa dos interesses de seus conglomerados internos. Mais do que uma liberdade, o autor considera dever estatal o alinhamento dos interesses internos com os externos, sendo tarefa da política externa desenhar um projeto de atuação que atenda a esse imperativo. A partir dessas considerações, qual seria, no caso brasileiro, o elemento que torna possível alinhar o objetivo nacional interno com o objetivo nacional externo? Como premissa a ser verificada, parte-se da ideia de que a busca pelo desenvolvimento nacional é, justamente, o elemento que traz a coerência de níveis para o Brasil. Contudo, antes de analisar a forma pela qual o desenvolvimento é buscado pela política externa, é necessário abordar um outro conceito em relação à mesma.

Não é difícil encontrar autores e textos que ressaltem características peculiares à política externa brasileira enquanto política pública tradicionalmente assentada na máquina governamental. Maria Soares de Lima (2005, p. 1), por exemplo, identifica que a formação da política externa brasileira é única no continente latino-americano, pela sua formação precoce. Isso se deve principalmente à opção do Brasil Imperial em empregar a diplomacia – ao invés

das Forças Armadas – na delimitação das fronteiras nacionais. O sucesso dessa empreitada marcou no serviço diplomático brasileiro, já de início, a ideia de setor autônomo do governo, imune às clivagens partidárias características do jogo político interno. O resultado, portanto, seria o continuísmo de uma política externa pouco sujeita a mudanças de direcionamento.

É nesse sentido que Zairo Cheibub argumenta que o Ministério das Relações Exteriores brasileiro (MRE) se caracteriza por um alto grau de institucionalização, advinda de quatro características: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão. Nas palavras do autor:

(...) o Itamaraty demonstra sua adaptabilidade ao responder às demandas econômicas da política externa brasileira ; complexifica constantemente a sua organização, criando sub-unidades diferenciadas tanto hierárquica como funcionalmente; reafirma sua autonomia cuidando para que sua ação não seja simplesmente expressão de interesses sociais particulares ao mesmo tempo em que procura minimizar o impacto destes interesses sobre seus procedimentos internos e, finalmente, tem desenvolvido um notável *esprit de corps* capaz de distingui-lo da maioria das organizações do país (CHEIBUB, 1984, p. 2).

O resultado dessa institucionalização é, para o autor, semelhante ao diagnosticado por Soares de Lima: o continuísmo característico da política externa, visto que se trata do órgão responsável por formular tal política. Na mesma linha, Altemani (2005) delinea algumas razões para explicar a continuidade da política externa brasileira. Para ele, contribuem para essa característica o fato de a política externa se basear em elementos imutáveis tais como o sistema internacional ou a configuração geopolítica nacional, a institucionalização do MRE, que leva o ministério à uma situação de singular apartidarismo e, por fim, o alto grau de coesão dos quadros internos do Ministério.

Reforçando o consenso sobre esse ponto, Henrique Altemani e Antônio Carlos Lessa (2006) partem do pressuposto de que a política externa goza de continuidade em razão do apartidarismo, que por sua vez é consequência da insularidade institucional do MRE. Um dos motivos para essa insularidade seria o fato de que, diferente de outras políticas públicas, a política externa seria por demais complexa para ser debatida pela opinião pública, por exemplo. O interesse eleitoral sobre ela seria menor e, portanto, menor também seriam as pressões parlamentares. Também Amado Cervo (2008, p.11) lembra que, segundo o modelo padrão de política externa, haveria uma relação mútua de influências entre diplomacia, governo e sociedade civil. No caso brasileiro, entretanto, o MRE teria historicamente optado por manter a opinião pública fora da formulação da política externa nacional, o que em consequência

propiciaria menor pressão da mesma e, assim, colocaria o ministério na mesma situação insular descrita pelos outros autores.

Spektor (2014, p. 19), por sua vez, além de reafirmar elementos já abordados pelos outros autores, adiciona a ideia de que a continuidade da política externa brasileira também se deve ao histórico positivo atribuído ao serviço diplomático nacional. Tal histórico seria resultado do esforço da diplomacia brasileira em defender a autonomia do país, que acabou angariando para si aliados e apoiadores “no setor privado e no aparelho de Estado, em partidos políticos de esquerda e de direita, em forças conservadoras e reformistas”, garantindo ao MRE uma espécie de “blindagem” contra as mudanças governamentais.

Vem nesse sentido a observação de Soares de Lima (2005a, p. 2), segundo a qual a estrutura e diretrizes básicas da política externa brasileira mantiveram-se praticamente incólumes ao longo do século XX, com exceção de três governos: Castelo Branco (1964-1967), Ernesto Geisel (1974-1979) e Fernando Collor de Mello (1990-1992). É por isso que, segundo Miyamoto (2010, p. 9), a história da política externa do Brasil não se caracteriza por alterações bruscas em sua trajetória, mas sim por mudanças conjunturais que, no entanto, tenderam a manter a essência da política externa.

Para além dos elementos já mencionados – apartidarismo, projeto autonomista, insularidade, institucionalização, coesão ministerial, afastamento da opinião pública – existe ainda outro elemento, consensualmente acordado pelos autores como também responsável pelo continuísmo da política externa brasileira: o desenvolvimento enquanto objetivo. Soares de Lima (2005), por exemplo, defende que a elite brasileira, responsável por influenciar pesadamente os rumos da política exterior nacional, tem o objetivo permanente de atender à aspiração nacional de fazer do Brasil uma grande potência. Essa aspiração derivaria da percepção, por parte dessa elite, de um Brasil único e singular no mundo, graças à uma série de características: vasto território continental, fronteiras pacificamente negociadas dando origem à uma diplomacia moderna e efetiva, grande contingente populacional, economia diversificada e homogeneidade cultural e linguística. Na medida em que essa aspiração de grandeza é permanente, igualmente constante deve ser o meio de alcançá-la: o desenvolvimento nacional. Com objetivo e meio inalteráveis, restaria, portanto, à política externa a necessidade de se configurar de forma contínua.

Nesses termos, fica evidente que existe forte consenso na literatura acerca do caráter contínuo da política externa brasileira. Buscando, assim, consolidar teoricamente essa

característica, Cervo (2008, p. 26-29) argumenta que esse continuísmo ao longo da história nacional proporcionou ao Itamaraty uma trajetória de acumulação de diretrizes, objetivos, orientações e características relativos ao processo de formulação da política externa, dando origem ao que ele denominou “acumulado histórico da política externa brasileira”. Tal acumulado detém as bases sobre as quais qualquer formulação de política externa irá se assentar. Em esforço de esquematização, Cervo divide essas bases em oito características de atuação externa brasileira historicamente acumuladas, a saber: primeiro, a defesa dos princípios de coexistência pacífica como a não intervenção, a autodeterminação dos povos ou a solução pacífica dos conflitos; segundo, o jurisdicismo, ou seja, o pleno respeito às normas jurídicas internacionais e a defesa de sua observância; terceiro, o multilateralismo normativo; quarto, a ação externa cooperativa e não confrontacionista; quinto, estabelecimento de parcerias estratégicas; sexto, atuação realista e pragmática; sétima, cordialidade oficial no trato com os vizinho; e, por fim, oitava, a busca do desenvolvimento como vetor.

Na medida em que se baseia nas condições de insularidade institucional do MRE ou afastamento da diplomacia brasileira em relação à opinião pública, a adoção do acumulado histórico como referencial teórico poderia enfraquecer uma inserção internacional baseada no modelo de Putnam (2010), adotado nesta pesquisa. Uma política externa distante das clivagens internas não teria, a princípio, motivos para se preocupar com a coerência de níveis, visto que o Nível II não teria peso relevante para gerar a ameaça de defecção involuntária das ações estatais no exterior.

Ainda que esse pudesse ser o caso em boa parte do século XX, não se pode mais descrever a presente situação nesses termos. De acordo com João Augusto de Castro Neves, (2006, p. 369-370), outro fator responsável pela continuidade da política externa brasileira seria o “consenso tácito” entre atores envolvidos com ela. Esse consenso, durante o Império e a República Velha, teria girado em torno da necessidade de demarcação territorial; de 1946 a 1980, residiu na estratégia da “substituição de importações”. A partir da década de 1990, entretanto, fatores como a globalização e a aceleração da tecnologia da informação, a redemocratização, a abertura econômica, a multilateralização das relações exteriores brasileiras ou a promoção da integração sul-americana teriam posto um fim relativo a esse consenso, gerando um maior interesse da opinião pública interna acerca dos rumos tomados pela diplomacia brasileira.

2.1 O DESENVOLVIMENTO HETERODOXO NA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

Adotado o acumulado histórico da política externa brasileira como referencial teórico, o trabalho toma como premissa que, sem desmerecer as outras sete características elencadas por Cervo (2008), o desenvolvimento enquanto objetivo ocupa um lugar central na estrutura da formulação brasileira de política externa. Isso é facilmente verificável na literatura. Apesar de não poder ser considerado o primeiro grande objetivo da política externa do Brasil como país independente, Lafer (2009, p. 46) ressalta que, após o serviço diplomático brasileiro satisfazer geopoliticamente o país com a fixação das fronteiras, os tomadores de decisão passaram a pautar a política externa pela busca do desenvolvimento nacional.

O Barão do Rio Branco já trazia essa ideia em 1909, quando advogava que a paz e a estabilidade conquistadas pelas fronteiras eram requisitos necessário para garantir o “progresso nacional” (LAFER, 2009, p. 54). Mas foi com a ascensão do Estado desenvolvimentista de Getúlio Vargas, em 1930, que o desenvolvimento passa a ser enfaticamente afirmado como grande objetivo nacional, interna e externamente. No plano externo, a política externa foi encarregada de duas tarefas: trabalhar pela manutenção da autonomia do país perante condicionantes externas e, concomitantemente, identificar no sistema internacional possibilidades de beneficiar o projeto nacional de desenvolvimento (LAFER, 2009, p. 88). A diplomacia pendular, utilizada por Vargas durante os anos antecedentes à Segunda Guerra Mundial, exemplifica uma política externa que buscou preservar a autonomia ao mesmo tempo em que auxiliou o desenvolvimento produtivo brasileiro.⁴

Em convergência com os pressupostos de continuidade, a política externa do Brasil da década de 1950 atuou, de acordo com Spektor

(...) como face externa do programa nacional-desenvolvimentista, dedicou-se a construir robustos muros contra o livre comércio, condicionar o investimento externo a parcerias com empresários nacionais, garantir transferência de tecnologia ao setor científico nacional, diversificar a dependência criando laços com a Europa ocidental, Japão e o então chamado Terceiro Mundo (SPEKTOR, 2014, p. 18).

Na mesma linha, Clodoaldo Hugueneu Filho (2005, p. 71) considera – em grande convergência com a proposta de inserção internacional de Putnam – que após a Segunda Guerra

⁴ Um dos resultados mais evidentes da diplomacia pendular de Vargas foi a concessão, por parte dos Estados Unidos, de empréstimo necessário à construção da Companhia Siderúrgica Nacional.

Mundial, o Terceiro Mundo adotou um modelo reformador de desenvolvimento que exigia uma coerência entre as dimensões interna e externa. Essa coerência se dava entre a adoção de uma estratégia nacional interna de desenvolvimento e a orientação à uma política externa que exercia uma dupla função: apoiar os esforços internos de desenvolvimento e combater o viés antidesenvolvimentista gerado internacionalmente pelos países desenvolvidos.

Para Altemani (2005, p. 1), é principalmente a partir da década de 1960 que se pode afirmar que a política externa foi devidamente atrelada ao projeto nacional de desenvolvimento. Exemplos não faltam: a Política Externa Independente (PEI), vigente durante os governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) trazia metas tais como a diversificação das parcerias comerciais brasileiras e a abertura de novos mercados externos, sempre em nome do desenvolvimento (DANTAS, 1962). Excetuando-se Castelo Branco (1964-1967), todos os governos militares (1964-1985) buscaram conservar as principais características da política externa dos governos anteriores, tais como o nacionalismo e o desenvolvimento como objetivo externo (CERVO; BUENO, 1992, p. 331).

Os governos Sarney (1985-1990) e Itamar Franco (1992-1995) não destoaram muito dessa tendência. Em nome do desenvolvimento, a política externa de José Sarney foi atrelada aos esforços de estabilização macroeconômica para conter a crise inflacionária e comercial que assolava o país na década de 1980, através da busca por “parcerias multilaterais e bilaterais que conduzissem a mecanismos de inserção e cooperação capazes de dar vazão ao esgotamento do modelo de substituição de importações, à perda de competitividade e aos riscos de marginalização do país” (ALBUQUERQUE, 2000, p. 367).

Como ressaltado acima, de acordo com Soares de Lima (2005a, p. 2) o governo de Fernando Collor de Mello, tal como o de Ernesto Geisel, seria um exemplo de política externa que destoou da tendência continuísta das demais. Mas como lembra Cervo, isso não significa dizer que o objetivo do desenvolvimento tenha sido abandonado, pelo contrário, ele permaneceu sendo reafirmado. Em seu discurso de posse, Collor anunciou que a “política externa do meu governo há de incorporar as melhores vocações diplomáticas brasileiras. A contribuição para a paz e a justiça será permanente. A luta pelo desenvolvimento orientará a todo tempo a ação externa da República” (COLLOR DE MELLO, 1990, p. 22).

O que se altera, de acordo com Cervo (2008, p. 22), são os meios pelos quais se pretende alcançar esse desenvolvimento. Ao invés do protecionismo, da diversificação de parceiros ou do fomento estatal ao vigor industrial, a aderência brasileira à onda neoliberal da década de

1990 insere a abertura comercial, o enfoque nos grandes mercados tradicionais e a privatização como os caminhos para impulsionar a economia do país e, em consequência, o bem-estar da população. De fato, o mandato presidencial de Itamar Franco (1992-1995), impossibilitado de retomar a prática desenvolvimentista da substituição de importações, busca ao menos imprimir a postura desconfiada com que o Brasil dos anos desenvolvimentistas considerava os projetos externos de desenvolvimento (CANNANI, 2003).

Último presidente brasileiro do século XX, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) também elencou o desenvolvimento como um dos objetivos centrais da atuação internacional brasileira. Explicando o projeto de autonomia pela integração do presidente, Luiz Felipe Lampreia afirma que “parece correto dizer que, no caso do Brasil, o objetivo principal é conseguir do intercâmbio externo elementos úteis à realização da meta prioritária do desenvolvimento na acepção mais abrangente do conceito”. Ou seja, só buscando a plena integração no sistema econômico mundial o Brasil poderia engendrar um processo de crescimento e desenvolvimento sustentado (LAMPREIA, p. 8, 1998).

A persistência com que o desenvolvimento surge e se centraliza como objetivo da política externa dos vários governos brasileiros do século XX é um forte indício de sua centralidade, tornando-se basicamente o vetor do planejamento diplomático brasileiro – no mesmo nível do “destino manifesto” para a política externa americana e do ideal revolucionário para a política externa russa (CERVO, 2008, p. 10). Trata-se de um objetivo amplo, que consegue atender tanto as aspirações de grandeza por parte da elite – segundo o modelo de Soares de Lima (2005a) – quanto o imperativo de autonomia nacional de Spektor (2014), por exemplo. Ainda assim, é notável que a literatura da área mencione tão exaustivamente o desenvolvimento sem, no entanto, buscar esclarecer o que o termo significa hoje, ou o que significou na época dos governos passados.

Para prosseguir a presente construção teórica, o atual conceito de desenvolvimento deve ser abordado. Contudo, como alerta Ignacy Sachs, “está por ser escrita uma história abrangente da ideia de desenvolvimento” (SACHS, 2008, p. 30). A complexidade em definir esse conceito deriva, em parte, do fato de este ter se alterado muito durante o século XX.

Com relação ao Brasil, por exemplo, Glauco Arbix e Mauro Zilbovicius relatam que:

Em um país de carências como o nosso, desenvolvimento já foi totem e tabu. Com profundas raízes no passado, mas encravado nos territórios do futuro, esse conceito foi ao longo do século XX fonte inesgotável de criação, proteção e destruição de novas

imagens do mundo, em especial nos países atrasados. Sob o domínio do Estado, insinuou-se para além do bem e do mal. Momentos houve em que irrompeu prenhe de sentimentos, envolvendo governantes e governados com as razões da economia. Em outros, porém, mal conseguiu disfarçar um vazio cínico, que aproximou sua elasticidade de conceito ao de uma usina de ilusões (ARBIX, ZILBOVICIUS, 2001, p. 55).

De acordo com Ignacy Sachs (2008, p. 30), as reflexões sobre desenvolvimento surgem na década de 1940, na forma dos esforços em promover a reconstrução econômica e social dos países europeus devastados pela guerra. Mas é após o período da guerra, entretanto, que a discussão sobre desenvolvimento ganha força internacional a partir das teses defendidas pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), tais como a deterioração dos termos de troca, o sistema centro-periferia ou a própria noção de “subdesenvolvimento”. A superação dessa condição de atraso passou a ser identificada com uma estratégia dupla de atuação do Estado: internamente, substituição de importações e enfraquecimento do modelo primário exportador; externamente, reforma do sistema econômico internacional, com alteração das regras de comércio e melhor distribuição dos recursos. O sucesso dessa estratégia foi relativo: no plano doméstico, logrou industrializar algumas economias como a brasileira sem, contudo, propiciar grandes progressos na área social; no plano externo, a reforma foi barrada por oposição dos países desenvolvidos (HUGUENEY FILHO, 2005, p. 66-67). Tratava-se, assim, de uma noção de desenvolvimento mais identificada com o crescimento industrial e com a contestação das estruturas internacionais; à dimensão social era relegado um segundo plano.

A década de 1970 é um momento importante de transformações em relação ao conceito de desenvolvimento. Surge, no seio da Conferência de Estocolmo de 1972, a vertente do “ecodesenvolvimento”, segundo a qual não apenas de crescimento econômico e preocupação social deveria se revestir uma estratégia de desenvolvimento, mas também da responsabilidade com a preservação ambiental. Essa vertente se desenvolve principalmente por meio de forte ativismo das Nações Unidas para que as nações passassem a considerar melhor os danos ambientais de seus esforços de expansão econômicas e produtiva. Em 1991, com o lançamento do Relatório Brundtland, tem-se o abandono da nomenclatura ecodesenvolvimento e a adoção do termo “desenvolvimento sustentável” (ROMEIRO, 2012).

Esse processo mundial vem concomitante ao da América Latina. Os choques petrolíferos da década de 1970, a crise da dívida e a onda inflacionária da década de 1980 produziram enormes adversidades sobre a vida dos povos dessa região, sendo o processo de

redemocratização o momento em que a sociedade civil passou a pressionar mais os governos. Tanto os pensadores cepalinos quanto os economistas internacionais se veem mais compelidos a admitir a necessidade de “resgate da dívida social”, incorporando às preocupações com a eficiência dos mercados o imperativo da melhor distribuição da riqueza, de crescimento com equidade social (HUGUENEY FILHO, 2005, p. 68-69).

Assim, foi a década de 1990 o período em que se consolidou uma nova compreensão sobre desenvolvimento, com o surgimento do chamado “desenvolvimento humano”. Menos uma vertente de desenvolvimento e mais uma expressão que sumariza os valores e o sujeito prioritário do mesmo, o termo tem origens no trabalho teórico do paquistanês Mahbub Ul Haq, com a colaboração do indiano Amartya Sen. O desenvolvimento humano ascende dentro de um contexto maior de ocorrência de diversas convenções e conferências internacionais de teor humanista – é a chamada “década social”.⁵ Encomendado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Relatório de Desenvolvimento Humano deu início, em 1990, a uma série de publicações anuais, as quais passaram – por meio do “Índice de Desenvolvimento Humano”, IDH – a monitorar os processos de desenvolvimento no mundo (OLIVEIRA, 2011).

Essa visão mais heterodoxa de desenvolvimento, entretanto, não conseguiu atingir consenso na academia, permanecendo contraposta à uma vertente ortodoxa. Pela linha ortodoxa, o processo de desenvolvimento é diretamente – e, de certa forma, exclusivamente – associado ao bom desempenho de indicadores macroeconômicos como o Produto Interno Bruto (PIB), a renda per capita ou os níveis de emprego. A abordagem dessa vertente, por consequência, é mais quantitativa e fechada nas Ciências Econômicas. Por outro lado, as abordagens heterodoxas propõem uma abordagem qualitativa e interdisciplinar, priorizando análises que partam da ótica do indivíduo, este enfaticamente afirmado como o fim último de qualquer processo de desenvolvimento. Assim, essas análises focam-se em meios de propiciar a melhoria do bem-estar humano (MEDEIROS, 2010).

⁵ De 1990 até 2001, foram oito conferências de teor humanista: Em setembro 1990 Nova Iorque sediou a Cúpula Mundial sobre a Criança; em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorreu no Rio de Janeiro; em 1993, aconteceu em Viena a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos; em 1994, teve lugar, no Cairo, a Conferência sobre População e Desenvolvimento; em 1995, Copenhague foi palco da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social; em 1995 houve em Pequim a Conferência Mundial sobre a Mulher; em 1996, realizou-se em Istambul a Cúpula das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos; Durban dá fim à década social ao sediar, em 2001, a Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (SLOBODA, 2013, p. 31).

Apesar do consenso acerca da centralidade no indivíduo, há uma grande heterogeneidade de visões dentro da linha heterodoxa. Um dos seus grandes nomes, Amartya Sen (2000, p. 28) advoga que o desenvolvimento é um processo no qual se observa o alargamento das liberdades de escolha individuais. Prova disso, para ele, é a própria riqueza, que em vez de conter valor em si mesmo na verdade nada mais é do que um meio para se alcançar a felicidade, pela expansão ilimitada das liberdades de escolha. Assim, tem-se que o mero crescimento econômico não pode ser o objetivo único de nenhum governo, pois ele por si só não é capaz de trazer o bem-estar.

Na verdade, na visão de Sen, o crescimento não pode sequer ser visto como base do desenvolvimento, pois ambos os processos seriam complementares: a expansão das liberdades de um indivíduo acarreta no aumento das capacidades do mesmo, tais como a capacidade de trabalhar, auferir renda e consumir. Nas palavras do autor:

Acontece que o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Essa relação estabelece um importante encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e torna as privações humanas mais raras e menos pungentes (SEN, 2000, p. 114).

Assim, longe de se ater a uma abordagem meramente moral, o autor defende o argumento de que o fim das desigualdades por meio da expansão das liberdades individuais é poderoso elemento propulsor do crescimento econômico, além de ser o objetivo último de qualquer política de desenvolvimento.

Denotando seu caráter interdisciplinar, o autor traça uma estratégia de desenvolvimento que perpassa cinco dimensões correlatas: oportunidades econômicas, liberdades políticas, faculdades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Sendo interdependentes, o investimento em uma dimensão tende a trazer benefícios diretos para as outras. Para alcançar a expansão dessas liberdades, entretanto, o governo deveria focar seus esforços na eliminação daquilo que Sen chama de “fontes de privação de liberdade”, tais como a fome, a miséria ou a desigualdade social (SEN, 2000, p. 18). Essas como efeito a deterioração das capacidades básicas do indivíduo, o que prejudicaria, como visto, o próprio processo de crescimento econômico do país.

Esse último ponto é importante, pois é recorrente mesmo na análise de autores não diretamente identificados com o heterodoxismo: um exemplo é Ricardo Feijó (2007), cuja argumentação gira em torno dos meios de propiciar o crescimento econômico do país. Segundo o autor, são necessárias uma série de condições para que um país experimente um processo de crescimento contínuo e sustentável: alta quantidade de poupança e investimento, baixo crescimento populacional, qualificação da mão-de-obra, capacidade de inovação tecnológica, promoção da abertura econômica e manutenção de infraestrutura produtiva adequada. Contudo, para um país em desenvolvimento como o Brasil, a mais efetiva dessas condições (inovação tecnológica) é bloqueada pela baixa qualificação de nossa mão-de-obra. Assim, deve ser prioritário para qualquer governo o estabelecimento de esforços na formação de capital humano, com a oferta de educação de qualidade. Percebe-se, portanto, que mesmo nas análises mais centradas em crescimento econômico, o elemento humano acaba tendo papel central. É improvável que uma análise econômica atual consiga desconsiderar esse elemento.⁶

Outro autor heterodoxo é Ignacy Sachs. Autor ligado ao ideário do desenvolvimento sustentável, Sachs (2008, p. 88-89) estrutura uma estratégia que se baseia em três pilares: modernização do núcleo produtor, crescimento das taxas de emprego e ação sobre o bem-estar das pessoas. A tese do autor é ampla, abarcando variáveis como cultura, sustentabilidade ambiental, felicidade do indivíduo, direitos humanos, dentre outros elementos, que para ele devem constar em qualquer estratégia nacional de desenvolvimento. De forma semelhante às ideias de Sen, Sachs argumenta que o desenvolvimento precisa ser pensado de forma multidimensional, passando por cinco dimensões: social, ambiental, territorial, econômica e política. Assim, para o autor, o desenvolvimento só é verdadeiro quando logra ser ambientalmente sustentável, economicamente sustentado e socialmente incluyente:

Igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento, com conseqüências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor. Em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir

⁶ Voltando para Sen, entretanto, deve-se fazer uma importante ressalva. O economista indiano expressa em sua obra uma grande preocupação em devolver às Ciências Econômicas a ética. Como foi visto, a interpretação do ser humano como ferramenta de crescimento econômico é presente, sendo o investimento em capital humano abertamente recomendado. Ainda assim, o autor lembra que o conceito de capital humano é econômico e limitar-se a ele é enxergar o ser humano como mero meio de produção útil ao processo de desenvolvimento. Trata-se de uma contradição em termos, pois muito mais do que meio, o ser humano é o fim último do desenvolvimento. Para além do capital humano, deve-se ter muita atenção ao conceito de “capacidades humanas” (SEN, 2000, p. 332-334).

a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, no nosso mundo de abundância (SACHS, 2008, p. 14).

Como foi visto anteriormente, em grande parte, os esforços de “humanizar” as noções de desenvolvimento partiram das Nações Unidas. Esse posicionamento não deve ser visto com muita surpresa, pois já no preâmbulo da Carta da ONU o entendimento humanista de desenvolvimento se faz presente: “Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos (...) a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E para tais fins (...) a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos” (ONU, 1945).

O presente trabalho optou por adotar a vertente heterodoxa como vetor de sua análise, pois não é difícil encontrar convergências entre suas ideias e determinadas políticas públicas implementadas pelos governos do novo milênio. Na medida em que o foco da pesquisa reside na política externa brasileira, e sendo a política externa atribuição majoritária do poder executivo, é natural considerar que o entendimento de desenvolvimento do governo vá transparecer em seus discursos e ações externos.

Em discurso em conferência do Fundo Mundial de Combate à Pobreza, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) ressaltou sua preocupação social:

O combate à fome e à pobreza não é uma meta utópica. Consiste na luta contra a exclusão e a desigualdade, e a favor da justiça social e do crescimento sustentável. Estou propondo uma mudança de atitude. Estou fazendo um chamado ético e político para que a comunidade internacional trabalhe por um novo conceito de desenvolvimento, em que a distribuição da renda não seja consequência, mas a alavanca do crescimento (LULA DA SILVA, 2004).

Três elementos devem ser ressaltados no trecho apresentado: primeiro, a preocupação explícita com a justiça social; segundo, a menção a um novo modelo de desenvolvimento que seja encarado como “alavanca do crescimento”, em retórica bastante semelhante à de Amartya Sen; terceiro, o chamado à comunidade internacional, ou seja, a disposição brasileira de promover essa visão ampla de desenvolvimento nos foros internacionais, área de atuação da política externa.

Em discurso de teor semelhante, a presidente Dilma Rousseff (2011-2015) assinala, diante da Assembleia Geral da ONU, que em seu primeiro mandato o governo buscou promover

(...) a construção de uma sociedade inclusiva baseada na igualdade de oportunidades. A grande transformação em que estamos empenhados produziu uma economia moderna e uma sociedade mais igualitária. Exigiu, ao mesmo tempo, forte participação popular, respeito aos Direitos Humanos e uma visão sustentável de nosso desenvolvimento (ROUSSEF, 2014).

Percebe-se, dessa forma, que ambos os presidentes buscam associar o sucesso do desenvolvimento brasileiro ao combate à pobreza e à desigualdade, não ao vigor econômico ou ao PIB. São visões convergentes com o que foi exposto sobre a vertente heterodoxa de desenvolvimento, justificando a adoção da mesma como referencial teórico. Como se verá adiante, é justamente a proximidade à essa vertente que torna possível argumentar a visão ampliada de segurança adotada pelo Brasil.

Existem outras evidências, por parte da política externa, do comprometimento desses dois governos com o desenvolvimento em sua noção heterodoxa. Desde a Constituição Federal de 1988 e sua ampla gama de garantias sociais, o Brasil buscou aderir às diversas conferências de teor social que surgiram na década de 1990, adotando a partir daí a agenda social como elemento central de política externa (PENNA FILHO, 2006, p. 349; NEVES, 2006, p. 373). Em acréscimo, a retórica brasileira atual busca afirmar com veemência que o desenvolvimento não é só uma necessidade, mas um direito humano consolidado, uma vez que mais do que o direito à vida, o país defende o direito à vida com dignidade (TRINDADE, 2006, p. 221-222). Também convergente é a noção brasileira de que os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes (LAFER, 2009, p. 79), tais como as liberdades de Sen ou as dimensões do desenvolvimento de Sachs.

Essas evidências indicam que, assim como no plano doméstico, também no exterior o Brasil defende uma visão heterodoxa de desenvolvimento bastante convergente com a adotada por esse trabalho. Entretanto, na dimensão externa, isso parece levantar incongruências entre o modelo heterodoxo de desenvolvimento e o que a literatura considera como o desenvolvimento propiciado pela política externa brasileira. Nos governos de Getúlio Vargas, o desenvolvimento que a política externa objetivava era relativo aos investimentos estadunidenses no país (tais como a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1942, por exemplo). A PEI de Jânio Quadros e João Goulart discorria sobre o desenvolvimento como abertura de mercados no exterior. O Presidente Geisel, por sua vez, encarou o Projeto Brasil Potência como a contribuição da política externa ao desenvolvimento.

Ainda que a atração de Investimento Externo Direto (IDE), a abertura de mercados no exterior, a assinatura de acordos comerciais com outros países ou a negociação de condições comerciais mais favoráveis na Organização Mundial do Comércio (OMC) sejam atribuições básicas do serviço diplomático que em muito contribuem para o crescimento econômico de um país, fica a dúvida se essas funções são de fato matéria direta de desenvolvimento, partindo-se de uma abordagem heterodoxa. Obviamente, deve-se lembrar que, tal como foi trabalhado, a noção de desenvolvimento como um processo mais “humanizado” é recente, surgindo na década de 1990. Os exemplos acima mencionados configuram desenvolvimento se pensados a partir de sua época. Mas como a literatura atual considera que a política externa dos Presidentes Lula e Dilma auxiliam o desenvolvimento?

Comparando tais funções com o que se viu sobre o desenvolvimento heterodoxo, tem-se que o elemento humano está muito distante da atuação imediata da política externa. De acordo com o que a literatura identifica, as contribuições da diplomacia ficam muito restritas a processos mais relacionados com o que se entende por crescimento econômico. Como se viu, este pode ser considerado a base ou uma parte integrante da estratégia de desenvolvimento, mas nunca o desenvolvimento em si. Tais funções, portanto, parecem cair na lógica de mercado, e não na dimensão social. Isso significa, em síntese, que antes de ser política pública de desenvolvimento em si, a política externa atua como ação complementar à estratégia nacional de desenvolvimento.

Independentemente de ser complementar ou prioritária ao esforço de desenvolvimento brasileiro, é fato que a política externa é uma política pública inteiramente planejada dentro da lógica de alcançar-se esse objetivo. O quadro histórico apresentado anteriormente é o primeiro indício, mas existem outros. A política externa é uma política pública ampla, que engloba várias dimensões de atuação tais como a econômica, diplomática, de segurança, dentre tantas outras. Uma das hipóteses centrais do presente trabalho diz respeito à força do desenvolvimento enquanto objetivo: sendo preponderante, o objetivo do desenvolvimento não condiciona apenas o planejamento de política externa como um todo. Na verdade, esse objetivo acaba por condicionar também os diversos setores que a política externa brasileira cria para corresponder às várias sub-áreas das relações internacionais.

Um exemplo é a subárea das negociações relativas à degradação ambiental mundial, da qual grandes conferências internacionais e importantes tratados internacionais já surgiram. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de

1992 – também conhecida como Rio-92 –, o Brasil reafirmou um princípio clássico de sua retórica: o país não concordaria com nenhuma proposta de política ambiental que sacrificasse os esforços dos países menos desenvolvidos em desenvolverem-se. De fato, esse é um princípio constantemente reafirmado pelo país.

Outra evidência reside no âmbito das negociações de desarmamento nuclear, onde um dos mais proeminentes e efetivos instrumentos jurídicos é o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), segundo o qual os signatários abdicam de qualquer pretensão ao desenvolvimento de tecnologia nuclear que possa vir a ser utilizada para fins bélicos. Disponível para ratificações desde 1964, o tratado foi rejeitado pela diplomacia brasileira até o ano de 1998, ano em que o presidente Fernando Henrique Cardoso, em sua iniciativa de inserir o Brasil com credenciais positivas na Nova Ordem Mundial do pós-Guerra Fria, o assinou. Nesse intervalo de tempo, além das preocupações com a autonomia e com o cerceamento às possibilidades de projeção do poderio militar, algo que muito preocupou a diplomacia dos governos militares foi o bloqueio que o tratado representava às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) na área de fontes energéticas. Principalmente após as crises do petróleo, a autonomia energética era vista como essencial a qualquer esforço nacional de desenvolvimento.

No âmbito das negociações sobre regras de comércio internacional, também o desenvolvimento marca presença. Em 2005, durante encontro trilateral entre os ministros das Relações Exteriores da Índia, Yashwant Sinha, Brasil, Celso Amorim e África do Sul, Nkosazana Dlamini-Zuma, alguns acordos foram firmados:

Ao reconhecer que o comércio constitui importante instrumento para o crescimento econômico e para a geração e distribuição de riqueza, os ministros ressaltaram a importância de promover uma agenda de desenvolvimento na OMC. Renovaram seu compromisso de trabalhar em conjunto para promover a reforma do comércio agrícola internacional com o intuito de eliminar todos os subsídios que distorcem o comércio, bem como assegurar acesso aos mercados dos países desenvolvidos, reconhecendo, ao mesmo tempo, a necessidade de implementar tratamento especial e diferenciado em favor dos países em desenvolvimento (VIZENTINI, 2006, p. 185).

O fato de a política externa ser condicionada ao desenvolvimento enquanto objetivo, entretanto, não configura uma excepcionalidade. Na verdade, trata-se de uma resposta prevista pela teoria. De acordo com Alain Touraine (2005, p. 20), a estabilidade de um governo democrático depende de sua devida “governabilidade”. Este conceito é definido pelo autor como a capacidade de um governo “estabelecer correspondência entre as políticas públicas e as

demandas sociais”. No Brasil, a demanda social mais importante e presente na história do país é, naturalmente, o bem-estar da população, pelas vias do desenvolvimento, do progresso. A política externa, enquanto mais uma política pública, tem, portanto, a função de trabalhar em prol dessa demanda. Assim, percebe-se que colocar a política externa para trabalhar pelo desenvolvimento nacional converge não apenas com a proposta de Putnam (2010) de inserção internacional que atente à coerência de níveis, mas também funciona a favor dos ditames de governabilidade estatal.

2.2 A VISÃO BRASILEIRA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

Além dos exemplos anteriores, responsáveis por evidenciar a preocupação do Brasil em assegurar externamente formas de garantir o desenvolvimento ou evitar que conjunturas internacionais o comprometam, há outro exemplo que caracteriza o problema central desta pesquisa: a condicionalidade do planejamento brasileiro de política externa na subárea de segurança internacional. Tal como nos casos anteriores, é possível argumentar que o planejamento de segurança internacional é igualmente moldado de forma a garantir sua complementaridade com o objetivo maior do desenvolvimento. Mas de que forma uma visão estatal de segurança pode ser relacionada à um projeto nacional de desenvolvimento? Existem várias abordagens ampliadas de segurança que realizam essa ponte, mas analisá-las de forma detalhada será matéria do próximo capítulo. Por hora, basta delinear alguns traços comuns à essas vertentes para compreender a forma como se relacionam com o desenvolvimento.

A análise da bibliografia revela que uma visão ampliada – ou holística – de segurança tem como forte característica o fato de considerar problemas comumente identificados com a problemática do desenvolvimento como ameaças à segurança de um país. Essa convergência resulta numa aproximação entre os campos do desenvolvimento e da segurança, o que pode incidir na confecção de estratégias umas que se adequem tanto a um quanto a outro campo. Um exemplo bastante pertinente dessa lógica é o elemento da pobreza. Isolado dos estudos de segurança tradicionais,⁷ é considerado uma dupla ameaça segundo uma visão mais ampliada: ameaça direta pois, indubitavelmente, trata-se de uma aflição ao ser humano enquanto sujeito;

⁷ O termo será melhor trabalhado no próximo capítulo. Em síntese, “segurança tradicional” diz respeito à visão realista de segurança, segundo a qual apenas elementos geoestratégicos e militares se enquadram na análise.

e indireta, uma vez que sujeita o ser humano à outras ameaças tais, como doenças (SCHOO, 2008, p. 3).

Em geral, uma das preocupações centrais das visões holísticas de segurança diz respeito à estabilidade de uma sociedade. Nesse sentido, um dos problemas identificados como ameaça à coesão social é, também, um dos principais atravesalhos à dinâmica nacional de crescimento econômico e do próprio desenvolvimento: o desemprego. Enquanto limitador da distribuição de renda e da capacidade produtiva do país, o desemprego se constitui em ameaça na medida e que alimenta declives sociais (DUPAS, 1999, p. 195), onde existe a possibilidade de distúrbios tais como a informalidade e até mesmo o aumento da criminalidade.

A análise pode ir além. Estudos sobre missões de paz indicam que a estabilização de países auxiliados por intervenção externa nunca é plenamente alcançada quando a operação se limita ao alcance da paz negativa (mera ausência de conflito armado). A paz positiva só é alcançada quando a dinâmica de crescimento econômico do país é impulsionada, de forma a ventilar na sociedade os benefícios de um processo sustentado de desenvolvimento. Nessa visão, o fomento ao desenvolvimento funciona não apenas como medida preventiva contra o surgimento de declives sociais que possam fomentar conflitos; também auxilia na implementação ou manutenção do ambiente democrático do país (OLIVEIRA, 2011, p. 102).

Fica evidente, dessa forma, que uma abordagem holística de segurança integra problemas como a pobreza, a miséria, a fome e o desemprego dentro da categoria de ameaças, seja para o Estado, seja para a sociedade, seja para o indivíduo. A busca de uma abordagem coerente entre economia e política tende, nesse sentido, a gerar um “enfoque desenvolvimentista” sobre a paz (HUGUENEY FILHO, 2005, p. 76) muito interessante a um país como o Brasil, cujo objetivo maior é o desenvolvimento. Para além de integrar esses dois campos, entretanto, uma abordagem ampla de segurança ainda pode ser útil pois, por mais que o objetivo primordial do Brasil seja o desenvolvimento, o país não pode se isentar de possuir uma estratégia nacional de segurança. Esta, por sua vez, não pode ser sobrepor ao esforço de desenvolvimento. Deve haver uma coerência entre as duas.

Essa ideia é partilhada por alguns autores. Pedro Sloboda (2013, p. 98), por exemplo, argumenta que um país como o Brasil deve ter uma política de defesa que seja um meio termo alinhado entre duas realidades: a de um país de proporções territoriais continentais, preponderância regional e considerável peso internacional; e a de um país em desenvolvimento, que padece de graves mazelas sociais responsáveis por não apenas prejudicar o bem-estar da

população, mas também colocar em risco a estabilidade do país, à luz do que foi discutido acima. Na mesma linha, Luiz Alfredo Salomão (2010, p. 388) argumenta que no caso brasileiro, o planejamento de segurança deve fazer um mapeamento das vulnerabilidades nacionais, obedecendo à lógica dos dois níveis: internamente, desigualdade social, degradação ambiental e violência urbana; externamente, dificuldades em vigiar o território, atraso tecnológico, vulnerabilidade ideológica e cultural, além de vulnerabilidade política pela não participação em fóruns internacionais tais como o Conselho de Segurança da ONU (CSNU).

A preocupação com ameaças derivadas do subdesenvolvimento é nítida. Contudo, os dois autores também lembram que o país não pode esquecer da segurança mais tradicional. Trata-se de uma observação bastante válida pois, tal como ressalta Domício Proença Junior (2010), apesar de o sistema internacional ter atravessado grandes transformações ao longo do século XX – em especial com o fim da Guerra Fria – seria um erro assumir que as guerras interestatais são coisas do passado, podendo ser desconsideradas atualmente. Na América do Sul, segundo Fabian Calle (2010), ainda existem problemas específicos adicionais que podem minar a segurança continental: alguns desacordos relativos à delimitações fronteiriças permanecem em aberto,⁸ a transnacionalização de conflitos internos é uma preocupação constante, e a presença militar estadunidense ainda é expressiva na região. Assim, é coerente considerar que o Brasil deve priorizar seu desenvolvimento sem, no entanto, esquecer da necessidade de resguardar a segurança de seu território. Mesmo para um país de histórica índole pacífica (ao menos a partir do século XX, excluindo-se o passado intervencionista do Brasil Império na região platina), as dinâmicas da interdependência sistêmica em que o mundo globalizado de hoje se encontra podem ser perversas.⁹

A busca pelo desenvolvimento não pode, portanto, sacrificar a capacidade brasileira de defender sua população e seus interesses de ameaças mais diretas como a guerra. Adotar uma abordagem de segurança que seja coerente com os dois objetivos é, como se argumenta, uma

⁸ Um exemplo seria o Território de Essequibo, administrado pela soberania guianesa mas reclamado pela Venezuela.

⁹ Em 1991, por exemplo, no contexto da Segunda Guerra do Golfo, o Iraque de Saddam Hussein buscou conseguir do Brasil declarações de apoio através de pressão exercida sobre trabalhadores e empresas brasileiras. A diplomacia nacional soube lidar com a situação, negociando a retirada dos cidadãos nacionais ao mesmo tempo em que manteve um discreto apoio aos países aliados opostos à ditadura de Saddam Hussein (COSTA, 2006, p. 287). Nesse caso pôde-se contornar a situação valendo-se da diplomacia. Em outra situação, talvez uma estratégia mais enfática de defesa e dissuasão precisasse ser utilizada.

opção vantajosa para um país como o Brasil. A análise revela, contudo, um terceiro elemento¹⁰ positivo advindo da adoção desse tipo de abordagem: as possibilidades de inserção internacional. Segundo afirmam Barry Buzan e Lene Hansen, os Estudos de Segurança Internacional (ESI) têm seus objetos de análise definidos não pelos eventos ou pela política internacional, mas pelo crivo dos teóricos que os estudam e lhes atribuem ou não importância analítica. Assim, questões consideradas relevantes no Sul do planeta – fome, miséria, insalubridade – tendem a ser negligenciadas pelos teóricos do Norte (BUZAN e HANSEN, 2012, p. 100).

Caberia a um Estado como o Brasil a promoção dessas questões na agenda mundial de segurança, bem como na academia. Para Ronaldo Mota Sardenberg, frisar as vulnerabilidades e ameaças mais heterodoxas e menos tradicionais presentes no sistema internacional atual – tais como as de caráter socioeconômico – configura-se como uma boa estratégia de inserção internacional. Nas palavras do autor:

Não é fácil fazer propostas com relação às vulnerabilidades emergentes e às possíveis atitudes do Brasil quanto às mesmas. Muitas delas já são tratadas diplomaticamente, nos planos bilateral e multilateral. Entretanto, seria de grande utilidade promovermos um amplo estudo acadêmico e debate político, que permitissem avaliar a substância de cada uma dessas vulnerabilidades, seus possíveis inter-relacionamentos e as eventuais maneiras de tratá-las no nível internacional, inclusive, onde couber, nas próprias Nações Unidas (SARDENBERG, 1999, p. 172).

Deve-se lembrar ainda que a condicionalidade do planejamento nacional de segurança ao objetivo do desenvolvimento passa por fatores geopolíticos. De acordo com Celso Lafer, dentre as várias “forças profundas”¹¹ da política externa brasileira, a distância geográfica do Brasil para com os polos mundiais de conflito tem grande peso sobre nossa percepção de segurança (LAFER, 2009, p. 20). João Fabio Bertonha, por sua vez, defende que o pacifismo histórico do Brasil advém de não só de seu isolamento geográfico, mas também da ausência de rivais regionais que pudessem impelir o Brasil à busca de poder bélico. Para o autor, é por essa tranquilidade em que se encontra o Brasil que a política externa do país se dedica a outras áreas tais como o desenvolvimento (BERTONHA, 2010). Reforço à essa situação de tranquilidade

¹⁰ Há ainda um quarto incentivo à adoção de uma abordagem ampla de segurança: as missões de paz da ONU, que atualmente são cada vez mais multidimensionais e complexas. Esse tópico será melhor trabalhado no terceiro capítulo.

¹¹ De acordo com Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle (1967), as forças profundas podem ser entendidas como fatores geográficos, condições demográficas, forças econômicas e nacionalismo.

vem, segundo Mathias Spektor, da presença dos Estados Unidos, maior potência militar do mundo, no entorno geográfico brasileiro (SPEKTOR, 2014, p. 33).

Mas apesar de o enfoque analítico desta pesquisa residir sobre os governos Lula e Dilma, é importante ressaltar que uma visão ampliada de segurança não é exclusividade dessas presidências. Em 1958, o então presidente Juscelino Kubitschek, em esforço de angariar capital norte-americano para auxiliar seu projeto de desenvolvimento nacional, propõe a Operação Pan-Americana (OPA). Tratava-se na verdade de uma carta enviada ao presidente estadunidense Dwight Eisenhower cujo argumento principal para a atração de capital era a ideia de que o subdesenvolvimento das nações latino-americanas era uma ameaça para a segurança de todo o continente, uma vez que a persistência da pobreza nesses países mantinha uma porta aberta para a penetração de ideias comunistas (LAFER, 2009, p. 95-96).

Costa e Silva foi outro presidente cujo discurso de política externa trazia ênfase à uma noção ampliada de segurança. Rompendo com o antecessor Castelo Branco e sua política externa de alinhamento à contenção mundial ao comunismo, Costa e Silva advogou uma ideia de segurança que colocasse a clivagem Norte-Sul acima das preocupações relativas à clivagem Leste-Oeste. Em outras palavras, era a pobreza e o subdesenvolvimento os verdadeiros inimigos da segurança, não o comunismo. Era uma retórica de forte contestação à lógica da época, marcada pelo “congelamento de poder” (MIYAMOTO, 2011, p. 11). É notório que pelo menos desde a década de 1950 o Brasil já demonstre sinais de um pensamento holístico de segurança internacional. O próximo capítulo demonstrará que os Estudos de Segurança Internacional só começaram a teorizar abordagens de segurança mais abrangentes a partir da década de 1970.

Delineados assim os aspectos positivos advindos da adoção de uma visão holística de segurança, bem como as evidências de uso dessa visão em presidências anteriores, resta para este capítulo analisar de que forma os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015) trabalham com essa abordagem. Mais do que isso: é pertinente entender como essa abordagem se relaciona com o todo que é a política externa de ambos os governos. Para tal, um exame rápido sobre as características gerais da política externa do governo Lula se faz necessária – em especial porque a política externa do governo Dilma é considerada, em grande parte, continuidade do antecessor.

Esforços de caracterização da política externa dos governos Lula (2003-2010) são bastante comuns na bibliografia. De acordo com Luis Dias, a política externa desse período se caracteriza por uma reafirmação de vários princípios clássicos tais como a preservação da

autonomia nacional, a busca pelo desenvolvimento, a índole pacifista, a defesa da nãointervenção, dentre outros (DIAS, 2014, p. 1). Monica Hirst, Maria Regina Soares de Lima e Leticia Pinheiro, em complemento, argumentam que a política externa de Lula foi um misto de elementos tradicionais com outros inovadores, resultando numa postura assertiva e numa ampliação de interesses e ambições possíveis graças à conjuntura internacional favorável de redistribuição de poderes (HIRST, SOARES DE LIMA, PINHEIRO, 2010, p. 22).

Dentro dos amplos objetivos, iniciativas, diretrizes e orientações que guiaram a política externa do presidente Lula, uma característica específica e bastante evidente é de importância central para esta pesquisa: o humanismo, elemento responsável por aproximar a política externa brasileira no século XXI não apenas da vertente heterodoxa de desenvolvimento, mas também das noções humanizadas de segurança aqui abordadas. Para Danielly Becard, dois desafios se impunham à atuação externa brasileira já no início do mandato de Lula: a diminuição da disparidade entre países e, internamente, a superação das vulnerabilidades brasileiras (BECARD, 2009, p. 136).

Mantendo a continuidade das políticas externas anteriores, Lula reafirma o objetivo do desenvolvimento econômico, mas, de acordo com Miyamoto, inova ao adicionar o imperativo da “justiça social” (2010, p. 22). É importante ressaltar, além disso, que essa orientação humanista não é exclusividade da política externa, pelo contrário: a política externa funcionou, como ressalta Pio Penna Filho, de forma a auxiliar um projeto social nacional de Lula (PENNA FILHO, 2006, p. 356). Esse caráter integrado da política externa à orientação humanista nacional fica evidente para de Monica Hirst, Maria Regina Soares de Lima e Leticia Pinheiro:

Ao contrário do passado recente, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, na atualidade, a política exterior, pró-ativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade economia; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas (HIRST, DE LIMA, PINHEIRO, 2010, p. 23).

Mesmo reconhecendo que – tal como qualquer outra política pública – a política externa é formulada por um complexo e heterogêneo emaranhado de instituições e atores, deve-se atribuir a devida importância à própria figura do presidente Lula na roupagem humanista da política externa brasileira do período. Para as autoras, a fórmula aplicada pelo presidente foi a

promoção da dimensão social pela via da diplomacia presidencial (HIRST, DE LIMA, PINHEIRO, 2010, p. 28). Assim, ideias do presidente muito provavelmente permearam esse planejamento, tal como a visão, relatada por Pio Penna Filho, de que iniciativas heterodoxas como a distribuição de renda funcionariam como alavanca do desenvolvimento, ao invés de configurarem meras consequências do mesmo (PENNA FILHO, 2006, p. 356). Válido ressaltar: essa é uma ideia fortemente defendida pelos teóricos do desenvolvimento humano.

Com relação à política externa dos governos Dilma Rousseff (2011-2015), menos características são delineáveis, pois não só o governo é mais próximo temporalmente e ainda se encontra em andamento, como também, talvez por esses motivos, a bibliografia referente à mesma é muito menor. Ainda assim, algumas análises são pertinentes. Amado Cervo e Antônio Lessa consideram a política externa de Rousseff como caracterizada tanto por continuidade quanto por um declínio em relação ao governo anterior. Esse declínio relativo seria causado por três fatores: perda de eficiência do Estado enquanto agente indutor; ausência de ideias-chave ou conceitos que mobilizassem a ação nacional no exterior; e perda de protagonismo no âmbito dos BRICS (CERVO, LESSA, 2014, p. 149).

Ainda assim, levando-se em consideração que a política externa dos governos Rousseff promove um esforço de manutenção das diretrizes gerais do governo anterior, pode-se argumentar que elementos nevrálgicos tais como a conotação humanista mantiveram-se. A análise de iniciativas do governo Rousseff fortalece essa ideia. Cervo e Lessa fornecem dois exemplos: primeiro, durante a Rio+20, em meio às discussões relativas à estabilidade ambiental, a diplomacia brasileira demonstrou preocupação em inserir o combate à pobreza na pauta de discussão; segundo, diante da penetração chinesa e indiana na África, o Brasil tem buscado preservar sua presença no continente africano valendo-se do uso de “*soft power* da cooperação em setores de apelo popular, como inclusão social, agricultura, educação e saúde” (CERVO, LESSA, 2014, p. 138-141).

Identificar essa tendência humanista na política externa de ambos os governos aqui analisados é importante pois permite avançar a argumentação relativa à visão ampliada de segurança do Brasil. Não é difícil encontrar evidências dessa visão na bibliografia ou mesmo nas ações governamentais. Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, a busca pela paz – um dos grandes objetivos universais – passa, obrigatoriamente, pelo investimento em dois fatores: a concertação diplomática e o desenvolvimento (SLOBODA, 2013, p. 68). Essa noção de que o desenvolvimento está diretamente relacionado à segurança

dos países aparece várias vezes na fala dos dois presidentes. Em 2004, durante a abertura da XI Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o presidente Lula ressaltou que:

A eliminação da fome, a redução da pobreza, a promoção do desenvolvimento sustentável devem ser uma preocupação de todos os países, inclusive e, sobretudo, dos mais ricos. Trata-se de um imperativo, se quisermos garantir a paz e o efetivo cumprimento dos direitos humanos (LULA DA SILVA, 2004a)

Ou seja, os elementos característicos das abordagens de desenvolvimento heterodoxo são, segundo essa visão, imperativos para a paz. Essa visão se aprofunda no discurso de Lula na abertura da LIX Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 2004:

Nas últimas décadas, a globalização assimétrica e excludente aprofundou o legado devastador de miséria e regressão social, que explode na agenda do século XXI. (...) Só os valores do Humanismo, praticados com lucidez e determinação, podem deter a barbárie. A situação exige, dos povos e dos seus líderes, novo senso de responsabilidade individual e coletiva. Se queremos a paz, devemos construí-la. Se queremos de fato eliminar a violência, é preciso remover suas causas profundas com a mesma tenacidade com que enfrentamos os agentes do ódio (LULA DA SILVA, 2004b)

Nessa fala, além de ressaltar o “Humanismo” como valor de ação, o presidente menciona uma expressão recorrente em discursos brasileiros relativos à segurança e em trabalhos acadêmicos da área: as “causas profundas”. Essas causas seriam as raízes dos conflitos e das manifestações de violência dentro de um país, tais como a miséria, o desemprego, a fome e tantos outros elementos trabalhados pela abordagem ampla de segurança. A lógica é simples: apaziguar um conflito significa meramente combater os “sintomas” de um mau mais profundo. Combater a “doença” em si, ou seja, as causas do conflito, requer a atenção a essas causas profundas. O Chanceler Celso Amorim expôs essas ideias em discurso em sessão do CSNU:

De minha parte desejo insistir sobre a necessidade de desenvolver novas e melhores ferramentas para enfrentar os problemas estruturais que estão na raiz das tensões que conduzem à violência e ao conflito. Pobreza, doença, ausência de oportunidades, desigualdade. Essas são algumas das causas de conflitos, particularmente aqueles no interior dos países, que cada vez mais, lamentavelmente, são parte de nossa agenda (AMORIM, 2004).

A visão ampliada de segurança defendida pelo Brasil fica ainda mais evidente quando ela é utilizada como argumento em prol da reforma do Conselho de Segurança da ONU, um dos grandes objetivos nacionais. Nas palavras do ex-presidente Lula, “o Brasil deseja um Conselho de Segurança ampliado, no qual possamos defender um enfoque da segurança com base nos vínculos entre paz, desenvolvimento e justiça social” (LULA DA SILVA, 2006).

Como mencionado, a presidência de Dilma Rousseff não representou rompimento com pressupostos básicos da administração anterior. Pelo contrário, em matéria de segurança o que se tem é uma reafirmação. Abrindo a LXVI Assembleia Geral das Nações Unidas, a presidente demonstra essa continuidade:

Há pelo menos três anos, senhor Presidente, o Brasil repete, nesta mesma tribuna, que é preciso combater as causas, e não só as consequências da instabilidade global. Temos insistido na inter-relação entre desenvolvimento, paz e segurança, e que as políticas de desenvolvimento sejam, cada vez mais, associadas às estratégias do Conselho de Segurança na busca por uma paz sustentável. É assim que agimos em nosso compromisso com o Haiti e com a Guiné-Bissau. Na liderança da MINUSTAH temos promovido, desde 2004, no Haiti, projetos humanitários, que integram segurança e desenvolvimento. Com profundo respeito à soberania haitiana, o Brasil tem o orgulho de cooperar para a consolidação da democracia naquele país (ROUSSEFF, 2011).

Também o Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, reafirma esses princípios. Durante reunião de Alto Nível do Conselho de Segurança, ele menciona que:

Acreditamos que a paz resulta de esforços coletivos em prol da construção de sociedades justas. Temos enfatizado a interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento. Sabemos, por experiência própria, que estabilidade e segurança são raramente alcançadas onde há exclusão social (PATRIOTA, 2011, p. 313).

A análise dos discursos é importante pois revela os princípios que regem a política externa dos governos Lula e Dilma.¹² Ainda assim, os discursos por si só são insuficientes para afirmar com certeza que o Brasil, de fato, adota uma visão abrangente de segurança

¹² A Análise de Discurso caracteriza-se, dentre outros elementos, pela preocupação em identificar as relações entre o texto, discurso ou declaração com seu entorno. Sua abordagem discursiva assume que todo discurso é condicionado pelo autor, que por sua vez é condicionado pela realidade que o cerca, pela construção social que o contém. A linguagem não pode ser dissociada da interação social (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005).

internacional. Para reforçar essa afirmativa, é necessário examinar também ações e iniciativas governamentais mais concretas.

A Política de Defesa Nacional (PDN) é o documento governamental de mais alto nível, responsável por elencar os princípios, objetivos e ações da defesa nacional. Lançado em 2005 pelo governo Lula, o documento traz determinações tais como a distinção entre segurança e defesa, a cooperação entre diplomacia e forças armadas e a maior participação em operações de paz da ONU. Em 2012, o governo Dilma propôs a nova Política Nacional de Defesa (PND) que, dentre outras coisas, ratifica em âmbito interno aquilo que a política externa já atestava antes: a ampliação de ameaças para as de natureza econômica e ambiental (SLOBODA, 2013, p. 50-51).

Apesar de não ser específica em suas declarações, a PND traz alguns indícios de que seu entendimento de segurança converge com a abordagem ampliada aqui trabalhada. Sobre o enfoque da segurança, a PND atesta a necessidade de atentar para outros sujeitos de segurança além do Estado quando diz que o conceito de “segurança” tradicionalmente parte da ideia de

(...) confrontação entre nações, ou seja, a proteção contra ameaças de outras comunidades políticas ou, mais simplesmente, a defesa externa. À medida que as sociedades se desenvolveram e que se aprofundou a interdependência entre os Estados, novas exigências foram agregadas. Gradualmente, ampliou-se o conceito de segurança, abrangendo os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros. Preservar a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde, industrial. Enfim, várias ações, muitas das quais não implicam qualquer envolvimento das Forças Armadas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 1-2).

Essa complexificação da segurança internacional fomentada pelo aumento da interdependência refletiria, segundo consta no documento, na insuficiência da lógica clássica de segurança, voltada apenas a ameaças externas. Dessa transformação vem a necessidade de ampliar a abordagem de segurança para as outras áreas mencionadas no trecho. Essas são ideias muito convergentes com uma visão ampla de segurança internacional.

Contribui para o argumento de que a PND adota essa visão ampliada o fato de ela estabelecer, de forma bastante didática, a diferença entre “segurança” e defesa”. Segurança, por exemplo, seria a situação em que o país se vê capacitado a resguardar sua soberania e integridade territorial, seus interesses nacionais e a garantia aos cidadãos de exercício de seus

direitos e deveres constitucionais. É um conceito mais amplo que o de defesa, encarado como “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 2).

Um outro importante documento – expedido pelo mesmo Ministério – é a Estratégia Nacional de Defesa (END), que teve trajetória semelhante ao anterior: surgiu no ano de 2008, com o governo Lula, e foi atualizado em 2012 pela presidente Dilma (SLOBODA, p. 51). Trata-se – tal como sugere o nome – de um documento mais fechado na área da defesa e da estratégia, com assuntos voltados à reestruturação das Forças Armadas ou ao investimento na indústria de defesa. Apesar de, a princípio, não trazer menções explícitas à uma abordagem ampliada de segurança, o documento é claro em afirmar, já nas primeiras páginas, que a “estratégia nacional de defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 8).¹³

Mas para além dos discursos e dos documentos governamentais, o Brasil também conta com atitudes mais concretas de aplicação dessa abordagem ampliada de segurança. Uma delas é a criação da Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz (PBC). Órgão consultivo da organização, a comissão tem por competência assistir e aconselhar esforços de reconstrução e estabilização de países em situações pós-conflito. Considerado o “meio termo” entre o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), trata-se de órgão cujo surgimento é altamente atribuído à militância da diplomacia brasileira no sentido de orientar a noção de segurança das Nações Unidas para a abordagem ampliada. Segundo Gilda Neves, a criação da comissão não representa apenas uma vitória da diplomacia brasileira e de sua iniciativa de reformar a ONU, mas também representa o reconhecimento, por parte dos outros Estados, do princípio advogado pelo Brasil de interdependência entre o desenvolvimento e a paz internacional (NEVES, 2010).

Existem outras tentativas brasileiras de reforçar, no seio da maior organização intergovernamental do planeta, essa orientação de segurança. Em fevereiro de 2011, enquanto presidente temporário do Conselho de Segurança, a diplomacia brasileira convocou os membros do conselho para o Debate Aberto de Alto Nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas

¹³ Vale notar que, em razão de seu caráter mais técnico, a relação entre segurança e desenvolvimento trabalhada pelo documento condiz mais com a visão clássica de segurança, sendo uma relação unilateral: o desenvolvimento depende da segurança para ser contínuo e duradouro. A relação inversa não é prevista pelo documento, tal como a segurança clássica prevê.

sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento (VIOTTI, DUNLOP, FERNANDES, 2014, p. 27). Como resultado, o CSNU expediu uma nota onde consta as seguintes determinações: “O Conselho de Segurança ressalta que segurança e desenvolvimento são rigorosamente interligados, reforçam-se mutuamente e são basilares para o alcance da paz sustentável. O Conselho reconhece que essa relação é complexa, multifacetada e particular a cada caso” (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011, tradução nossa).

Reafirmando o que Hirst, Soares de Lima e Pinheiro afirmam sobre a política externa de Lula ser um misto de tradicionalismo com inovação, tem-se a promoção do princípio da “não-indiferença”. Igualmente defendido pelo governo Dilma, o princípio diz respeito à uma atualização do clássico não-intervencionismo, segundo o qual a soberania de um país é inviolável e qualquer intervenção de países externos aos assuntos internos de um Estado é considerada ilegítima. A não-indiferença, por sua vez, busca inserir uma exceção à rigidez dessa regra ao estipular que, na medida em que um país afundado em caos solicita o apoio da comunidade internacional, os países teriam a responsabilidade de intervir pelo bem da população. Essa ação, uma vez solicitada pelo governo do país em crise, não constituiria, segundo essa visão, violação ao princípio da não-intervenção. Para Bruno Hermann, o Brasil entende que a base de legitimidade desse princípio reside em um elemento já salientado em discurso do presidente Lula e em análises acadêmicas aqui mencionadas: o “solidarismo humanista” (HERMANN, p. 204-206, 2011).

Princípio semelhante, mas não proposto pelo Brasil, é o de Responsabilidade de Proteger (R2P, do inglês “*Responsability to Protect*”). Aceito pela AGNU, mas ainda não efetivado como norma jurídica internacional, o princípio altera pressupostos básicos do instituto da soberania estatal: de um direito absoluto e inviolável, esta passa a ser uma responsabilidade estatal para com o bem-estar de sua população passível de ser cobrada pela comunidade internacional. Caso um Estado seja negligente com a proteção de sua população ou configure ameaça à mesma, cabe à países terceiros, sob os auspícios da ONU, interferirem no país e remediar a situação. Diferente da não-indiferença, a R2P tem pretensões de ser uma norma automática, fazendo com que diplomacias de países do Sul tais como a brasileira a acusem de se aproximar exageradamente do “direito de ingerência” (DIAS, 2014, p. 6).

Contra o radicalismo do R2P e em protesto à forma truculenta com que foi executada a intervenção humanitária ocidental na Líbia em 2012, o governo Dilma promove a “Responsabilidade ao Proteger”. Esse novo princípio advoga a necessidade dos países

engajados em missões de paz em não piorar a situação da população local. O monitoramento constante do Conselho de Segurança sobre o respeito aos direitos humanos por parte das tropas interventoras torna-se um imperativo (PATRIOTA, 2013, p. 158). Apesar de ainda se apresentar como um conceito não muito específico em suas recomendações, a Responsabilidade ao Proteger denota fortemente a preocupação humanista característica da política externa brasileira.

Esses exemplos revelam uma preocupação bastante nítida do Brasil em ater a segurança internacional não apenas aos imperativos do desenvolvimento, mas também às noções de direitos humanos e proteção ao indivíduo. Essa situação leva o país à uma posição identificada por Bruno Hermann como de equilíbrio entre moralismo (supremacia da proteção ao ser humano) e legalismo (soberania inviolável). Segundo o autor, isso indica uma tendência mais geral de que o planejamento brasileiro de segurança já inclui preceitos da chamada “Segurança Humana” (HERMANN, 2011, p. 192-193). Entender em que medida se dá essa convergência é um dos objetivos do segundo capítulo.

Assim, pode-se argumentar que a visão ampliada de segurança brasileira, preocupada em ligar segurança e desenvolvimento e revestida de forte preocupação humanista, é bastante nítida nos discursos, no planejamento e nas ações da diplomacia brasileira, revelando uma política externa bastante ativa na promoção dessa ideia no exterior. Ainda assim, não existe forma melhor de avaliar em que medida o Brasil segue essa abordagem do que analisando situações empíricas de aplicação prática da mesma. O terceiro capítulo, onde será feita a análise da MINUSTAH em relação à essa abordagem brasileira, deve ser entendido como continuação direta da argumentação aqui proposta.

3. A SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA: NOVAS AMEAÇAS E NOVAS ABORDAGENS

No primeiro capítulo constatou-se que, historicamente, a política externa brasileira vem sendo orientada de forma amarrada aos respectivos projetos nacionais de desenvolvimento da época em que é planejada, o que condiciona todas as subáreas de atuação internacional do Brasil ao objetivo maior do desenvolvimento. A segurança internacional, subárea que caracteriza o objeto de estudo desta pesquisa, é condicionada pelo desenvolvimento de forma a impelir ao Brasil uma visão ampliada de segurança, que rejeita as abordagens clássicas fechadas no poderio militar e na dissuasão de ameaças externas; adotando uma abordagem holística e multidisciplinar, onde preocupações estratégicas são associadas a preocupações socioeconômicas e as ameaças são localizadas tanto fora quanto dentro do Estado.

Como conclusão prévia, à luz do modelo de inserção internacional de Putnam, verificou-se que há boas possibilidades de inserção quando a política externa realiza uma ponte coerente entre o objetivo interno e externo, alinhados pela busca do desenvolvimento, e que a segurança ampliada estende essa coerência para a subárea da segurança internacional. Entretanto, essa primeira análise focou-se na realidade brasileira e, a inserção positiva atestada por ela deriva, majoritariamente, da realidade nacional do país. É preciso, por conseguinte, responder à seguinte pergunta: a abordagem ampla de segurança proposta pelo Brasil proporciona boas possibilidades de inserção, quando considerada a partir do sistema internacional? Existe, por assim dizer, um ambiente internacional propício para o recebimento dessa proposta?

O presente capítulo argumenta que sim, existe um ambiente internacional receptível a visões ampliadas de segurança, por dois motivos: primeiro, a conjuntura internacional pósGuerra Fria se caracteriza por uma série de novos elementos – ou de elementos até então encobertos pela tensão Leste-Oeste – cujas abordagens clássicas de segurança não conseguem tratar de forma coerente, gerando imperativos para a adoção de abordagens mais heterodoxas; segundo, em concomitância à conjuntura da década de 1990, mas com raízes nas discussões acadêmicas da década de 1970, verifica-se a existência de escolas, abordagens e teorias amplas de segurança internacional cujo conteúdo em muito se assemelham à retórica brasileira, dando, dessa forma, embasamento teórico à mesma.

Durante o período que compreende a Guerra Fria (fim da Segunda Guerra Mundial até a dissolução da União Soviética, em 1991), toda a compreensão que se tinha acerca de segurança internacional girava em torno de uma noção estadocêntrica de segurança. Segundo Fábio Nobre:

O objeto referente dos Estudos Estratégicos é o Estado, na verdade, são os grandes defensores de uma abordagem materialista que considera a posição estatocêntrica como um aspecto dado, e não algo passível de discussão. As ameaças, para estes, são, primariamente, externas, significando uma ameaça vinda de outro Estado, privilegiando os conflitos inter-estatais (NOBRE, 2012, p. 4).

Era a possibilidade de guerra nuclear entre as duas superpotências o enfoque prioritário da política internacional, fator que eclipsava todo tipo de abordagem mais abrangente. A noção de “paz positiva”, por exemplo, proposta já na década de 1970 por Johan Galtung, foi rechaçada por não abranger a prioridade da época, as armas nucleares (BUZAN, HANSEN, 2012, p. 206). Ironicamente, para Fabiano Mielnizuck (2012, p. 20), é justamente essa visão de segurança fechada nos assuntos militares que impediu aos realistas preverem o fim da Guerra Fria, ou mesmo compreendê-lo no curto prazo.

Após o fim desse sistema bipolar, portanto, perde força a ideia de que a segurança internacional gire exclusivamente em torno da possibilidade de confronto nuclear, visto que tal possibilidade esvaneceu-se. Na verdade, tal como lembra Pedro Sloboda (2013, p. 31), toda a agenda internacional se vê “desbloqueada” e as diplomacias dos governos do mundo passam a empreender esforços no sentido de trabalharem temas antes solapados pela confrontação bipolar. Tem início, assim, a “década social” (anos 1990), responsável por trabalhar visões e abordagens humanistas sobre várias dimensões da política internacional. A agenda internacional é atualizada de forma a dar maior visibilidade aos chamados “novos temas” – meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, dentre outros. Para Henrique Altemani e Antonio Carlos Lessa (2006, p. 1), esses novos temas podem, atualmente, serem considerados os temas em si das relações internacionais contemporâneas, tamanha a sua importância.

Essa humanização da agenda internacional teve reflexos no campo da segurança. Em 1994, o PNUD lança o relatório sobre Desenvolvimento Humano onde afirma que um conflito internacional, para além de sua dimensão estatal, é também um conflito humano. Assim, o inverso também seria válido: toda crise humana, em consequência, teria de ser vista como uma crise internacional (SLOBODA, 2013, p. 38). Também os pensadores relacionados ao

desenvolvimento, empenhados na tarefa de dar contornos mais heterodoxos ao mesmo, contribuíram para alargar a compreensão de segurança. Amartya Sen, um dos teóricos ligados à Segurança Humana, menciona em seu trabalho que a desigualdade social pode minar a coesão social, gerando o risco de conflagrações perigosas à estabilidade da sociedade (SEN, 2000, p. 115). Já Ignacy Sachs, ao dividir o conceito de desenvolvimento sustentável em cinco dimensões,¹⁴ argumenta que na dimensão social existe o risco de disrupção, perspectiva que “paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do planeta” (SACHS, 2008, p. 15).

Essa ideia da estabilidade social como elemento intimamente ligado a segurança não raramente é transplantada à nível sistêmico. De acordo com Hélio Jaguaribe (2013, p. 2), dentre os vários desafios que caracterizam a realidade internacional do século XXI, lista-se o aumento da assimetria entre o Norte e o Sul político, situação proveniente da pobreza extrema persistente na parte sulina do globo que geraria insegurança mundial. Na mesma linha, Alcides Costa Vaz (2006, p. 78) ressalta que “a cada dia se torna mais claro que não será possível preservar ilhas de prosperidade e estabilidade num mundo crescentemente desigual”.

Para Jorge Nef (1999), a ideia de juntar segurança e desenvolvimento não é nova, pois já existia antes da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, a Guerra Fria teria sido responsável por separar esses dois domínios em eixos diferentes: o primeiro na contenda Leste-Oeste, o segundo no declive Norte-Sul. Desvinculados, segurança e desenvolvimento estariam para o autor incompletos e sua reunião faz-se necessária. O autor realiza essa reunião por meio do conceito de “vulnerabilidade mútua”, segundo o qual a pobreza gera uma insegurança que não se pauta pelas divisões geográficas ou políticas do mundo. Empreender esforços no sentido de extinguir as fontes de desestabilização mundial, nesse sentido, seria responsabilidade de todos os países.

O que torna toda essa leitura possível é a globalização interdependente. Entendida para além de sua visão reducionista fechada nos fluxos comerciais e financeiros, a globalização incide na propagação mais rápida e abrangente de informações. Para autores como Joseph Nye (2009, 312), a combinação de um mundo desigual com a rápida veiculação de informações é problemática. Enaltecendo o conceito de Efeito CNN – segundo o qual todo tipo de informação é instantaneamente propagado pelo mundo através da imprensa – Nye alerta que “as pessoas que vivem com um dólar por dia nos países pobres estão se tornando mais conscientes dos

¹⁴ Segundo o autor, essas dimensões seriam os pilares do desenvolvimento sustentável: social, ambiental, territorial, econômica e política.

estilos de vida de pessoas que ganham milhões de dólares por ano”. Infere-se que, enquanto existir desigualdade no mundo e, na medida em que hoje a população dos países mais pobres tem acesso à imagens e informações do modo de vida de países ricos, o risco de conflagrações e desestabilizações é sempre presente.

O entendimento de que pobreza e desigualdade são elementos que podem trazer perigosas desestabilizações sistêmicas, por si só, já seria suficiente para argumentar a necessidade imperativa de atualização das abordagens de segurança para noções mais holísticas e coerentes com uma realidade muito mais complexa do que aquela característica dos anos bipolares. Entretanto, existe ainda um outro elemento, característico do pós-Guerra Fria, que impele os Estados à rejeitarem cada vez mais enfoques clássicos de segurança: as “novas ameaças”. O termo refere-se mais à forma inovadora com que tais ameaças passaram a ser tratadas, visto que sua ocorrência remonta a muito antes do fim da Guerra Fria. Basicamente, refere-se a todo tipo de ameaça que foge ao modelo clássico de segurança, o qual só considerava ameaças estatais tais como a guerra.¹⁵

A tendência, como demonstram esses exemplos, é a de atenção cada vez maior a ameaças que fujam ao modelo clássico. É nesse sentido que Celso Lafer (2009, p. 63) afirma que, em um ambiente globalizado, as novas ameaças – não estatais e muito mais difusas – tendem a complexificar a segurança internacional. Mas, além de ameaças diretas como as consideradas por Desiderá Neto, existem autores que compreendem ameaças indiretas de cunho socioeconômico. Gilda Neves (2010, p. 12), por exemplo, atesta que a explosão de conflitos intraestatais que se observa no pós-Guerra Fria está intimamente ligada à negligência às causas profundas dos mesmos. Na mesma linha, Theodor H. Winkler (2004, p. 51) sublinha que, à exceção de conflitos potenciais regionalmente localizados – sul da Ásia, península coreana, estreitos de Taiwan, campanhas miliares americanas, ou, nas palavras do autor, “exceções que confirmam a regra” – a vasta maioria dos conflitos hoje é intraestatal. Isso por si só configura um imperativo à atualização da agenda de segurança, pois, como lembra Andrew Mack (2005, p. 13), o realismo é muito útil na análise de conflitos interestatais, dada sua forte construção teórica baseada na ideia do “Estado monolítico”. Como aplicar esse referencial, entretanto, em casos de conflitos intraestatais, onde facções de um mesmo Estado ou, em casos extremos, o

¹⁵ Walter Desiderá Neto (2013, p. 9) oferece alguns exemplos desse tipo de ameaça quando diagnostica que, para além de litígios fronteiriços históricos como a questão territorial entre a Guiana e Venezuela ou a reivindicação argentina sobre as Ilhas Malvinas, o continente americano contaria com outras ameaças, não estatais: guerrilha, crime organizado, tráfico de drogas e grupos terroristas.

próprio Estado causa a insegurança da população? O autor é enfático em atestar que “ao longo do século XX morreu mais gente nas mãos de seus próprios governos que por intervenção de exércitos estrangeiros”.

Assim, um mundo de ameaças mais complexas e menos ortodoxas demanda abordagens diferenciadas de segurança. De acordo com Clóvis Brigagão:

Temos hoje novos centros, novos atores, novas agendas e novos parâmetros que desafiam a velha concepção, suas estruturas e mecanismos da segurança internacional. Ainda que os conflitos militares sejam parte da aventura humana, novos aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais da segurança adquirem, cada vez mais, um maior peso e significado nos negócios do mundo (BRIGAGÃO, 1999, p. 122).

A realidade do sistema internacional no tocante à segurança, portanto, parece ir ao encontro à defesa da diplomacia brasileira de uma abordagem ampliada de segurança. Mas haveria correspondência entre essa realidade e o pensamento ocidental de segurança? A análise da evolução história dos Estudos de Segurança Internacional (ESI) (cf. BUZAN e HANSEN, 2012) revela que existem também na academia esforços pela ampliação da abordagem de segurança.

Em breves linhas, Fabiano Mielnizuck (2012, p. 11-12) realiza uma síntese dessa evolução. Segundo o autor, a trajetória dos ESI começa com sua devida institucionalização como ciência, após a Segunda Guerra Mundial; passa pela “idade de ouro” das décadas de 1950 e 1960, caracterizada pela hegemonia absoluta dos ESI tradicionais realistas; sofre um arrefecimento na década de 1970, quando a *détente* e o enfraquecimento do realismo projetam reflexos na ascensão de escolas de segurança opostas à tradicional; e ressurgimento nas décadas de 1980 e 1990, momento no qual começam as discussões em torno de redefinições do conceito de segurança.

É bem provável que não exista histórico sobre os ESI mais completo e aprofundado do que o realizado por Barry Buzan e Lene Hansen. Segundo os autores, a definição clássica do termo “segurança” é dada por Arnold Wolfers em 1952, quando este identifica o termo com a ideia de “segurança nacional” – já identificando, ali, o quão vazio conceitualmente era o termo, mas quão forte ele era em termos de mobilização política (2012, p. 24). Trata-se de uma conceituação realista, em conformidade com a situação das teorias de política internacional da época. Nesse sentido, Buzan e Hansen (2012, p. 117) afirmam que os ESI tradicionalistas

podiam ser vistos como o “braço técnico, militar e estratégico do realismo” no campo da segurança. Numa época em que o “perigo soviético” ocupava o centro das atenções estratégicas internacionais, era o risco de guerra nuclear o núcleo duro dos ESI, sem espaço para proposições teóricas alternativas.

Da mesma forma, quando tem início, após a Crise dos Mísseis (1961), o período de relaxamento das relações entre Estados Unidos e União Soviética – consequentemente caindo o risco de guerra nuclear –, abre-se espaço para propostas teóricas alternativas em matéria de segurança. Apesar de alguns artigos e trabalhos esparsos buscando novas noções de segurança, é com o trabalho de Johan Galtung que tem início a onda de produções acadêmicas sobre segurança internacional propondo modelos alternativos. Segundo Galtung, a paz é o contrário da violência e o seu alcance íntegro só pode vir a partir da neutralização de todos os problemas relacionados ao surgimento da paz. É nesse sentido que o autor divide o conceito de paz em dois: “paz negativa”, ou seja, a mera ausência de conflitos; e “paz positiva”, a ausência de violência estrutural (FERREIRA, JUNIOR, 2014, p. 185-186). Esse conceito de “violência estrutural”, por sua vez, diz respeito à uma ampliação do que se entende por violência para além de elementos de violência direta. Para Galtung, violência não pode ser compreendida apenas como agressão ou homicídio, por exemplo; mas também como fome ou miséria. Sendo a paz o antônimo de violência, ela só poderia ser alcançada pela eliminação de todas as formas de violência (BUZAN, HANSEN, 2012, p. 166).

De certa forma, Galtung acabou por inaugurar o conjunto de trabalhos que aportariam na década de 1970. Tendo em comum a rejeição aos pressupostos tradicionais de segurança, essa nova onda daria forma ao que convencionou-se chamar “Pesquisas de Paz”. Essa nova escola tinha como principal oposição teórica a escola do “Controle de Armas e Estudos Estratégicos”, sucessora direta dos ESI tradicionalistas que, pela conjuntura internacional do momento, deixaram a preocupação com o conflito nuclear de lado e passaram a priorizar as análises de contenção e não-proliferação nuclear. Esse embate teórico acabou se encaixando no quadro mais geral de oposição entre o Realismo e o Liberalismo ao longo da distensão (BUZAN, HANSEN, 2012, p. 170-172).

Ao longo da década de 1980, novas vertentes de segurança vão surgindo para fazer oposição aos Estudos Estratégicos: a Segurança Comum surge com foco na estabilidade sistêmica, denotando, ainda assim, uma visão fortemente estadocêntrica; os Estudos Feministas de Segurança, analisando como os conflitos ameaçam de forma diferente homens e mulheres e

como os Estados tendem a ignorar isso; além do Pós-Estruturalismo, um ramo mais linguístico de segurança comprometido com a análise da construção de ameaças via discurso (BUZAN, HASEN, 2012, p. 216-228)

Com o fim da Guerra Fria, os Estudos Estratégicos sentem um desgaste, seja pela incapacidade de prever o modo pacífico como o conflito terminou, seja pelo vácuo de inimigos que a escola percebeu na nova conjuntura. Em contraste ao momento de fraqueza realista e animados pela nova situação mundial, surgem novas vertentes dos ESI cujo objetivo principal, apesar das diferentes abordagens, girou em torno da redefinição do conceito de segurança. Ascendiam, assim, as “vertentes ampliadoras” de segurança internacional. A novidade em relação aos Estudos da Paz das duas décadas anteriores reside na tentativa das novas vertentes em não apenas ampliar o escopo da segurança, mas também em aprofundá-lo a níveis de análise mais complexos – como o nível individual, por exemplo. São, a princípio, seis vertentes ampliadoras: o Construtivismo; a Segurança Humana; o Pós-colonialismo; os Estudos Críticos de Segurança; os Estudos Feministas de Segurança e a Segurança Discursiva (BUZAN, HANSEN, p. 289-334).

O construtivismo dentro dos ESI contempla duas vertentes de segurança: o construtivismo convencional e o construtivismo crítico. O primeiro, menos radical, foca-se nos elementos “ideacionais” da segurança – crenças, normas, valores e cultura –, e não nos materiais. Argumentam os construtivistas convencionais que há uma série de questionamentos relativos à segurança e defesa dos Estados que não podem ser explicadas apenas pela lógica do poder – por exemplo, porque os Estados aceitam submeter-se às regulamentações do Direito Internacional Humanitário, quando agir de forma desprezada e desumanizada na guerra seria mais efetivo? Apesar de isso sinalizar uma notória diferença entre construtivistas e tradicionalistas, assinala-se que essa vertente tem como característica a consideração da segurança como algo relacionado somente ao Estado. É nesse ponto que surgiu a discórdia responsável por fragmentar a escola, causando o surgimento dos construtivistas críticos. Além de criticar a reificação estatal de sua contraparte convencional, esses teóricos buscam inserir elementos discursivos, sob a ideia de que tratativas de segurança em geral são ditadas pelo discurso dominante e pelas identidades dos Estados mais fortes. Nessa concepção, os Estados são atores e não sujeitos da segurança internacional.

Os construtivistas, em geral, não se ativeram enfaticamente à “militância” pela ampliação da segurança. Muito próximo a eles, mas fortemente envolvido com essa questão é

o Pós-colonialismo. Essa escola busca identificar a maneira como as concepções dominantes de segurança, ameaça e paz tiveram sua formação influenciada pela evolução dos Estados europeus e ocidentais. O conceito de “Estado falido” é destacado como manifestação clara da ideia de um civilismo europeu que, por uma ou outra razão, falta em países pobres, o que os colocaria em situação de insegurança. De caráter igualmente ideacional, o Pós-colonialismo também evoluiu na direção de análises que acusavam as ideias de civilizações ou nações distintas como hostis - o “outro” oriental, sulino ou estrangeiro. Característica marcante do Pós-colonialismo também é seu esforço de inserir nos ESI uma vertente antropológica, baseado na compreensão de que a segurança é um fenômeno complexo que perpassa diferentes níveis sociais além do estatal.

Os Estudos Críticos de Segurança caracterizam-se pelo maior radicalismo na pretensão de redefinir os sujeitos da segurança. Compartilhando muitos pressupostos da Segurança Humana, essa escola defendia que o ser humano é o fim último a ser assegurado, e que a diversidade de Estados impede a confecção de uma teoria universal com base neles. Menosprezando a mortalidade das guerras diante de aflições maiores como a fome ou as catástrofes ambientais, os Estudos Críticos imprimem uma visão pessimista do Estado e da estrutura econômica global, afirmando que a exclusão econômica é um enorme mal para a vida das pessoas, dramaticamente intensificado pelo neoliberalismo. Longe do enfoque estatal, os teóricos dessa vertente focam-se numa análise pormenorizada do indivíduo: são os grupos de indivíduos que cometem violência; se cada um desses indivíduos for emancipado de suas aflições e privações, eles passam a ter liberdade total para escolherem o que fazer. Estando em perfeita paz, essa escolha individual será sempre pacífica e o resultado será a paz coletiva.

Próximo do Pós-estruturalismo e do construtivismo e já existente na década de 1980, os Estudos Feministas de Segurança desenvolveram-se como uma ampla gama de análises direcionadas ao aprofundamento dos ESI em relação aos seus níveis de análise. Não bastaria, para o feminismo, expandir o enfoque analítico do Estado para o ser humano; seria necessário também identificar as formas pelas quais a questão de gênero geraria dinâmicas de segurança, de paz e de ameaças diferentes para homens e mulheres. A análise “multidimensional e multinível” destaca, dessa forma tópicos diversos como o discurso sexista e suas omissões à história das mulheres nas guerras e conflitos; o menosprezo às ameaças mais incisivas sobre as mulheres, tais como o estupro ou o tráfico sexual; a composição excludente das forças armadas,

etc. As análises feministas revelam um grande embasamento em fatos empíricos e em exemplos práticos, situação que denota a ausência de um corpo teórico próprio dos Estudos Feministas de Segurança. Consequência disso é o fato de que os autores feministas constroem arcabouços teóricos que bebem de diversas outras escolas e vertentes, o que resulta numa enorme heterogeneidade de análises e proposições.

Por fim, a Segurança Discursiva é uma vertente de ESI bifurcada em duas outras: a Escola de Copenhague e o Pós-estruturalismo. A primeira demarcou uma postura intermediária em sua ampliação com o conceito de “segurança social”, que abarcou o Estado e a sociedade, mas excluiu o indivíduo e o globo como níveis de análise. Esse conceito mais objetivo veio a ser acrescido de um outro, de caráter discurso: o de securitização, segundo o qual as noções de segurança e ameaça são construídas por meio de discursos emitidos por ator ou agente dotado de autoridade relevante para tal ação. Uma vez securitizado, um tema passa a ter o aval governamental e social para ser tratado em termos de segurança, o que legitima o emprego de ações e a tomada de decisões excepcionais.

O segundo ramo da Segurança Discursiva é o Pós-estruturalismo. Também existente já durante a Guerra Fria, caracterizava-se como um corpo teórico voltado a tentar compreender as implicações históricas e políticas de uma segurança militarizada e focada em assuntos estratégicos - aos quais os Pós-estruturalistas se opunham, entendendo a mesma como fruto de uma representação discursiva arbitrária que distorcia a realidade. Os Pós-estruturalistas sempre voltaram suas análises para às tentativas de compreender como a construção do “Outro” externo – Estados e civilizações consideradas hostis – ou interno – setores da sociedade marginalizados pelas elites. Com o fim da Guerra Fria, entretanto essa discussão se intensificou e a vertente entrou em um grande debate acerca da necessidade de os Estados terem inimigos para manter a coesão social, o que levaria à uma constante redefinição do “Outro” como inimigo ameaçador que precisaria ser neutralizado.

A análise das vertentes ampliadoras dos anos 1990 torna evidente que a evolução dos ESI revela uma trajetória marcada por seguidas tentativas teóricas de validar abordagens holísticas, abrangentes ou ampliadas de segurança. Ainda que o conceito de segurança esteja em constante redefinição e, portanto, longe de um consenso, é notável que, ao lado de questões discursivas, sociológicas ou reformadoras, elementos socioeconômicos e humanistas sejam considerados por várias vertentes como matéria de segurança. Trata-se de um posicionamento que teve origens na Violência Estrutural de Galtung, da década de 1970. É pertinente ressaltar

que, nesse sentido, a diplomacia brasileira apresenta uma espécie de pioneirismo em matéria de segurança pois – como visto no primeiro capítulo – desde o governo de Juscelino Kubitschek e a promoção da Operação Panamericana, já haveria um discurso brasileiro de segurança voltado a esse tipo de abordagem.

É possível notar, nesse sentido, que o objetivo principal dessas novas vertentes – a ampliação do que se entende por segurança internacional – vai ao encontro ao que a política externa brasileira vem pioneiramente defendendo no sistema internacional. Existe espaço para a promoção de abordagens amplas, visto que parcela considerável da academia ocidental busca legitimar isso. Entretanto, como evidenciado na análise dos discursos governamentais brasileiros, não há menção direta a nenhuma dessas escolas, o que suscita a seguinte indagação: seria benéfico ao Brasil assumir, enfaticamente, alguma vertente ampliadora como orientadora da retórica e da ação estatal? Responder isso de maneira absoluta exigiria a comparação da política externa brasileira com as cinco vertentes, empreendimento não possível devido aos limites impostos à essa pesquisa.

Assim, optou-se por selecionar uma das cinco vertentes, como amostra de análise, para considerar quais impactos positivos ou negativos ela teria à inserção internacional brasileira. Selecionou-se, dentre as cinco vertentes elencadas por Buzan e Hansen, a Segurança Humana. A escolha é justificada pelo fato de a Segurança Humana ser a vertente mais bem-sucedida politicamente, ou seja, a que melhor penetrou nos âmbitos de decisão e discussão política internacional. Isso se deve, em grande parte, à origem fortemente institucional da Segurança Humana enquanto teoria, visto que seu surgimento se deu dentro da ONU – mais especificamente, dentro do PNUD (BUZAN, HANSEN, p. 306-307).

Da mesma forma que as outras vertentes ampliadoras, a Segurança Humana surgiu no favorável contexto do pós-Guerra Fria. Na verdade, de acordo com Ariana Bazzano de Oliveira (2011, p. 74), na medida em que busca defender a noção de ameaças interligadas para além do universo militar, afora associar segurança, desenvolvimento e direitos humanos, a Segurança Humana não poderia ter surgido nas décadas anteriores, onde a rígida agenda bipolar bloquearia tal proposta. Da mesma forma, Paul Streeten (2011, p. 120-121) defende que a década de 1990 é o momento em que a ONU se vê livre para voltar a trabalhar em prol dos objetivos com as quais foi originalmente criada, sendo um dos mais importantes atender aos ensejos de justiça social e segurança humana por parte da sociedade civil mundial.

Isso é perceptível nas ações da ONU ao longo da década de 1990. Além de sediar as conferências e convenções que deram vida à “década social” anteriormente abordada, a ONU também foi um importante ator no esforço de redefinir o papel da segurança. Em 1992, o Conselho de Segurança, principal órgão das Nações Unidas em matéria de segurança, emitiu um parecer em que reconhecia a inegável ligação entre pobreza e segurança (NEVES, 2010, p. 14-15). Trata-se de um interessante antecedente, pois, em 1994, o PNUD lançou o Relatório Sobre Desenvolvimento Humano, o qual, além de estabelecer as bases do Desenvolvimento Humano, também traz a primeira menção oficial ao termo “Segurança Humana”, além de abordar o conteúdo do novo paradigma (IIHR, 2010).

A principal premissa da Segurança Humana (SH) é o deslocamento do sujeito a ser assegurado, do Estado – negando a ênfase estadocêntrica dos Estudos Estratégicos de Segurança – para o ser humano. Segundo Flávia Osorio:

A Segurança Humana poderia ser vista como uma espécie de prevenção com um objetivo maior de valorização da pessoa humana para que ela pudesse (sic) potencializar livremente suas capacidades sem barreiras de guerra, pobreza, fome, desastres naturais, violência física e doenças, dentre outras possibilidades de aviltamento da condição humana” (OSORIO, 2012, p. 7).

Ou seja, uma vez que o sujeito de segurança muda, mudam também as ameaças a serem consideradas. Se o Estado é ameaçado por guerras ou terrorismo, o indivíduo tem que adicionar a essa lista a fome, a miséria, as doenças, a opressão política, etc. O resultado é uma abordagem mais complexa de segurança, dotada de cinco características: foco nas pessoas, planejamento multisetorial, abordagem abrangente, preocupação com a adaptação a cada situação específica e orientada à prevenção antes da dissuasão (UNTFHS, 2009, p. 7-8).

No quesito estratégia de atuação, a Segurança Humana oferece duas possibilidades, ambas mutuamente complementares: proteção, ou seja, o ato de blindar as pessoas contra ameaças que escapam ao seu controle tais como desastres naturais ou conflitos; e empoderamento, ação que busca desenvolver nos indivíduos de uma sociedade a resiliência contra ameaças indiretas como a fome ou o desemprego. Importante ressaltar, entretanto, que apesar de rejeitar o principal pressuposto da Segurança Tradicional – ou seja, o de que o Estado é o sujeito de segurança –, a Segurança Humana não rompe com a mesma. Na verdade, a segurança do Estado e a segurança do indivíduo são vistas como complementares, não concorrentes ou excludentes (UNTFHS, 2009, p. 8-9).

Como mencionado, uma das características da Segurança Humana é sua interdisciplinaridade. O PNUD esquematizou um paradigma de segurança que orientasse as políticas públicas de um Estado a atentarem sete dimensões, todas complementares entre si: econômica, a garantia de emprego; alimentar, acesso aos alimentos básicos; sanitária, fornecimento de condições apropriadas de moradia; ambiental, prevenção e proteção contra desastres naturais; pessoal, proteção contra ameaças diretas; comunitária, proteção às identidades e valores culturais da sociedade e; política, garantia de uma sociedade e um governo respeitosos aos direitos humanos (OLIVEIRA, 2011, p. 75-76).

A segurança mais tradicional, focada na defesa e na dissuasão, seria encaixada na dimensão pessoal de segurança, ou seja, na proteção direta de indivíduos e sociedades contra ameaças clássicas como a guerra. Quanto às outras dimensões, o paradigma propõe o empoderamento, uma medida mais preventiva. Um exemplo seria a dimensão econômica: para garantir a segurança dos indivíduos nesse setor, o Estado deveria garantir a oferta de empregos e a devida distribuição de renda, empoderando o indivíduo de modo a aumentar sua resiliência contra ameaças tais como crises financeiras ou mesmo a fome.

Outra característica importante da Segurança Humana é seu caráter duplo. O paradigma é centrado na garantia de liberdades aos seres humanos – em pensamento muito próximo ao “desenvolvimento como liberdade” de Amartya Sen –, sendo essas liberdades agrupadas em dois grandes grupos: “*freedom from want*” (liberdade de privações) e “*freedom from fear*” (liberdade do medo). O primeiro refere-se ao objetivo de “proteger as pessoas das vulnerabilidades decorrentes do subdesenvolvimento”, enquanto o segundo busca “protegê-las das violências físicas que provém das guerras e conflitos civis” (BAZZANO, 2014, p. 43).

Mais do que um conceito analítico, a Segurança Humana tem a pretensão de se apresentar como conceito operacional orientador das políticas públicas de um país. Essa pretensão tem levado o conceito a se relacionar com dois elementos: desenvolvimento, focado nas estratégias de empoderamento e no alcance do *freedom from want*; e soberania, trabalhando mais com estratégias de proteção voltadas à garantia do *freedom from fear* (OLIVEIRA, 2011, p. 73). É justamente a partir desse ponto que surge o atrito entre dois enfoques analíticos e operacionais propostos pelos autores que trabalham com Segurança Humana: o enfoque amplo e o enfoque restrito. Japão e Canadá são os dois governos que mais enfaticamente abraçaram o conceito de Segurança Humana como orientadores de suas políticas externas. O primeiro defende o enfoque amplo, o segundo lidera a defesa do enfoque restrito (MACK, 2005, p. 11).

O enfoque amplo configura todo o arquétipo teórico e propositivo estabelecido pelo PNUD, ou seja, trata-se da Segurança Humana como ela surgiu: englobando tanto o *freedom from want* quanto o *freedom from fear*, tanto a estratégia de proteção quanto a estratégia de empoderamento. A lista de ameaças consideradas pelo enfoque amplo é enorme, pois entendem seus defensores que o indivíduo só alcança a verdadeira segurança através de uma combinação entre proteção direta e o desenvolvimento humano. Na verdade, por trás do relatório do PNUD que deu origem à Segurança Humana, está o trabalho direto de Mahbub Ul Haq – o primeiro a reconhecer que a segurança humana é suplemento ao desenvolvimento humano – e a inspiração indireta dos escritos de Amartya Sen, que defende a adoção do conceito em complemento ao desenvolvimento como liberdade (OLIVEIRA, 2011, p. 88-89).

Ou seja, o enfoque amplo dá um grande valor ao papel do desenvolvimento no processo de asseguarção do indivíduo e da sociedade. No fundo, o enfoque amplo deseja um modelo de Estado que supere a dialética liberalismo/socialismo, ou seja, um Estado forte e presente o suficiente para garantir ao máximo as liberdades dos indivíduos (OLIVEIRA, 2011, p. 91). Essa relação entre segurança e desenvolvimento humanos é mútua: ao mesmo tempo em que o desenvolvimento é necessário para a segurança, o inverso também é válido. De acordo com Keith Krause (2004, p. 45), um exemplo disso seria o caso de Ruanda. Apresentando bons índices de desenvolvimento no início da década de 1990, a falta de segurança civil no país o fez afundar em caos social e minou as condições de vida da população.

O Japão é grande entusiasta do enfoque amplo: em 1999 o país criou o Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a Segurança Humana (FFSH), direcionado ao financiamento de projetos que visem o empoderamento de sociedades carentes pelo mundo. Em 2001, em parceria com Amartya Sen, a diplomacia japonesa angariou a criação da Comissão de Segurança Humana, órgão que trouxe, em 2003, o relatório *Human Security Now*, onde a complementaridade entre proteção e empoderamento é enfaticamente defendida (OLIVEIRA, 2011, p. 115-116).

Em contraposição, tem-se o enfoque restrito, cujo governo mais comprometido com sua defesa é o Canadá, país que criou em 1998 o *Human Security Network*, em parceria com a Noruega (MACK, 2011, p. 11). Mantendo a atenção no indivíduo, o enfoque restrito advoga que o empoderamento é matéria de desenvolvimento e deve configurar análise separada. Em matéria de segurança, apenas as ameaça diretas ao ser humano – guerra, conflitos sociais, catástrofes ambientais – devem ser abordadas. Segundo esse enfoque, apenas as estratégias de

proteção relativas à garantia do *freedom from fear* são matéria de segurança humana. Essa remodelação do conceito faz com que ele deixe de ter função desenvolvimentista e preocupe-se majoritariamente com guerras e conflitos intraestatais. Na medida em que os primeiros são raros, o conceito acaba caindo na lógica do intervencionismo de pretexto humanitário.

O debate em torno do conceito é amplo e está longe de estabelecer um consenso. Ambos os enfoques recebem inúmeras críticas. Buzan e Hansen (2012, p. 309) elencam uma dessas críticas ao mencionarem – tal como muitos autores do enfoque restrito – que uma vez que o enfoque amplo busca explicar tudo, no fim não acaba explicando nada, pois engloba coisa demais. Na mesma linha, Breno Hermann argumenta que a pretensão da Segurança Humana de ser uma orientação governamental fica comprometida com o enfoque amplo, que ao adicionar muitos elementos acaba perdendo em operacionalidade (HERMANN, 2011, p. 187). Também nesse sentido, Andrew Mack (2004, p. 49-50) considera a Segurança Humana ampla tal como defendida pelo PNUD é um conceito falho pois, apesar de ter valor político forte, não consegue angariar valor acadêmico, devido a suas impossibilidades analíticas.

Mencionou-se anteriormente que o enfoque amplo de Segurança Humana acaba, no fim das contas, receitando um Estado forte que, em tese, seria responsável por resguardar as liberdades individuais. Marco Cepik (2001, p. 16) elenca outra crítica ao enfoque amplo quando defende que um Estado muito forte pode, em nome da garantia de liberdades individuais, acabar por distorcê-las. Um Estado que securitiza temas demasiadamente poderia, na visão do autor, abordar questões menores como ameaça e deter amplo controle da sociedade. Para ele, seria ingenuidade ou interesse político ignorar esse risco.

Também o enfoque restrito recebe críticas. Em um contexto onde crises humanitárias disseminam-se pelo mundo, a supervalorização do *freedom from fear* poderia engendrar o intervencionismo desenfreado por parte dos países do Norte, pondo em cheque a validade da soberania estatal enquanto instituição internacional (OLIVEIRA, 2014, p. 46). O conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P), abordado no primeiro capítulo, surgiu a partir de relatório publicado pelo Canadá, embasado no enfoque restrito de Segurança Humana. Como lembra Flavia Osorio (2012), é bem possível que a R2P ou o próprio conceito de Segurança Humana sejam utilizados de forma pragmática pelos Estados, buscando pretextos ao intervencionismo estatal.

Ariana Bazzano (2014, p. 52) lembra que é exatamente essa direção que o conceito vem tomando. Após os anos 1990, com a valorização do desenvolvimento humano como matéria de

segurança, tem-se o início da “guerra ao terror” e a remilitarização da agenda internacional. Para a Segurança Humana, a consequência maior foi a ascensão do *freedom from fear* em detrimento do *freedom from want*. O discurso do presidente George Bush na ocasião da invasão ao Iraque em 2003 valeu-se, segundo a autora, de retórica típica da Segurança Humana de enfoque restrito. É, dessa forma, pertinente ressaltar que a Segurança Humana levanta questionamentos sobre qual a sua real utilidade para os Estados: ferramenta de desenvolvimento humano ou de intervenções humanitárias?

Uma das hipóteses da presente pesquisa sugere que a adoção da Segurança Humana como retórica de Estado seria benéfica para a inserção internacional do Brasil, qualificando teoricamente a aceitação do modelo ampliado de segurança brasileiro. Essa afirmação se baseia na premissa de que a Segurança Humana propunha uma construção teórica tão próxima do modelo proposto pelo Brasil que a convergência entre as duas seria fácil e de benefício à política externa.

Segundo Cervo e Lessa (2014), um dos problemas relativos à atual política externa do governo Dilma diz respeito à ausência de conceitos-chave ou ideias fortes que permeiem o discurso estatal, nacional e internacional. Nesse aspecto, a adoção da Segurança Humana seria positiva, isso porque, segundo Keith Krause (2004, p. 43-44), a Segurança Humana é mais do que um conceito analítico, é também um termo de enorme força de discurso e enorme apelo político. Isso explicaria o fato de a Segurança Humana ser um conceito mais bem-sucedido na política do que na academia. Atri Suhrke (1999, p. 1) adiciona que o sucesso do conceito deve-se ao fato de que ele evoca “valores progressivos”.

Outro aspecto possivelmente positivo que a Segurança Humana pode oferecer a um país como o Brasil é levantado por Buzan e Hansen (2012, p. 311), segundo os quais a Segurança Humana apresenta-se como conceito útil a países em desenvolvimento na medida em que esta pode ser associada à crítica mais geral ao neoliberalismo enquanto política de desenvolvimento – visto que a Segurança Humana propõe medidas de fortalecimento do Estado para o bem-estar do indivíduo. Não é difícil compreender a Segurança Humana como retórica convergente com as aspirações de países em desenvolvimento, na medida em que essa abordagem, em seu enfoque amplo, apresenta a prevenção de conflitos como intrinsecamente ligada à erradicação da pobreza, algo que o Brasil já defende há bastante tempo.

Um terceiro elemento, mais relacionado com a argumentação aqui estabelecida, diz respeito ao modelo de inserção internacional de Putnam (2010). Como visto anteriormente, este

modelo recomenda que os Estados alinhem os objetivos interna e externamente, bem como os meios de alcançarem esses objetivos. Em matéria de segurança internacional, argumentou-se que a segurança ampliada e seu enfoque desenvolvimentista seria o meio apropriado de se angariar essa coerência de níveis. Tal como lembra Schoo (2008, p. 2), a Segurança Humana oferece uma interessante ponte entre o nível interno e externo, trabalhando a relação interdependente entre a segurança de um país no sistema internacional e suas ameaças internas.

Uma vez que a Segurança Humana tem toda uma construção teórica voltada ao alcance do *freedom from want*, enfatizando assim a relação entre desenvolvimento e segurança, a convergência com o modelo brasileiro é possível. Entretanto, como analisado, trata-se de uma construção teórica ainda em andamento e a operacionalização da Segurança Humana em termos de desenvolvimento humano ainda é problemática. Além disso, o paradigma conta com uma segunda dimensão, o *freedom from fear*, e essa outra face acaba por trazer riscos que inibem a adoção do conceito como um todo.

Segundo Breno Hermann (2011, p. 188), entre os países da América Latina, a receptividade de conceitos como Segurança Humana ou Responsabilidade de Proteger é baixa, uma vez que tais conceitos acabam legitimando o intervencionismo de pretexto humanitário. Alcides Costa Vaz (2006, p. 70) oferece uma explicação para isso: desde o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos, diante do “vácuo de antagonistas” criado pelo fim da União Soviética, busca identificar novas ameaças no sistema internacional que possam justificar a manutenção de seu aparato militar. Assim, a maior potência do mundo tem demonstrado uma tendência de militarizar assuntos que historicamente viriam a ser tratados como assunto de política: narcotráfico, crime organizado, dentre outros.

Essa nova tendência reflete-se também no Conselho de Segurança. Gilda Neves (2010, 43-45) identifica que o órgão da ONU apresenta duas tendências de atuação no século XXI: buscar avançar sua jurisdição sobre outros temas para além da guerra interestatal e fazer grande uso do Capítulo XVII da Carta da ONU, referente às permissões especiais do Conselho para autorizar intervenções humanitárias. A autora argumenta como fundamental para conter essas tendências do Conselho a insistência do Brasil em integrá-lo, como membro não permanente. Estando presente no Conselho, o Brasil tem mais chances não apenas de amortecer o avanço do mesmo, mas também de promover a sua visão ampliada de segurança, livre de distorções oportunistas por parte de outros Estados.

No fundo, o que os países do Sul do mundo temem é o uso indiscriminado e dissimulado do conceito de Segurança Humana, de forma a legitimar a presença militar de países do Norte na periferia. Sobre isso, Breno Hermann (2011, p. 194) argumenta que o engajamento da diplomacia brasileira sobre conceitos como Segurança Humana ou Responsabilidade de Proteger se faz necessário, para participar do processo de definição desses conceitos, evitando que eles caiam na lógica puramente intervencionista. O Brasil já fez isso ao complementar o R2P com o conceito de Responsabilidade ao Proteger. Sobre a Segurança Humana, seria pertinente ao Brasil combater a supervalorização do *freedom from fear* em detrimento do *freedom from want*.

A Segurança Humana é um conceito que, apesar de recomendar a intervenção humanitária caso o Estado se encontre incapaz de resguardar os direitos humanos, tem grande comprometimento com a prevenção. Seria de bom grado que o Brasil exaltasse nos foros internacionais a característica preventiva do conceito: uma vez que haja desenvolvimento humano nos países, a intervenção humanitária dificilmente se fará necessária. Para um país como o Brasil somente o *freedom from want* é interessante, e o *freedom from fear* deve ser visto como último recurso, não como o primeiro.

Essa cautela com relação à Segurança Humana é o posicionamento da diplomacia brasileira frente ao conceito. Nas palavras do ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim:

Ao considerar o indivíduo como centro das preocupações em matéria de segurança, transforma-se ele em sujeito de direito internacional, à semelhança dos Estados. Nessa ótica, a "segurança humana" poderia justificar medidas preventivas de proteção dos indivíduos, recaindo no mesmo arcabouço intervencionista do direito de ingerência e da responsabilidade de proteger (AMORIM, 2003, s/p).

Assim, pode-se concluir que a Segurança Humana, apesar de ser um conceito de forte apelo político e progressivo, não se apresenta como retórica de Estado positiva, pois sua plena consolidação como regra internacional traz o risco de ingerência estatal nos assuntos internos de países onde a pobreza, a insalubridade ou o desemprego ainda são problemas pertinentes. No fundo, a Segurança Humana poderia ensejar um perigoso processo de securitização dos mais variados assuntos, situação na qual estaria "legitimada a atuação do Conselho de Segurança em praticamente qualquer área das relações internacionais (NEVES, 2010, p. 34).

4. O BRASIL E A MINUSTAH (OU A APLICAÇÃO DO MODELO BRASILEIRO DE SEGURANÇA INTERNACIONAL NO HAITI)

Analisadas tanto a proposta brasileira de segurança internacional quanto as possibilidades de inserção internacional a partir da mesma, bem como a receptividade da sociedade internacional quanto à visão brasileira de segurança, faz-se necessário avaliar de que forma ela é posta em prática. Para isso, optou-se pelo exame da atuação brasileira no âmbito da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). A escolha dessa missão como objeto de estudo de caso justifica-se por dois motivos: primeiro, é uma situação clara de conflito e instabilidade societária, onde a aplicação de doutrinas ou abordagens de segurança por parte dos envolvidos é facilmente identificável; segundo, tratase de um esforço que, apesar de multilateral, tem grande influência da diplomacia brasileira e, portanto, de seu *modus operandi* com relação à segurança internacional e resolução de conflitos.

4.1 OPERAÇÕES DE PAZ: CARACTERÍSTICAS GERAIS E EVOLUÇÃO

O termo “intervenção humanitária” é definido por Breno Hermann (2011, p. 148-149) como ação da comunidade internacional empreendida em prol do combate ao sofrimento humano. Entretanto, diferente do que geralmente se pensa, a intervenção humanitária – ou, “operação de paz”, expressão mais comumente utilizada por organismos da ONU – não significa estritamente intervenção armada. Na verdade, existem vários tipos de intervenção. Marco Lessa (2007, p. 29-31) oferece uma explicação breve para cada uma. O *peacekeeping* (manutenção da paz) caracteriza-se pelo uso de força militar com vistas a alcançar o cessarfogo entre as partes envolvidas. Esse tipo de intervenção tende valer-se de pessoal militar e civil, com contingentes leves ou moderadamente armados e se baseia no consentimento das partes, na imparcialidade, no mínimo uso da força e na participação voluntária dos Estados membros.

Saindo do escopo militar, tem-se o *preventive diplomacy* (diplomacia preventiva), uma estratégia preliminar que busca impedir, pelas vias diplomáticas, que um país dividido entre facções observe escalada de violência entre os mesmos. O *peacemaking* (estabelecimento ou construção da paz), por sua vez, é o alcance do estabelecimento de acordos que apaziguem as relações entre duas ou mais facções. Após o conflito, prevê-se operações de *peacebuilding* (consolidação da paz), responsáveis por evitar a recorrência de conflitos no país apoiado através

de ações que busquem atacar os sintomas estruturais da violência. No caso de as partes de um conflito não consentirem com a intervenção ou com as soluções propostos pela Comunidade Internacional, esta pode recorrer ao *peace enforcement* (imposição da paz), com o emprego de forças militares para a devida pacificação do território.

Outras operações de paz envolvem a proteção de operações humanitárias, as operações cujo objetivo resume-se a proteger o trabalho de organizações humanitárias no auxílio às populações assoladas pelo conflito as sanções, medidas político-econômicas que buscam coagir, por meios que não a força armada, o país sancionado a acatar as propostas de resolução do conflito; e, por fim, os programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), com propósitos de recolhimento de armas e prevenção de nova escalada de conflito. É válido ressaltar que, diferente da teoria, na prática essas iniciativas não se desdobram de forma tão didática. Não se pode dizer, desde a concepção da MINUSTAH até o período após o terremoto, que a missão se enquadrou rigidamente numa dessas classificações:

(...) é o caso da MINUSTAH (Haiti), no qual inicialmente se aproximava mais de uma *peace enforcement*, seguido por um período mais característico de *peacekeeping* e que até o terremoto de 12 de janeiro de 2010 enfrentava uma simbiose de *peace building* com aspectos que apontavam para uma tentativa de reconstrução e de desenvolvimento do país (IPEA, 2010, p. 409).

Assim, levando em conta o caráter diverso das operações de paz, pode-se adotar uma definição mais abrangente das mesmas, oferecido pelo manual do *International Peace Academy*:

a prevenção, a contenção, a moderação e o término de hostilidades entre Estados, ou no interior de Estados, pela intervenção pacífica de terceiros, organizada e dirigida internacionalmente, com o emprego de forças multinacionais de militares, policiais e civis para restaurar e manter a paz (INTERNATIONAL PEACE ACADEMY, 1984, p. 22).

De acordo com Eugenio Diniz (2006, p. 310), as operações de paz tem quatro características principais: primeiro, de caráter multilateral, o pessoal de uma operação de paz é composto por nacionais de diversos países, sendo que, no entanto, todos representam a ONU e a ela estão submetidos; segundo, operações de paz da ONU só podem ser empregadas na ocasião de consentimento de todas as partes envolvidas no conflito a receber intervenção; terceiro, a

operação de paz e seus membros devem ser imparciais em relação ao jogo de forças estabelecido no país interveniente; quarto, o uso da força, quando autorizada, só pode ser empregada em legítima defesa dos membros da missão.

Ainda que as operações de paz não estejam explicitamente previstas na Carta da ONU – visto que a necessidade de seu desenvolvimento só foi percebida posteriormente –, elas são hoje a principal atividade da organização: desde 1948 são 71 operações realizadas, e em 2015 outras 16 estão em andamento. Resultado disso, segundo Antônio Ramalho e Fernando Goes (2010, p. 61-64), seria o fato de que os gastos com esse tipo de atividade já teriam passado, em muito, os gastos regulares de manutenção da ONU. Em 2013, a organização aprovou um orçamento de U\$\$ 5.3 bilhões para gastos gerais. O orçamento para missões de paz, contudo, é feito de forma separada, somando, só no ano de 2015, cerca de U\$\$ 8,27 (NICHOLS, 2013; UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS, 2015). Os recursos destinados às operações de paz, tal como estipulado pela resolução 55/235 da Assembleia Geral das Nações Unidas, são derivados das contribuições dos Estados-membros, cada qual contribuindo de acordo com a realidade econômica de seu país.

Segundo consta em relatório do *United Nations Department of Peacekeeping Operations* (2010), o Brasil participa de forma ínfima nessas contribuições. O país não figura entre os 20 maiores contribuintes, sendo que o último deles, a Grécia, contribui com apenas 0,69% do orçamento total destinado às operações de paz. A participação brasileira aumenta, no entanto, quando o critério muda para a contribuição de cada país em termos de pessoal: o país figura em décima-nona posição, com um total de 1.339 nacionais empregados em missões de paz no ano de 2014 (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, 2010). Como se verá adiante, a maior parte desse número concentra-se nas operações de paz da MINUSTAH.

Mas apesar de sua crescente preponderância, as operações de paz ainda encontram problemas em sua efetivação como instituto de Direito Internacional. Breno Hermann (p. 98101) argumenta que, além da globalização, do ativismo político transnacional, dos regimes internacionais, do direito cosmopolita e das lutas indígenas por autodeterminação, as intervenções humanitárias se apresentam como um significativo desafio à soberania nacional nos termos clássicos westfalianos. É da valorização ao princípio da inviolabilidade da soberania nacional que advém a necessidade de consentimento das partes envolvidas, um dos pilares centrais de qualquer operação de paz. Entretanto, tal como lembra Gilda Neves (2010, p. 17),

existem esforços internacionais no sentido de relativizar a rigidez da soberania, através de conceitos como a Responsabilidade de Proteger.

Outro desafio com relação às operações de paz diz respeito à questão da seletividade com que as mesmas são planejadas e aprovadas pelo órgão responsável: o Conselho de Segurança. Sobre esse ponto, Ariana Bazzano (2014, p. 50) lança a seguinte questão: “por que algumas situações de violações de direitos humanos merecem a atenção das organizações internacionais e dos Estados e outras não, apesar de todas elas terem algo em comum: o sofrimento humano? ” Como visto, as operações de paz da ONU são sustentadas pelas contribuições – de pessoal e de fundos – advindas dos próprios Estados-membros. É por isso que, de acordo com Pedro Sloboda (2013, p. 45-46), a Sociedade Internacional não é perfeita, visto que as ações da ONU acabam em grande parte condicionadas aos interesses particulares dos Estados que mais contribuem. Vem daí a seletividade.

Em grande medida, pode-se considerar essa seletividade como a grande responsável pelos problemas de legitimidade e desconfiança que as operações de paz desencadeadas pela ONU tendem a enfrentar. A ideia de que toda operação de paz que passa pelo crivo do Conselho de Segurança tende a evoluir rumo a interesses diversos da pacificação é recorrente. Nesse sentido, Aldo Rebelo (2010) afirma que a defesa dos direitos humanos é sempre legítima não importa o contexto. O problema, segundo o autor, é realizar a difícil separação entre as ações tomadas com vistas a realizar essa defesa, e as ações tomadas na busca de interesses particulares dos Estados envolvidos. Na medida em que as operações de paz são empreendimentos multilaterais, identificar a inserção de particularismos que possam comprometer o interesse coletivo da pacificação nunca é uma tarefa simples.

Segundo Bianca Bittencourt (2012, p. 5-8), o conceito de intervenção é antigo, datando da época da Revolução Francesa, quando Estados costumavam intervir nos assuntos internos de outros com vistas a conter ou incentivar movimentos revolucionários. Já ali era vista como uma prática condenável por negar a independência dos países. Entretanto, também é herança da Revolução Francesa a noção de “Direitos do Homem”, que mais tarde veio a se tornar o que conhecemos por direitos humanos. É ao longo do século XX que os dois elementos vão fundindo-se no conceito de intervenção humanitária. Ainda cercado de polêmica, o conceito tende a ter sua aplicabilidade reforçada pelo caráter humanista que busca integrar.

Sendo precedida por dois conflitos mundiais, a ONU surge com propósitos bastante amarrados às questões de paz e segurança, e o desenvolvimento das operações de paz enquanto

instrumento acabou se dando de forma espontânea (LUCENA, 2013, p. 4). A Carta da ONU originalmente não previa esse tipo de prática. Na verdade, o capítulo VII dispunha sobre a permanente disponibilidade dos exércitos nacionais dos Estados membros aos trabalhos das Nações Unidas. Uma vez que essa disponibilidade permanente revelou-se de difícil alcance, as Nações Unidas buscaram contornar a ausência de instrumento pacificador com a congregação de forças armadas voluntariamente dispostas por Estados membros interessados. As missões de paz podem ser vistas como o instrumento encontrado pela ONU para suprir a ausência de um exército próprio. A primeira operação de paz foi oficializada em 1948, intitulada *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), missão responsável por supervisionar processos de cessar-fogo e apaziguamento no Oriente Médio – e encontra-se ativa até hoje (FILHO, 2013, p. 41).

O histórico das operações de paz é usualmente esquematizado em termos de “gerações”. Segundo Laryssa Lucena (2013, p. 6-10), a 1ª geração de operações de paz começa na década de 1950 com a UNTSO e se estende até os anos 1990. É caracterizada por missões de cunho majoritariamente militar, embasadas sobre os princípios de imparcialidade e uso da força em legítima defesa. Convergente com os tipos de conflitos da época, essas operações eram planejadas para situações de conflito interestatal. A partir da década de 1990, entretanto, a emergência de conflitos intraestatais no sistema internacional obrigou a ONU a buscar redefinir os parâmetros de planejamento e atuação das operações.

Tem-se a 2ª geração com o lançamento, em 1992, do relatório “Uma Agenda para a Paz” de Boutros Boutros-Ghali, então secretário geral da ONU. O documento imprime uma tentativa de uniformizar em estratégias conjuntas esforços de prevenção e resolução de conflitos. Diplomacia preventiva, *peacekeeping*, *peacemaking* e *peacebuilding* foram elencados, junto com o novo conceito de *peace enforcement*. O fato de este último poder ser invocado sem o consentimento do Estado a receber intervenção gerou alarde, o que comprometeu toda a construção teórica do documento (NEVES, 2010, p. 15). Eugenio Diniz (2006, p. 320) ressalta que o Brasil teve um posicionamento ambíguo em relação à Agenda para a Paz: de um lado a diplomacia nacional recebeu positivamente a atenção às causas profundas e a preocupação com a justiça social como matéria de resolução de conflitos; de outro, o país condenou veementemente o *peace enforcement*.

A 3ª geração tem início em 2000 com o Relatório Brahimi, publicado por Lakhdar Brahimi a pedido do então secretário geral Kofi Annan. Reafirmando uma preocupação cada

vez mais humanitária e social das operações de paz, o relatório se compromete a reeditar a ordem com que as estratégias são aplicadas. O relatório anterior especificava a seguinte sequência: diplomacia preventiva, *peace making*, *peace enforcement* e *peace keeping*. O novo relatório encarregou-se de excluir o *peace enforcement* – reafirmando, em seu lugar, o consentimento das partes e a neutralidade – e refazer a sequência: *conflict prevention*, *peace making*, *peace keeping* e o novo conceito de *peace building*, dando a este último enfoque especial (FILHO, 2013, p. 44). Isso fica evidente quando se leva em conta o princípio máximo do relatório: “a força por si só não pode criar a paz, apenas é capaz de criar um espaço para construí-la” (LUCENA, 2013, p. 11).

A análise da evolução das operações de paz enquanto instrumento garantidor da paz também revela que sua evolução pareceu atender ao crescente imperativo de missões cada vez mais complexas. De acordo com Gelson Fonseca Júnior (1999, p. 41), tal como visto em vários outros momentos desta pesquisa, o período da Guerra Fria caracterizou-se por contar com uma agenda internacional extremamente rígida. Essa situação imobilizou a atuação da ONU justamente na área da segurança internacional, para a qual ela foi criada. Nesse contexto, as operações de paz configuraram-se como o meio encontrado pela organização para driblar o bloqueio implicitamente imposto pelas duas grandes superpotências às iniciativas de pacificação. Esse mecanismo funcionou de forma inalterada até o início dos anos 1990, momento em que a mudança radical no padrão dos conflitos obriga a ONU a redefinir as operações de paz.

Essa mudança radical em muito tem a ver com a explosão de um fenômeno até então ignorado pela comunidade internacional: o surgimento dos “Estados Falidos” (*failed states* ou *collapsed states*). Sendo tanto heranças do período anterior, no qual as superpotências instigavam a bipolarização interna de países da periferia com vistas a mantê-los ao seu lado ou impedir que se associassem ao lado oposto (tais como Namíbia, Angola, Moçambique ou Camboja), quanto desdobramentos internos de declives étnicos, religiosos, culturais ou de identidade (a exemplo de Ruanda, Somália, Libéria e ex-Iugoslávia), a situação em que esses países se encontravam eram de ingovernabilidade e total incapacidade de prover a segurança de seus cidadãos (LANNES, 1999, 102-103).

Era uma situação muito diferente dos conflitos interestatais que as operações de paz anteriores tinham de lidar. A regra de que uma intervenção só poderia ser válida com o consentimento dos governos envolvidos no conflito perdeu fundamento em casos como o de

Ruanda, onde não havia mais governo para dialogar com as Nações Unidas. As forças beligerantes envolvidas já não se apresentavam como exércitos nacionais engajados em conflito, mas sim como setores da própria sociedade civil que, por um motivo ou por outro, acabaram pegando em armas. A redefinição de parâmetros das operações de paz era imperativa, e a ONU buscou realiza-la através dos relatórios publicados a partir daí.

Com o Conselho de Segurança revitalizado, as operações de paz puderam ser autorizadas sem maiores problemas a partir dos anos 1990. Acompanhando o *boom* de crises humanitárias, a ONU fez crescer vertiginosamente a quantidade de operações de paz, bem como o montante de recursos a elas destinadas. Ulisses Lannes (1999, p. 103) deixa isso evidente ao assinalar que “em janeiro de 1988, 11.121 militares e civis estavam desdobrados em cinco operações dessa natureza. Em dezembro de 1994, esse número cresceu para 77.785 nas dezessete missões em andamento”. O crescimento, tanto dos conflitos intraestatais quanto das operações de paz, acabou gerando preciosas lições sobre como a ONU deveria gerenciar esses fenômenos. Nas palavras de Gilda Neves:

Das lições aprendidas no tratamento de conflitos ao longo das últimas décadas, ressaltam-se quatro grandes constatações básicas: 1) o reconhecimento de que não necessariamente e a qualquer momento uma operação de paz tem efeito benéfico no teatro de conflito; 2) a ineficácia da aplicação de modelo único a qualquer conflito; 3) a importância da obtenção de informações precisas e atualizadas, todo o tempo, diretamente do terreno de conflito; e 4) a necessidade de dedicação consistente e sustentada a causas profundas e não militares do conflito (NEVES, 2010, p. 31).

A autora ainda ressalta que é justamente essa última constatação que tem sido a mais problemática. A tendência das operações de paz era concentrar-se no cessar-fogo. Este alcançado, o efetivo já preparava os meios de retirar as forças de paz, sem nenhuma preocupação com a reconstrução do tecido social que pudesse manter a estabilidade de forma sustentável. A gravidade dessa saída prematura fica evidente quando se leva em conta a possibilidade de recorrência do conflito:

Considerando as situações de conflito onde a pobreza e a miséria são fatores importantes no contexto, existe a necessidade de promover a melhoria das condições de vida da população para que a paz seja duradoura e a estabilidade conseguida crie condições para o desenvolvimento, mesmo em estágio inicial. A chamada estabilidade pós-conflito precisa gerar, de imediato, benefícios para a população, ou então o que se chama de estabilidade não será nada mais que uma bomba relógio, contando tempo para que novos problemas similares venham a ocorrer (CRUZ, 2011, p. 57).

Em seguida, o autor menciona o Haiti como exemplo de país onde pobreza e miséria constituem partes integrantes da problemática de segurança. Interessante notar que o país foi alvo de duas intervenções, sendo que a primeira (Missão das Nações Unidas no Haiti – UNMIH, 1993-1996) é apontada como uma missão fracassada pois, dentre outros motivos, saiu prematuramente do país e pouco se dedicou à reconstrução social. Esses equívocos ficam mais claros quando se leva em conta a noção de que após a pacificação vem o imperativo do desenvolvimento só foi ficar mais clara nas operações de paz de 3º geração – ou seja, as operações autorizadas sob o manto da Doutrina Brahimi de 2000, momento em que as noções de *peacebuilding* (consolidação da paz) como estratégia pós-conflito são instauradas (IPEA, 2010, p. 413).

É inegável que as Nações Unidas implementaram – e vêm implementando – um grande esforço no sentido de atualizar o instrumento das operações de paz perante uma conjuntura internacional de ameaças e instabilidade muito mais complexa do que aquela em que tal instrumento surgiu. Ainda assim, problemas permanecem. Segundo Ariana Bazzano, ainda que não haja dúvidas sobre a importância do desenvolvimento econômico e social para a sustentação da paz duradoura após as atividades de *peace making*, a ONU ainda não sabe como conectar a pacificação com processos de crescimento econômico autossustentado. Existe, segundo ela, um “fosso entre a política de manutenção de paz e a assistência no desenvolvimento” (BAZZANO, 2014, p. 49), e ainda não são claras as estratégias para contornar esse fosso.

A mesma autora ainda relata, em outro trabalho, que a atenção ao pós-conflito é inegavelmente pertinente, mas não pode ser o elemento primordial em detrimento do pré-conflito. Na opinião dela, as missões da ONU ainda são, lamentavelmente, mais reativas do que preventivas (OLIVEIRA, 2011, p. 104). Isso significa que a organização volta grandes esforços à resolução de conflitos já criados, ao invés de preocupar-se em impedir que novos conflitos tomem lugar. O caráter reativo e a seletividade com que as operações são deliberadas são dois grandes problemas que ainda precisam ser solucionados pela ONU, no sentido de melhorar cada vez mais o instrumento das operações de paz.

Apesar desses reveses, percebe-se que assim como a trajetória dos ESI, também as operações de paz evoluíram num sentido convergente com o abrangente entendimento brasileiro de segurança internacional. É mais uma área das relações internacionais que tem grande espaço para a inserção dessas propostas e a análise da MINUSTAH ajuda justamente a responder a

seguinte pergunta: como a atuação brasileira no Haiti vem atendendo ao imperativo de operações de paz amplas, com enfoque social e humanista e forte apelo ao desenvolvimento continuado?

4.2 A HISTÓRIA HAITIANA: DA INDEPENDÊNCIA GLORIOSA À CATÁSTROFE HUMANITÁRIA

Localizado na região do Caribe, o Haiti conta com 27.750 quilômetros quadrados de extensão territorial, contando com um terço dos cerca de 75.000 quilômetros quadrados da Ilha de Hispaniola, dividida com a República Dominicana. Banhado pelo Oceano Atlântico ao Norte e pelo Mar do Caribe ao Sul, o país conta com cerca de 10.110,000 habitantes, sendo 95% negros descendentes de escravos e 5% mulatos descendentes dos colonizadores. A economia, baseada na extração de minérios como bauxita, cálcio e ouro; no cultivo de alimentos tais como café, coca ou cana de açúcar; e nas indústrias têxtil e do açúcar, gerou em 2014 um PIB total de 8.711 bilhões de dólares (CIA WORLD FACTBOOK, 2015).

A história do país conta a trajetória de uma das mais prósperas e pioneiras colônias do continente rumo ao posto de país mais pobre do hemisfério, passando por inúmeros golpes de Estado, revoluções, distúrbios sociais e arrasadoras catástrofes naturais. Conquistada por Cristóvão Colombo em 1492, a Ilha de Hispaniola foi cedida à França em 1697. A intensa exportação de açúcar, cacau e café foi tão rentável aos franceses, que estes deram à ilha o apelido de “Pérola das Antilhas”. A posse francesa permaneceu inalterada até 1793, quando uma rebelião de escravos pegou uma França enfraquecida pelas guerras napoleônicas e, sob comando do ex-escravo Toussaint L’Ouverture, proclamou a independência do país (MATIJASCIC, 2009, p. 4). Não fosse a independência americana em 1776, a Ilha de Hispaniola seria a primeira colônia independente da América.

Contudo, a independência não trouxe a paz duradoura para o jovem país. A minoria de mulatos pertencentes à pequena burguesia comercial do país entrou em choque com a maioria negra e pobre da ilha, que acabou se dividindo em duas em 1806. A reunificação só ocorreu em 1820, sob comando de Jean-Pierre Boyer, que se tornou presidente em seguida. Uma de suas decisões, de enorme impacto para a história do Haiti, foi a aceitação da enorme dívida de

independência imposta pela França, ato que deixaria o país numa situação de débito e instabilidade econômica por longo período (ESCOTO, 2009, p. 24-25).

O Haiti, como é conhecido hoje, nasce em 1844, quando um golpe de Estado derruba o presidente Boyer e proclama a independência da República Dominicana. Com o vácuo de poder (o primeiro de muitos), o país afunda numa espiral de violência, piorada pela instabilidade política: 22 trocas de governo ocorrem entre a queda de Boyer até o ano de 1915. Esse cenário de recorrentes crises numa região próxima ao litoral dos Estados Unidos, num momento em que esse país é regido pela política do “*big stick*” e obstinado a eliminar a presença alemã no Caribe, leva à intervenção americana. À presença militar cresceu-se o controle do comércio local e dos serviços públicos (FILHO, 2007, p. 143; LUCENA, 2013, p. 20).

Em 1945, Dumarsais Estimé assume a presidência haitiana, terminando com a presença americana no país. Apoiado por uma nova elite intelectual negra, o presidente sofre golpe de Estado perpetrado pelas Forças Armadas, dentro das quais ascende o general Paul Magloire, em 1950. François Duvalier, membro dessa nova elite indignada com o rompimento institucional, organiza a resistência para, em 1956, derrubar o governo militar. No ano seguinte, ele se elege por sufrágio universal à presidência do país. As promessas de campanha de Duvalier – conciliação nacional, respeito à constituição, liberdade de imprensa, concessão de direitos sindicais, dentre outras pautas progressistas – não tardam a mostrarem-se meramente retóricas. Começa a truculenta ditadura do “*Papa Doc*”, marcada por censura, cerceamento à liberdade de expressão e violação de direitos humanos. Dos Estados Unidos, o regime recebia respaldo em razão de sua postura abertamente anti-comunista (MATIJASCIC, 2009, p. 12).

Vinculando-se às oligarquias, ao clero, à burocracia estatal e à burguesia, o presidente aboliu a constituição, dissolveu a Assembleia Nacional, montou uma milícia parapolicial (os *Tonton Macoutes - TTM*) e proclamou-se presidente vitalício do país. Antes de morrer, forçou, por meio de ameaças, o legislativo a aprovar redução da idade mínima para o cargo de presidente para 18 anos. A medida foi tomada para permitir a ascensão do filho, Jean-Claude Duvalier, à presidência do país. Em 1957, com a morte de Papa Doc, tem início o regime continuísta de “*Baby Doc*” (FILHO, 2007, p. 145).

Sem experiência política, Jean-Claude tentou apenas dar continuidade ao governo do pai. Algum relaxamento nas violações de direitos humanos foi observado durante a presidência americana de Jimmy Carter e sua política externa humanitária, mas a ascensão de Ronald Reagan e a volta do anticomunismo à agenda continental deu novo fôlego ao regime haitiano.

Foi a onda democratizante da América Latina na segunda metade da década de 1980 que gerou a pressão para que o Haiti seguisse o mesmo rumo. A concessão de algumas reformas por parte de Baby Doc enfureceu a linha dura do regime, bem como a oposição que as considerava insuficientes. Nesse momento o país mergulha em levantes por todo o território, e a combinação de pressão internacional com instabilidade interna, leva, em 7 de fevereiro de 1986, à fuga de Jean-Claude do país (ESCOTO, 2009, p. 27).

Após a renúncia presidencial, instala-se um novo vácuo de poder no Haiti, sendo o *TTM* corrupto e truculento a única instituição em funcionamento. O país vai passar a observar níveis de pobreza e miséria sem precedentes, situação que faz explodir a violência urbana. Nesse contexto, surgem movimentos estudantis e progressistas de contestação. Um golpe militar tira o governo provisório do poder, mas é rapidamente derrubado pela resistência popular, que coloca novo governo provisório. Este marca eleições para dezembro de 1990, pleito que elege o padre católico Jean-Bertrand Aristide, adepto da teologia da libertação e não alinhado aos interesses norte-americanos. Além de congregar toda a esquerda haitiana ao seu redor, Aristide também contava com grande apoio popular, em vista de seu discurso social e de crítica aos governos militares (BORGES, 2011, p. 63-64).

O governo, já de início, se comprometeu a retirar da máquina estatal todos os resquícios da direita ditatorial, além de buscar o desmonte dos *TTM*. A ala direitista do parlamento monta um bloqueio às ações executivas, rejeitando as propostas do governo no parlamento, especialmente seus projetos de redistribuição da riqueza pelo desenvolvimento social. Mas foi com os militares que o governo mais se indispsôs: além de montar uma guarda pessoal considerada inconstitucional, o governo também se comprometeu a erradicar o tráfico de drogas que assolava o país, cujas receitas revelavam o envolvimento das forças armadas. É após discurso inflamado ao povo que, em 30 de setembro de 1991, os militares tomam o país e o presidente foge ao exílio, com apoio do exército norte-americano. Cai a democracia, volta o terror: nos dias seguintes ao golpe 500 simpatizantes de Aristides são assassinados. Nos próximos 3 meses, esse número se colocaria entre 3.000 e 5.000 assassinatos (ESCOTO, 2009, p. 32-33).

A perseguição política gerou um grande fluxo de refugiados haitianos, principalmente rumo ao litoral estadunidense. Por dois anos, a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA) negociaram com o governo militar, chegando à celebração do Acordo de

Governor's Island, em julho de 1993. As tratativas do acordo envolviam a volta do constitucionalismo, a modernização das forças armadas, o treinamento de uma nova força policial e a concessão de anistia para os exilados do governo de Aristide. O desrespeito dos militares haitianos pelos compromissos firmados no acordo levou à resposta da comunidade internacional na forma de uma intervenção armada, comanda pelos Estados Unidos. Ocupando assento temporário do Conselho de Segurança, o Brasil absteve-se de votar a resolução 940 que autorizava a formação de uma Força Multinacional (MNF) responsável por realizar uma intervenção armada no Haiti. Na ocasião, a diplomacia brasileira considerou que a resolução era por demais impositiva, e não respeitava o princípio do consentimento por parte do país interveniente (FILHO, 2007, p.146-147).

Antes de as forças internacionais desembarcarem no Haiti, entretanto, uma missão diplomática comandada pelo ex-presidente estadunidense Jimmy Carter conseguiu a anuência do governo haitiano quanto à intervenção a se realizar – e o conflito iminente deixa de ocorrer. Em 1994, sob presença das forças internacionais, Aristide retorna ao poder em clima de júbilo popular. Em abril de 1995, a MNF é substituída pela Missão das Nações Unidas no Haiti (*United Nations Mission in Haiti – UNMIH*), essa sim, uma missão efetivamente executada pela ONU. Além de proporcionar um ambiente estável para as eleições parlamentares a ocorrerem em junho de 1995 e presidenciais em fevereiro de ano seguinte, a UNMIH também ficou com a incumbência de treinar uma nova força policial nacional (ESCOTO, 2009, p. 34).

Em junho de 1995 ocorrem as eleições parlamentares, com os partidários de Aristide ganhando esmagadora maioria das cadeiras no Parlamento. As acusações de fraude eleitoral por parte da oposição são ignoradas pelos observadores internacionais, que respaldam o resultado e iniciam já aqui o clima de tensão que mais tarde teria graves consequências para a realidade do país. Além disso, a comunidade internacional também pressiona Aristide a desistir de tentar se reeleger nas eleições do ano seguinte, manobra política proibida pela Constituição do Haiti que contribuiria ainda mais para o mal-estar político. Assim, em 29 de fevereiro de 1996 é eleito René Préval, candidato apoiado por Aristide que, ressentido pela impossibilidade de se reeleger resolve, no entanto, fundar partido político próprio – o *Famni Lavalas* – para as próximas corridas eleitorais. Em consequência, o governo de René Préval já inicia o mandato com a base aliada fragmentada (FILHO, 2007, p. 147).

Em junho de 1996, realizadas as eleições, a UNMIH se retira do país e tem seu mandato terminado. Outras três missões da ONU, de cunho civil, manter-se-iam no país entre 1997 e

2000: a Missão das Nações Unidas para o Auxílio no Haiti (UNSMIH, 1996-1997), a Missão das Nações Unidas para a Transição no Haiti (UNTMIH, 1997) e a Missão das Nações Unidas de Polícia (MIPONUH, 1997-2000) (CORBELLINI, 2009, p. 96-97). Apesar da presença dessas missões, alguns elementos contribuíram para que o país voltasse ao clima de violência menos de dois anos após a retirada da UNMIH. Gangues e grupos paramilitares leais a Aristide – os chamados “*chimères*” –, formados por criminosos ou militares desempregados, passam a empreender ataques contra a oposição ao Lavalas. Ao mesmo tempo, aumenta o tráfico de drogas e a polícia haitiana, ainda em processo de reforma pela ONU, volta à espiral de corrupção (ESCOTO, 2009, p. 35).

Devido à instabilidade do Executivo e ao clima de violência, as eleições parlamentares de 1999 ocorrem somente no ano seguinte, junto com as eleições presidenciais. Marcado por registros de ataques aos partidos de oposição à Aristide, o processo eleitoral é novamente acusado ocorrer de forma irregular. De fato, favorecidos pela intimidação aos rivais, os candidatos do Lavalas vencem em esmagadora maioria, junto com seu líder, Aristide. Os números do processo eleitoral revelam a maneira conturbada com que este se deu: vencendo com mais de 60% dos votos, Aristide foi eleito num pleito que contou com apenas 2 milhões de votos efetutados, o que na época congregava, segundo a oposição, menos de 5% do eleitorado nacional (FILHO, 2007, p. 148).

A suspeita de fraude eleitoral leva ao rompimento, por parte de governos doadores, do fluxo de ajuda financeira que o Haiti recebia, medida que empurra o país, já conturbado, ainda mais na direção da miséria. Nesse contexto, após 10 anos ativa no país, a *International Civilian Support Mission in Haiti* (MICAH) se retira em fevereiro de 2001, em parte pela falta de cooperação do governo de Aristide. Diante do crescente desentendimento entre a oposição e o governo, a OEA tenta negociar reformas em negociações que, lamentavelmente, foram interrompidas com a explosão de violência no país a partir de 2001. Ex-militares que auxiliaram no golpe de 1991 passam a atacar as dependências do Lavalas que respondem, através dos *chimères*, com ataques a residências de líderes políticos da oposição. Esta, a essa altura, já pedia a saída de Aristide da presidência (KAMINSKI, 2011, p. 65).

Os Estados Unidos e a Comunidade do Caribe (CARICOM) tentaram um acordo, mas não havia nada que a oposição quisesse além da renúncia presidencial. Em fevereiro, uma frente de resistência toma a cidade de Gonaives e repele tentativa policial de retomada. Levantes armados se proliferam por todo o país. Da República Dominicana, militares exilados vão se

congregando para juntar uma força que fosse capaz de tomar o país por meio das armas, num grupo que passou a se chamar Plataforma Democrática. A intensa pressão externa, acrescida da iminência de uma guerra civil, levou Aristide ao exílio em 29 de fevereiro de 2001, saída que se deu com a ajuda de um avião estadunidense rumo à República Centro Africana. Assim que desembarcou na África, Aristide declarou que havia sido sequestrado pelos militares norteamericanos e que não tinha sido sua a decisão de sair do país (ESCOTO, 2009, p. 39-41).

No Haiti, assume Boniface Alexandre no comando do governo provisório, o qual remete à ONU pedido de assistência à segurança haitiana. Em resposta, a organização institui a Resolução 1529 que cria a Força Multinacional Provisória (*Multinational Interim Force - MIF*), composta por tropas dos Estados Unidos, Chile e França e prevista para durar 3 meses. Apesar de votar a favor da MIF, o Brasil optou por não contribuir com tropas para a mesma pois enxergava nela um forte caráter impositivo, característico do *peace enforcement* que a diplomacia nacional rejeita. Após esse período, em 30 de abril de 2004 a MIF é retirada do país e – através da resolução 1542 – é substituída pela Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) (FILHO, 2007, p. 153).

Com a MINUSTAH, o Brasil muda de postura e aceita não apenas integrar militarmente a missão, como também liderar o componente militar da mesma. Apesar de também ser embasada no Artigo VII da Carta da ONU, a aceitação do Brasil foi justificada pela diplomacia nacional como consequência da natureza menos impositiva da missão, uma vez que a menção ao referido artigo, diferente das resoluções anteriores, aparece apenas no parágrafo 7 da cláusula operativa, não no Preâmbulo da Resolução (LUCENA, 2013, p. 22).

4.3 A MINUSTAH: CARACTERÍSTICAS GERAIS DE UMA OPERAÇÃO HUMANISTA

Através da Resolução 1542 de 2004, o Conselho de Segurança autoriza a formação da MINUSTAH, em substituição à Força Multinacional presente no país. Em relação ao Brasil, contudo, a missão em si é só uma das formas pelas quais a cooperação com os haitianos ocorre. De acordo com Antônio Simões (2011, p. 13-26), são três os canais de cooperação entre o Brasil e Haiti.

O primeiro canal elencado pelo autor seriam as relações bilaterais Brasil-Haiti. Desde 2004, com a promulgação do Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem promovido intercâmbios de conhecimentos, projetos agrícolas e instalação de estruturas de capacitação profissional, totalizando mais de 30 projetos de cooperação. Além disso, especialmente após o terremoto de 2010, o governo brasileiro busca auxiliar a população haitiana com o envio de assistência humanitária. Na ocasião do abalo, foram enviadas quatro toneladas em alimentos, vestuário, barracas, remédios e outros artigos humanitários. Além disso, o Brasil busca cooperar financeiramente com organizações tais como o Programa Mundial de Alimentos (PMA) ou a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).

Outro canal de cooperação seria a participação brasileira nos esforços multilaterais de reconstrução do Haiti. Tais esforços tornaram-se necessários após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, visto que o abalo teria trazido um prejuízo material cujo volume correspondia a 120% do PIB haitiano. Pela gravidade da situação, antecedida por reuniões preliminares, ocorreu em 31 de março do mesmo ano a Conferência Internacional de Doadores para o Haiti, em Nova York. Além de Estados Unidos, Canadá, França e Espanha, a conferência também foi presidida pelo Brasil, que anunciou a contribuição de 172 milhões de dólares a serem incorporados nos 5,7 bilhões em ajuda internacional.

Na mesma reunião, foi criado o Fundo de Reconstrução do Haiti (FRH), órgão que canalizaria e direcionaria toda a ajuda financeira. Integrante do Comitê Diretor do órgão, o Brasil foi o primeiro país a aportar recursos, no montante de U\$\$ 55 milhões – atendendo ao imperativo da celeridade com que a crise haitiana deveria ser tratada. Segundo Antônio Simões, o planejamento das doações brasileiras tem dado consideração prioritária ao desenvolvimento de projetos, com as seguintes características:

- i) impacto social significativo, em vista das carências significativas do Haiti naquele plano, agravadas com a ocorrência do terremoto; ii) fortalecimento dos fundamentos políticos e econômicos do desenvolvimento de longo prazo, com o objetivo de reforçar a sustentabilidade da reconstrução; iii) contribuição à segurança e estabilidade internas, por meio de iniciativas em apoio à Polícia Nacional e ao sistema judicial haitianos, bem como à MINUSTAH (SIMÕES, 2011, p. 17).

O terceiro canal de cooperação seria a própria MINUSTAH. Sobre esta, deve-se fazer uma pequena ressalva. O Brasil é de fato o comandante da força (*force commander*), mas isso

não significa que ele seja o líder da missão. Segundo Marcos Lessa (2007, p. 69-70), a estrutura organizacional da MINUSTAH é dividida em três níveis: estratégico, operacional e administrativo. O chefe geral da missão (*Principal Deputy SRSG* ou Representante do Secretário Geral) é atualmente a trinitária-tobaguense Sandra Honoré. Subordinados a ela estão um substituto principal, um substituto secundário e o comandante da missão. A força militar, composta por 18 países e liderada pelo Brasil, é o braço executante das deliberações tomadas nos níveis estratégicos e administrativos da Missão. Seu atual comandante é o General de Brigada Jorge Leiva Peña.¹⁶

Dentro de uma missão de paz, as funções do componente militar geralmente envolvem, de acordo com Fábio Pacheco e Eduardo Migon (2012, p. 5-7), ações como promover a paz, apoiar diálogos políticos, proporcionar ambiente estável, observar e monitorar, tomar ações preventivas, medidas de desarmamento e recolhimento de armas (DDR), treinamento de forças policiais locais, restabelecimento da lei e da ordem, preservação dos direitos humanos e proteção de civis, bem como ações de cunho humanitário. Sobre ações táticas de pacificação do território através da neutralização de ameaças, a MINUSTAH logrou reintegrar o território nacional haitiano em 2007 quando, após várias derrotas contra gangues e grupos paramilitares, recuperou o controle da cidade de City Soleil, último local dominado por grupos paramilitares.

Apesar de importantes para a devida estabilização do teatro de operações, as ações de retomada do território e combate contra os grupos paramilitares não constituem o enfoque desta pesquisa. O trabalho optou por focar-se no momento após as ações de combate, no entendimento de que só depois que o Haiti alcançasse a estabilidade e um ambiente seguro poderiam ações de cunho social e humano – foco desse capítulo – serem empreendidas pelos militares brasileiros em atividade no país. A reconquista de City Soleil, em 20 de fevereiro de 2007, marca o início desse momento.

¹⁶ Os comandantes brasileiros na MINUSTAH foram: General do Exército (Gen. Ex.) Augusto Heleno Ribeiro Pereira, de 2004 a agosto de 2005; General de Divisão (Gen. Div.) Urano Teixeira da Matta Bacellar, de setembro de 2005 até janeiro de 2006; Gen. Ex. Eduardo Aldunate Herman, janeiro de 2006 (único não brasileiro, o comandante chileno assumiu em caráter interino na ocasião do suicídio do comandante anterior); Gen. Ex. José Elito Carvalho Siqueira, de janeiro de 2006 até janeiro de 2007; General de Brigada (Gen. Bda.) Carlos Alberto dos Santos Cruz, de janeiro de 2007 até abril de 2009; Gen. Bda. Floriano Peixoto Vieira Neto, de abril de 2009 até abril de 2010; Gen. Bda. Luiz Guilherme Paul Cruz, de abril de 2010 até março de 2011; Gen. Div. Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira, de março de 2011 até março de 2012; Gen. Div. Fernando Rodrigues Goulart, de março de 2012 até março de 2013; Gen. Ex. Edson Leal Pujol, de março de 2013 a fevereiro de 2014; Gen. Ex. José Luiz Jaborandy Junior, de fevereiro de 2014 até agosto de 2015; Gen. Bda. Jorge Leiva Peña, outubro de 2015 até o presente momento. Dados disponíveis na página oficial do Exército Brasileiro sobre a Minustah: <http://www.eb.mil.br/web/exercito-em-acao/minustah-haiti>. Acesso em 13 nov. 2015.

Como signatário da Carta da ONU, o Brasil tem o compromisso, expresso naquele documento, de apoiar todas as ações promovidas pelas Nações Unidas para a pacificação dos povos, tais como as operações de paz (LUCENA, 2013, p. 14). Além disso, o país já declarou, em sua Estratégia Nacional de Defesa, que a maior participação em missões de paz é necessária para o alcance de objetivos estratégicos nacionais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 17).

Em correspondência a interesses próprios e incentivado por demandas externas, o Brasil integra, atualmente, nove missões de paz ao redor do mundo: MINUSTAH, MINURSO (Saara Ocidental), UNFICYP (Chipre), UNIFIL (Líbano), MONUSCO (República Democrática do Congo), UNISFA (Abyei), UNMIL (Libéria), UNMISS (Sudão do Sul), UNOCI (Côte d'Ivoire). Contudo, apesar da lista de missões ser considerável e de cerca de 1700 brasileiros – entre militares, polícias e civis – estarem engajados a serviço da ONU nesses países, a esmagadora maioria se encontra no Haiti (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, s/d). Assim, o Brasil não apenas se afirma como o comandante da força dentro da MINUSTAH, mas também como maior contribuinte em termos de efetivo militar para a missão (SIMÕES, 2011, p. 25), com tropas encarregadas de operar na capital Porto Príncipe – considerada, desde o início da missão, a mais perigosa e complexa região do país (LESSA, 2007, p. 71).

De 2004 a 2009, o Brasil havia dispendido cerca de U\$\$ 700 milhões no Haiti, recursos que, somados à presença de cerca de 1200 militares no país, ajudou a missão a não apenas pacificar o território, mas também contribuir para a melhoria na qualidade de vida da população (DALMONTE; VIDAL, 2011, p. 69). O cenário era de otimismo e a ONU já considerava a possibilidade de retirar a missão do Haiti em 2010, após as eleições presidenciais que ocorreriam naquele ano. Contudo, o otimismo terminou quando, em 12 de janeiro de 2010, um terremoto abalou a ilha e arrasou o país (HIRST, 2011, p. 67). Aos enormes prejuízos materiais somam-se a desconcertante cifra de 316 mil mortos e os devastadores impactos na qualidade de vida haitiana:

O impacto do terremoto sobre os níveis de pobreza e de miséria fez com que o país recuasse aos índices de 2001. Ou seja, 71% da população sobrevivia pobremente e 50% na absoluta miséria. Contudo, a situação era ainda muito mais grave na zona afetada pelo sismo. Ocorre que, ao contrário da tendência nacional, a pobreza e a extrema pobreza haviam aumentado em 13% na última década na região metropolitana de Porto Príncipe. A hecatombe tornava dramática uma situação já insustentável (SEITENFUS, 2012, p. 12).

Diante do cenário caótico, a comunidade internacional voltou-se ao Haiti. Até então a MINUSTAH mantinha o controle da situação haitiana na mão de países do sul. Com a hecatombe, esses mesmos países são sombreados pelo significativo auxílio prestado por países desenvolvidos como Estados Unidos, na forma de provisões humanitárias emergenciais. Também a partir do terremoto o Brasil, que até então buscava conciliar um modelo multilateral de atuação, passou a valorizar mais a formação de um perfil próprio, menos regional e mais individual (HIRST, 2011, p. 66-69).

Mas o período imediatamente posterior ao terremoto foi um período de exceção. No geral, a MINUSTAH (que depois de 2010 passou da pacificação para a reconstrução) constituiu-se numa missão executada por países do Sul, lideradas por uma potência do Sul e direcionada a um país pobre do Sul (BITTENCOURT, 2012, p. 5). A composição da missão denuncia essa condição, uma vez que seu efetivo militar é constituído por tropas da Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonésia, Jordânia, México, Nepal, Paraguai, Peru, Filipinas, Sri Lanka, Estados Unidos e Uruguai.¹⁷

A presença majoritária de países sulinos na missão não significa, entretanto, que esta seja feita apenas por eles. Na verdade, a MINUSTAH é um esforço multilateral que só é possível graças a uma triangulação característica das missões de paz em geral. Enquanto que países desenvolvidos da América do Norte ou Europa – cuja presença militar em países estrangeiros em geral é estigmatizada – contribuem com recursos financeiros, países do Sul como o Brasil atuam na parte operacional, cedendo tropas que, no exterior, tendem a ser melhor recebidas pelas populações dos países auxiliados (HIRST, 2011, p. 66).

Esse sistema é positivo não apenas por colocar em campo militares mais receptíveis, mas também porque, para os países financiadores, é mais barato bancar uma missão de paz auspiciada pela ONU do que uma coalizão de Estados, arranjo mais caro financeiramente (RAMALHO, 2010, p. 65). Em relação ao Brasil, especificamente, Gilda Neves (2010, p. 181) assinala que as “credenciais desenvolvimentistas” do Brasil dentro da ONU contribuem para sua imagem. Na visão da autora, o Brasil é um país que colabora com menos recursos financeiros para as missões e ainda assim é melhor visto no teatro de operações do que grandes países doadores.

¹⁷ Informações disponíveis em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>>. Acesso em 13 out. 2015.

Segundo RAMALHO (2010, p. 67), a participação brasileira na MINUSTAH destacase em relação à sua participação em outras missões na medida em que expressa uma dinâmica própria de atuação. O autor não deixa claro em que, exatamente, o Brasil inovou na MINUSTAH, mas outros autores apontam que a missão no Haiti tem como diferencial o forte teor humanista. De acordo com Roberto Escoto (2009, p. 76-87), quando em comparação com a série de Resoluções do Conselho de Segurança que autorizaram, regularam e finalizaram a UNMIH na década de 1990, a MINUSTAH conta com resoluções muito mais amplas, objetivos mais abrangentes e linguagem mais centrada no indivíduo. Por exemplo, o motivo afirmado pelas Resoluções da UNMIH para a ocorrência da missão era o rompimento com a democracia e o objetivo principal era recuperar as instituições estatais; já a MINUSTAH tem sua existência justificada pela crise humanitária que o país observava e o objetivo maior passa a ser, justamente, trazer a paz para a população haitiana.

É esse entendimento de que a MINUSTAH é muito mais humanista e menos estadocêntrica que a UNMIH que justifica a presença do Brasil na missão, apesar de esta também ocorrer sob os auspícios do Capítulo VII da Carta da ONU. Essa presença, contudo, não é consensual. A veiculação de opiniões e visões agressivas por parte de veículos midiáticos brasileiros em relação ao Haiti e seu povo constrói as bases sobre as quais as principais críticas acerca da presença brasileira no Haiti são feitas.¹⁸ Segundo Marcos Lessa (2007), a incidência de críticas e oposicionismos a uma manobra diplomática como a entrada na MINUSTAH é natural para um país como o Brasil, que apesar do protagonismo internacional ainda padece de graves mazelas internas.

A maioria das críticas feitas ao envio de tropas brasileiras ao país caribenho foram feitas em março de 2004, quando o Congresso Nacional debatia a aprovação desse envio. Na ocasião argumentou-se, por exemplo, que a MINUSTAH atenderia aos interesses norte-americanos de contenção da onda migratória de refugiados haitianos rumo à costa americana, sem que os Estados Unidos precisassem deslocar tropas do Oriente Médio para o Caribe. Outra afirmação recorrente foi a de que o Brasil tem seus próprios problemas sociais para gastar milhões no exterior, e que garantir a segurança de um país estrangeiro não deve ser tarefa para um país que mal consegue manter sua própria segurança pública.

¹⁸ “Com a ajuda dos ‘batalhões’ de favelados, [Aristide] intimidou adversários e elegeu-se presidente. No poder, perseguiu a oposição e governou com a turba na rua. Préval herdou os batalhões de favelados. E o populismo de Aristide. Como sempre, esses desmiolados são ótimos em destruir o que resta da civilização em sociedades primitivas como o Haiti. Construir não é com ele.” VEJA. **O mal do “jeitinho”**. Edição de 22 de fevereiro de 2006, p. 55.

Oposições pontuais diziam respeito à possibilidade de um insucesso na missão reduzir a credibilidade do país, bem como o risco que a MINUSTAH oferecia ao exército brasileiro de superexposição internacional de possível má conduta de militares brasileiros. Críticas mais estratégicas acusavam a missão de reduzir a capacidade de pronto emprego do país, ameaçar o efetivo nacional com custosas baixas e requerer uma complexa solução política e humanitária que a força militar brasileira não seria capaz de oferecer. Por fim, havia a forte desconfiança de que os Estados Unidos haviam forçado a saída de Aristide do país, e o envolvimento do Brasil na MINUSTAH poderia associar o país com um golpe de Estado (LESSA, 2007, p. 4854; DINIZ, 2006, p. 327-330).

A maioria das críticas mencionadas perdeu força assim que o assunto saiu da pauta congressual, enquanto outras foram desfeitas pelo desenrolar dos fatos. A preocupação com a legitimidade internacional da missão, por exemplo, não se apresentou como um problema, visto que esta foi aprovada pela comunidade internacional de forma unânime, tendo a liderança brasileira sendo inclusive sugerida por lideranças mundiais.¹⁹ Também a inquietude gerada pelos gastos brasileiros a serem feitos no exterior não poderia se sustentar pois o regulamento da ONU concernente a missão de paz compromete as Nações Unidas com o reembolso posterior da maior parte dos custos de cada país envolvido na missão, além de ceder materiais e equipamentos da missão (veículos militares, por exemplo) aos países que os utilizavam. Além disso, a MINUSTAH foi articulada pela diplomacia brasileira de forma extremamente convergente com o discurso brasileiro de lutar contra desigualdade e a pobreza em qualquer lugar do mundo (LESSA, 2007, p. 55-62).

Outra gama de benefícios advindos da missão é mais ligada aos ganhos do Exército Brasileiro. Além de a MINUSTAH proporcionar um treinamento de combate em tempos de paz, a missão também possibilitou a absorção de conhecimentos táticos tais como o uso de blindados em ambiente urbano. No âmbito da missão, o Exército Brasileiro ganhou em termos de intercâmbio, fosse com forças armadas estrangeiras ou entre as três forças nacionais (marinha, exército e aeronáutica). Exigindo o pleno engajamento dos militares brasileiros em operações reais de combate, apaziguamento e socorro humanitário, as Forças Armadas também receberam exposição positiva e melhor valorização da opinião pública nacional (MYIAMOTO, 2010, p. 24; LESSA, 2007, p. 38-40).

¹⁹ Segundo Eugênio Diniz (2006, p. 326-327), o ex-presidente da França, Jacques Chirac, teria aproveitado uma ligação do presidente Lula em 4 de março de 2004 sobre flexibilização de regras do Fundo Monetário Internacional (FMI) para países emergentes. Na ocasião, Chirac teria mencionado a questão do Haiti e expressado desejo de ver o Brasil no comando do componente militar.

Do ponto de vista regional, algumas considerações são pertinentes. Os países da América do Sul em geral contribuem bastante com missões de paz. A MINUSTAH foi o meio que o Brasil – país que busca se afirmar como liderança regional – encontrou para não ficar atrás de seus vizinhos no engajamento em processos de pacificação (LESSA, 2007, p. 62).

Além disso, de acordo com FUCCILLE (2014, p. 112-118), o declínio da presença americana na América do Sul enfraquece o esquema de segurança coletiva hemisférica, exigindo maiores responsabilidades do Brasil quanto à montagem de um sistema de segurança cooperativa. A MINUSTAH, portanto, não surge apenas como manifestação dessa cooperação regional para a segurança hemisférica, mas também como esforço do Brasil em se afirmar como fiador da estabilidade regional.

O fortalecimento da condição e do reconhecimento da liderança regional brasileira é um importante fator na busca do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, um dos grandes objetivos nacionais mais comumente associados com a participação brasileira na MINUSTAH. De acordo com Eugenio Diniz (2006, p. 333), a MINUSTAH surgiu como uma “oportunidade de ouro” pois, localizada no centro do continente americano, apresentou-se como uma oportunidade perfeita para o Brasil demonstrar poderio militar e vocação para a paz num teatro de operações próximo e visível a todos os países vizinhos. Para Breno Hermann (2011, p. 234), ser solidário com os vizinhos é uma postura que só pode trazer benefícios para a busca brasileira por liderança regional.

A despeito desse esforço, Antônio Ramalho e Fernando Goes (2010, p. 63) afirmam que, apesar do discurso brasileiro ser otimista, não se pode dizer que existe relação direta entre participar de missões de paz e a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança. Independente disso, a conquista desse objetivo certamente seria menos provável caso o Brasil não se engajasse nessas missões: para Marcos Lessa (2007, p. 60), foi a participação brasileira nas missões de paz em Moçambique e Angola o fator responsável por angariar o atual apoio desses dois países à reivindicação brasileira ao Conselho de Segurança.

No tocante às apreciações de que a MINUSTAH representaria um rompimento com a tradição pacifista e não-intervencionista da política externa brasileira, algumas considerações devem ser feitas. Pedro Sloboda (2013, p. 58-60) lembra que historicamente o Brasil é um dos maiores contribuintes de efetivo para as missões de paz da ONU. Isso sinaliza que a participação em missões de paz é política de Estado, não devendo ser entendida como inclinação particular ou simpatia ideológica dos governos que a empreenderam, mas sim como continuísmo de uma

tradição da política externa. Ainda assim, deve-se levar em conta que missão de paz é uma política pública, e, como tal, deve ser discutida em processos democráticos e transparentes (IPEA, p. 426).

Um outro conjunto de receios dizia respeito à performance do soldado brasileiro em solo haitiano, sob os olhares atentos da comunidade internacional e da opinião pública mundial. De fato, existem registros de insatisfação popular haitiana com a presença das tropas estrangeiras, acusadas pela população local de levar doenças como a cólera para um país que não tem as mínimas condições de controlar e muito menos tratar os surtos ocorridos. Após um surto que vitimou cerca de 8,300 haitianos em 2010, estudos realizados pela ONU apontaram que a doença foi introduzida no país pelo contingente militar nepalês, integrante das tropas da MINUSTAH (SUL 21, 2012). Isso não impediu que manifestações populares exigindo a saída de toda as tropas estrangeiras – consideradas tropas de “ocupação” – não ocorressem pelo país. Além disso, protestos foram registrados em outubro do ano passado, ocasião em que o Conselho de Segurança da ONU renovou o mandato da missão. Os protestos eram contrários a essa renovação.

Ainda assim, existem evidências de que, com relação aos soldados brasileiros, a situação seja mais positiva do que negativa. As preocupações relativas à possibilidade de baixas revelaram-se superestimadas, uma vez que o número de soldados brasileiros mortos em ação no Haiti é baixo. Desde 2004 foram 38 baixas, sendo que 20 delas se deram em consequência do terremoto de 2010.²⁰ Além disso, Marcos Lessa (2007, p. 74) afirma que os soldados brasileiros em geral são queridos no Haiti, em razão da simpatia e das proximidades culturais entre os dois países. O relato de Wills Mathias Cherubin, cidadão haitiano intérprete da ONU junto ao batalhão brasileiro, é ilustrativo:

Quando comecei a trabalhar com os brasileiros, aprendi o que é um exército. Já tinha visto, em outros anos, muitos outros militares fazerem coisas ruins. Agora, posso dizer que o Exército Brasileiro é uma escola que ensina como ajudar ao próximo. Percebi em cada militar brasileiro, um algo mais, uma vontade de fazer mais do que pode. A população colabora com o contingente brasileiro porque sabe que são bemintencionados. O povo não espera que os militares resolvam os seus problemas, mas espera que os ajudem a viver com dignidade (CHERUBIN apud LESSA, 2007, p. 104).

²⁰ Esses números são aproximados, baseados em dados oferecidos por jornais e reportagens acerca da missão ou do terremoto.

Gilda Neves (2010, p. 178-179) também assinala que os contingentes brasileiros são em geral bem recebidos pelas populações locais, seja pela simpatia dos soldados ou por uma espécie de *soft power* cultural, a imagem de que o Brasil é um país pacifista e solidário. Segundo a autora, muito dessa imagem se deve à fama mundial do Brasil conquistada através dos sucessos no cenário desportivo internacional – principalmente no futebol.²¹ Mas para além da admiração de natureza esportiva, de que outras formas poderiam os soldados brasileiros adquirir tamanha simpatia por parte dos cidadãos haitianos? A análise relativa à atuação social e humana do Exército Brasileiro dentro da MINUSTAH sugere que a disposição dos militares brasileiros em atuarem sobre a reconstrução do tecido social haitiano contribuiu para isso. Os temores registrados por parlamentares brasileiros de que o país poderia dar “vexame internacional” por não conseguir gerenciar a complexidade da crise haitiana provavelmente foram arrefecidos pois, orientados por uma visão ampla de segurança, o Exército Brasileiro demonstrou ter compreendido tal complexidade.

Afirmar que a crise humanitária que assolou o Haiti a partir de 2002 teve origens de natureza socioeconômica, apenas, não procede, pois inúmeros fatores culturais, políticos e institucionais ajudam a explicar o caos humanitário. Entretanto, é fato que a miséria impulsiona situações de violação dos direitos humanos. Para Carlos Alberto Cruz (2011, p. 47-48) a pobreza é obviamente diferente da violência, entretanto, ela facilita a ocorrência da mesma. De acordo com Roberto Escoto, “a violência e o conflito tem suas origens na política, mas também têm raízes econômicas, e continuam crescendo devido à ausência de austeridade estatal e à falta de desenvolvimento econômico e social” (ESCOTO, 2009, p. 89). O relato a seguir dá uma ideia de como a situação de um país instável pode ser dramaticamente piorada quando as condições de vida de sua população são indignas:

Um homem tinha sido linchado até a morte porque havia tentado roubar um cacho de bananas. E por causa disso ele havia sido pego por populares, amarrado, espancado, apedrejado e incendiado com combustível e pneus velhos vestidos em torno dele (...). Ninguém rouba bananas para ficar rico, para fazer um dinheiro significativo. Não era o furto de um objeto ou de uma carga valiosa, ou com algum valor econômico. Era um furto para talvez ganhar algum dinheiro insignificante e também para matar a fome, num país onde as pessoas pobres fazem uma refeição por dia (...). Esse era um caso de fome e miséria, não de dinheiro! (...) Era o caso de um miserável a mais tentando sobreviver, tentando viver movido pelo único princípio que eles são compelidos a seguir, e que qualquer um é compelido quando está abaixo da linha da

²¹ Em agosto de 2004, a seleção brasileira de futebol desembarcou no Haiti para um amistoso com a seleção haitiana. Deslocando-se do aeroporto até o estádio de Porto Príncipe em blindados da MINUSTAH, os jogadores foram ovacionados pela população haitiana.

dignidade – sobrevivência (...). Na realidade, aquele cidadão morreu naquelas circunstâncias e a população agiu daquela maneira por causa da miséria promovida historicamente no país (CRUZ, 2011, p. 49).

Em 2007, por iniciativa brasileira, a MINUSTAH realizou um estudo sobre a situação do Haiti e constatou que a crise haitiana se baseava, primordialmente, em três ameaças: a permanência de gangues armadas, o tráfico de drogas e a ausência de um processo sustentável e contínuo de desenvolvimento (ESCOTO, 2009, p. 92). É em vistas de um cenário como esse que a diplomacia brasileira muito se esforçou em diferenciar a MINUSTAH da UNMIH, missão anterior considerada malsucedida por seu enfoque demasiadamente estatocêntrico, condição que impediu os países dela integrantes de se aterem as causas profundas do conflito (DINIZ, 2006, p. 331). Era objetivo brasileiro não repetir o mesmo erro.

Segundo ROCHA (2009, p. 153), sendo uma potência média com capacidades de mediação, possuindo experiência histórica no trato de problemas socioeconômicos e afirmando princípios de política externa tais como o pacifismo e a valorização ao desenvolvimento, o Brasil estaria vocacionado a auxiliar o Haiti. Já para RAMALHO (2010, p. 63), o envolvimento do desenvolvimento em assuntos de construção da paz é algo que pertence ao perfil brasileiro de atuações em missões de paz, perfil esse composto por três elementos: desenvolvimento, questões regionais e apoio pessoal, material e financeiro.

Assim, durante o período anterior à MINUSTAH, quando o Conselho de Segurança ainda deliberava os parâmetros da missão, a diplomacia brasileira empreendeu grande esforço de alargar a mesma para incluir elementos de consolidação da paz (NEVES, 2010, p. 81-85). Isso foi possível por uma afortunada coincidência: além de estar ocupando assento temporário no Conselho, o Brasil também presidia o mesmo, situação que permitiu à diplomacia nacional “impregnar” o mandato da missão com elementos e orientações mais condizentes com a sua visão de segurança e pacificação (SLOBODA, 2013, p. 59-60). Nas palavras de Laryssa Lucena:

Sem embargo, o Brasil também se articulou para a ampliação do mandato da missão no Haiti, como forma de garantir uma ação mais abrangente na crise, ao valorizar o engajamento internacional de longo prazo, agregar estratégias de desenvolvimento e combate à pobreza, elevar o aspecto humanitário e de peacebuilding, além de incentivar financiadores internacionais para a operação (LUCENA, 2013, p. 22).

Mas como esse conjunto de esforços, planejamentos e boas intenções se traduziram na prática? A análise revela que, tanto a MINUSTAH em si quanto o componente militar, tomaram medidas ao longo dos anos de duração da missão que pouco ou nada tinham a ver com a

dinâmica de confronto, a reconquista de territórios ou o deslocamento de forças. Em 2007, militares da MINUSTAH resgataram crianças haitianas vítimas de tráfico de seres humanos e as restituíram às suas respectivas famílias. No ano seguinte, a MINUSTAH, em parceria com a Polícia Nacional Haitiana, promoveu uma campanha nas escolas de conscientização das crianças com relação aos direitos das mulheres e as punições cabíveis para os crimes de estupro e violência doméstica. Por meio de mensagens veiculadas em emissoras de rádio, a missão também tem buscado instruir as crianças a se prevenirem contra sequestros ou violência sexual. A MINUSTAH também auxiliou na confecção e implementação de um plano de aplicação de U\$\$ 42 milhões doados pela comunidade internacional à execução de projetos sociais nas áreas de nutrição, suprimento de água, saneamento e alimentação, beneficiando cerca de 300.000 pessoas (ESCOTO, p. 101-102).

Outras iniciativas são dignas de nota: projeto de distribuição de merenda nas escolas, em parceria com o Banco Mundial; projeto, promovido pelo IBAS, de coleta e reciclagem de lixo na favela de Carrefour Feuilles em Porto Príncipe; construção de cisternas e melhoria do saneamento em projetos conjuntos Brasil-Argentina; parceria com o Canadá em iniciativas de vacinação e vigilância epidemiológica; além de esforços de reflorestamento promovidos por Brasil e Espanha (NEVES, 2010, p. 179-180). Em termos bilaterais, a ABC brasileira promove projetos desde 2004, amparada pelo Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Haiti e o Brasil. Foram onze projetos concluídos até 2009, e outros oito em execução, abrangendo áreas diversas como combate ao trabalho infantil nos esforços de reconstrução, apoiar o governo haitiano na realização de censos demográficos, reformar e ampliar a capacidade do sistema de saúde haitiano, incentivar o setor turístico do país, dentre outros (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, s/d).

Após a conquista de Bel Air em agosto de 2005, o Exército Brasileiro optou por uma mudança de estratégia, abandonando a postura combativa e adotando uma postura mais amigável para com a população local. A realização de eventos esportivos, iniciativas voltadas ao lazer e eventos culturais resultaram numa forte aproximação da população local com os brasileiros. O resultado mais imediato foi a cooperação dos haitianos com a busca dos militares pelas gangues e outros grupos armados, denunciando a localização e a identificação dos mesmos. A pacificação dessa área central de Porto Príncipe trouxe a preocupação com sua manutenção nessa condição. O exército entendia que a melhoria na qualidade de vida da população de um bairro central como Bel Air serviria de vetor irradiador para o resto de Porto

Príncipe. Três projetos foram aplicados pelos militares na área com vistas a esse objetivo: projeto Rui Barbosa de ensino da língua portuguesa à jovens haitianos interessados em trabalhar para a ONU como intérpretes junto à MINUSTAH; projeto Mão Amiga, que oferece atividades educacionais e recreativas para crianças haitianas, tirando-as das ruas; e o projeto Esporte pela Paz, que oferece aulas de futebol, também para crianças (LESSA, 2007, p. 89102).

Esses projetos caem na lógica dos chamados Projetos de Rápido Impacto (QIP, da sigla *Quick Impact Projects*). Segundo o *Civil Affairs Handbook* da ONU:

Projetos de Rápido Impacto (QIPs) são projetos de pequena escala e baixo orçamento, planejados e implementados dentro de um curto espaço de tempo (...). O objetivo dos QIPs é construir confiança na missão, no mandato ou no processo de paz (...). Enquanto que os QIPs devem sempre beneficiar a população, eles não são feitos para serem humanitários ou propulsores de desenvolvimento a longo prazo. Contudo, boa coordenação com atores de desenvolvimento e trabalho humanitário é essencial para garantir que esses projetos não dupliquem ou enfraqueçam o trabalho deles (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, 2012, p. 224, tradução nossa).

Sobre ações humanitárias, registra-se que a proteção efetuada pelos militares aos trabalhos de agências na entrega de alimentos e provisões tem sido fundamental, mas essas mesmas agências já registraram insatisfação com as forças militares quando essas proporcionam, por si mesmas, ajuda humanitária, afirmando que esse é um trabalho de organizações da sociedade civil e que os militares deveriam ficar confinados à segurança. De acordo com o General Augusto Heleno Ribeiro Pereira,²² ainda que essas preocupações tenham algum fundamento, o fato é que num contexto de ausência absoluta do Estado todo tipo de ajuda é bem-vinda, não importa de onde ela parta (ESCOTO, 2009, p. 119). A divergência chegou a tal ponto que, em julho de 2007, exames de saúde realizados pelo exército à população foram suspensos, pois agências humanitárias reclamaram que médicos militares não exerceriam essa função de maneira satisfatória (CRISIS GROUP, 2007, p. 6-7).

O envolvimento do Exército em atividades que transponham os aspectos mais diretamente ligados aos confrontos, dando à missão como um todo uma roupagem mais social e humanista é uma das características inovadoras da MINUSTAH, e a estranheza para com essa atuação é natural. Mas mesmo numa área classicamente atribuída à atuação militar tal como a

²² General do Exército, atual Chefe do Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército. Foi o primeiro comandante da MINUSTAH, de 2004 a 2005, além de ocupar o cargo de Comandante Militar da Amazônia de 2007 a 2008.

dos programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), houveram inovações advindas de preocupações com a sustentabilidade da paz. Para além de um programa clássico, com mero recolhimento de armas e recompensa oferecida pela desmobilização de gangues e grupos paramilitares, a MINUSTAH precisou empregar também projetos de reinserção desses indivíduos ao mercado de trabalho, especialmente os jovens que, em sua maioria, acabavam entrando em gangues quando as perspectivas de sobrevivência através de trabalho honesto pareciam oblíquas. Na prática, o programa de DDR da MINUSTAH assumiu um caráter extremamente preventivo para com a formação de novos grupos desestabilizadores da paz haitiana (ESCOTO, 2009, 94-96).

Ainda que os sucessos da MINUSTAH devam ser atribuídos a uma gama de planejadores e executores de diversas nacionalidades, a atuação do Exército Brasileiro recebeu reconhecimento. Sob o nome de BRABATT (*Brazilian Battallion*), os militares do Brasil destacaram-se justamente por não terem medo de obstruir a linha que supostamente separa a atuação militar da atuação humanitária e social. A distribuição de alimentos, a limpeza de terrenos baldios, a promoção de eventos culturais e o oferecimento de atividades educativas podem ser vistas como manifestações de um planejamento de segurança e pacificação convergente com o que o Brasil professa em discurso, ou seja, integração entre segurança e desenvolvimento para a real pacificação de um território.

Fora dos discursos, das produções acadêmicas e das notícias, o caráter humanista do Exército Brasileiro no Haiti também é testemunhado por quem esteve lá. Desembarcando em janeiro de 2011, o Major Jeandré Umpierre – destacado no 2ª Batalhão do 14ª Contingente Brasileiro – relata que os efeitos do terremoto ainda podiam ser observados no país, um ano após sua ocorrência: epidemia de cólera, falta de água, comida, remédios e habitações, além de um processo eleitoral em andamento que elevava os ânimos da população haitiana. Destarte a situação, o Major afirma que o exército fez jus ao lema da corporação – “Braço forte, mão amiga” –, visto que, para além do emprego operacional com intuito de manter a segurança, os soldados brasileiros distribuíam remédios e mantimentos, além de darem assistência aos desabrigados pelo terremoto (*Internally Displaced Persons* – IDP). Especificamente falando sobre o seu batalhão, o Major lembra que o mesmo “adotou” uma creche de órfãos do terremoto, dando assistência médica e alimentar aos internos, além de apoiarem na reforma e na obtenção de equipamento ao funcionamento da instituição. Tratava-se de atividades feitas em

concomitância com as tarefas operacionais, as quais objetivavam “de alguma forma minimizar o sofrimento daquelas crianças” (UMPIERRE, 2015).

De acordo com Gilda Neves (2010, p. 21), quando engajados em missões de paz os países do Norte geralmente levam em conta noções de *peace building* como fenômeno ou processo a ser colocado em prática somente após a pacificação do território, o que Johan Galtung chamaria de “paz negativa”. A autora lembra que, no entendimento brasileiro, a consolidação da paz é uma preocupação a ser expressa antes, durante e depois do conflito; ou seja, é uma prática de prevenção contra o surgimento de ameaças, de controle das mesmas quando estas já existem e, por fim, de manutenção da estabilidade quando tais ameaças foram suprimidas. Seria o alcance da “paz positiva”.

A experiência dos militares brasileiros no Haiti revela que essas observações são verdadeiras. Para Roberto Escoto (2009, p. 88), na prática, a MINUSTAH é uma missão amplamente baseada em pressupostos da Segurança Humana, seja em seu esforço de valorizar o indivíduo como matéria de segurança – o organograma da missão conta com divisões de assuntos de gênero e de direitos humanos – ou de integrar noções de desenvolvimento às tratativas de resolução de conflito. É um contraste com a missão anterior, caracterizada como estadocêntrica e, em razão disso, malsucedida.

O sucesso relativo da missão – quando posta em oposição à UNMIH e levando-se em conta a hecatombe sísmica que abateu o Haiti em 2010 – revela que a mudança no planejamento e na postura do componente militar foram fundamentais. Compondo o maior efetivo da missão e possuindo o comando da força, pode-se afirmar que essa nova direção da MINUSTAH em relação à UNMIH vem em grande medida da influência do Brasil, que como visto também influenciou grandemente a própria concepção da missão, ainda nas deliberações do Conselho de Segurança. É nesse sentido que, segundo LUCENA (2013, p. 29), a missão no Haiti pode simbolizar um novo *modus operandi* proposto pelo Brasil às missões de paz da ONU.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A argumentação proposta ao longo deste trabalho foi pensada de forma linear, sendo que os elementos teóricos trabalhados nos dois primeiros capítulos são articulados de forma a demonstrarem a coerência e a validade de que o Brasil condiciona seu pensamento de segurança ao objetivo do desenvolvimento, junto com outras subáreas de sua política externa e com outras políticas públicas no plano doméstico. Para além de identificar as bases desse pressuposto, o trabalho também procurou evidenciar seus aspectos positivos e suas limitações para a inserção internacional brasileira. Em consequência, a ordem dos capítulos foi estruturada de forma a contribuir para essa investigação.

O primeiro capítulo teve seu enfoque na realidade brasileira, possuindo como objetivo examinar a validade da hipótese de que o desenvolvimento como objetivo último de política externa condiciona o planejamento do Brasil em matéria de segurança internacional. Para isso, foi necessário analisar o desenvolvimento em duas frentes: seu papel na política externa e seu conceito. Em relação ao primeiro, constatou-se que o desenvolvimento vem sendo afirmado como objetivo máximo da política externa desde os tempos do Barão do Rio Branco, logo após a devida fixação das fronteiras. Sendo tão antigo, o objetivo do desenvolvimento acabou entrando para o rol de diretrizes básicas da política externa – esta altamente continuísta –, às quais Amado Cervo (2008) deu o nome de “acumulado histórico” – ou seja, o desenvolvimento está na própria base da política externa, atuando como uma força profunda. Os benefícios disso, segundo o modelo adotado do Jogo de Dois Níveis (PUTNAM, 2010), advém da coerência de níveis que a fixação desse objetivo pela política externa representa, uma vez que se trata do mesmo objetivo de todas as políticas públicas domésticas do país.

Na segunda frente, analisou-se como a política externa se utiliza do conceito desenvolvimento. A análise histórica da forma com que o conceito foi tomado ao longo dos governos brasileiros do século XX evidencia a configuração mutável com que o termo foi utilizado, ora referindo-se à abertura de mercados externos, ora referindo-se ao combate universal à miséria. Concomitantemente, a pesquisa apontou que o próprio conceito de desenvolvimento muito se alterou ao longo do século passado, e que a humanista vertente heterodoxa de desenvolvimento em muito se aproxima à retórica dos governos petistas do século XXI. É notável que a política externa do governo Lula ressalte os valores do humanismo como norteadores das estratégias de desenvolvimento, bem como apresente enormes

convergências com o pensamento de Amartya Sen ao considerar o investimento nas capacidades humanas uma alavanca do crescimento econômico, ao invés de uma mera consequência do mesmo. A mesmas preocupações são observáveis nas falas do governo de Dilma Rousseff, marcado pelo continuísmo e pelo declínio relativo.

No primeiro capítulo apresentou-se a ressalva de que o desenvolvimento enaltecido pela política externa brasileira era muito preso a noções mercadológicas e que seria um erro considerar a política externa em si como política pública de desenvolvimento, em sua acepção humanista e heterodoxa sugerida pela fala dos presidentes. Entretanto, o desenrolar da pesquisa demonstrou que o desenvolvimento heterodoxo pode sim ser atribuído à política externa brasileira quando esta defende o combate universal à miséria, promove a humanização da segurança, propõe noções desenvolvimentistas de resolução de conflitos ou promove a integração entre diplomacia e forças armadas necessárias para a execução de projetos sociais em áreas instáveis como o Haiti. Essa era uma afirmação que não se poderia fazer com muita segurança acerca dos governos passados, mas a partir do governo Lula pode ser feita de forma mais garantida.

Compreendendo, portanto, a forma como o desenvolvimento se relaciona com a política externa brasileira, a pesquisa pode avançar no sentido do conceito de segurança. A exemplo de tantas outras subáreas de atuação da diplomacia brasileira, pode-se afirmar que a segurança internacional também é condicionada pela preponderância do desenvolvimento sobre a política externa – além de fatores geopolíticos como a estabilidade regional. Essa condicionalidade se dá na forma da adoção, por parte do Brasil, de uma visão abrangente, ampla ou holística de segurança, a qual transcende o escopo puramente militar e estratégico para incluir em seu planejamento elementos desenvolvimentistas de combate à pobreza e identificação de mazelas socioeconômicas como ameaças a estabilidade e segurança do país.

A forma como a visão ampla de segurança aparece na política externa brasileira já no governo de Juscelino Kubitschek, duas décadas antes de a primeira proposição teórica de segurança internacional com traços desenvolvimentistas surgir – a “Violência Estrutural, de Johan Galtung, em 1969 – indica que o Brasil foi pioneiro nessa questão. Fazer essa afirmação com o máximo de certeza exigiria um exame histórico das doutrinas de segurança de todos os países no globo, de forma a demonstrar que o Brasil foi o primeiro a adotar esse tipo de discurso. Devido à impossibilidade de realizar tal levantamento, pode-se aqui afirmar, pelo menos, que o Brasil é de fato pioneiro em relação aos Estudos de Segurança Internacional ocidentais.

O planejamento holístico manifesta-se nos discursos dos mandatários, nos documentos governamentais relativos à segurança nacional (Política de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Segurança) e nas ações da diplomacia brasileira – militância em nome da Comissão das Nações Unidas de Consolidação da Paz, promoção da Responsabilidade ao Proteger, etc. No campo – ou, de acordo com a preferência de determinadas vertentes, no “teatro de operações” –, esse planejamento se traduz na atuação humanista e social dos batalhões do exército brasileiro em missões de paz, tais como a MINUSTAH. Essa foi a discussão do capítulo 3, que não apenas demonstrou o caráter humanista da atuação do Exército Brasileiro no Haiti, como também evidenciou a necessidade contemporânea de missões de paz cada vez mais complexas e abrangentes – exatamente a característica da MINUSTAH apontada como “inovadora”. A apreciação da Missão demonstra, portanto, a prática da segurança ampliada que o Brasil anuncia em discurso.

A análise da MINUSTAH poderia sugerir que a segurança ampliada funcionaria apenas num contexto de missão de paz, em âmbito externo, tendo sua funcionalidade limitada no contexto doméstico do Estado que a aplica. Na verdade, segundo Marcelo Valença e Fernando Malta (2010), a noção ampliada de segurança é exatamente o modelo que se pode derivar do apaziguamento das relações entre Brasil e Argentina, a partir do MERCOSUL. Os autores afirmam que a instalação do bloco econômico na região levou a um desenvolvimento conjunto dos países do Cone Sul, o que teria arrefecido a rivalidade e incentivado os vizinhos a cooperarem entre si. Os autores ainda afirmam que, agora que o Sul se encontra afastado de qualquer possibilidade de conflito, essa mesma estratégia é implantada pela END na região amazônica. Ao invés do uso da força, ali o Brasil combateria ameaças não estatais por meio de ações voltadas ao desenvolvimento das comunidades de fronteira, o que resultaria no fortalecimento institucional na região e no fim do vácuo de poder que permite o surgimento de ameaças (tais como o contrabando, o tráfico de drogas e armas e outros).

A segunda parte da pesquisa buscou compreender como a proposição brasileira de uma segurança abrangente poderia contribuir para a inserção do país, quando considerada do ponto de vista do sistema internacional. A análise revelou que, considerando a natureza cada vez mais não-estatal das ameaças e conflitos do mundo pós-Guerra Fria e, levando-se em conta a evolução dos Estudos de Segurança Internacional rumo a vertentes cada vez mais humanizadas e articuladas com o desenvolvimento, é possível afirmar que o momento atual é altamente propício para a proposição brasileira.

O segundo capítulo também apontou as consequências positivas e negativas da adoção enfática, por parte da política externa brasileira, da Segurança Humana como doutrina de segurança. O balanço dessas consequências leva essa pesquisa a considerar a Segurança Humana um conceito a ser melhor lapidado, visto que atualmente se aproxima muito do direito de ingerência rejeitado por países do Sul. Isso significa uma rejeição da hipótese de que, por ter uma visão de segurança ampliada bastante próxima aos pressupostos da Segurança Humana, o Brasil teria a ganhar em adotar a mesma. No entanto, essa rejeição suscita uma inquietação: se a Segurança Humana, ao securitizar problemas socioeconômicos, abre espaço para o intervencionismo, não estaria o Brasil fazendo o mesmo com a sua visão holística de segurança? Esse é um questionamento que iria requerer um aprofundamento da pesquisa acerca da Segurança Humana, do meio como se dão processos de securitização e do processo deliberativo concernente à aprovação de uma intervenção humanitária. Tal aprofundamento não é possível aqui, mas deixa aberta a possibilidade de pesquisas futuras.

A pesquisa também encontrou algumas dificuldades adicionais, não previstas inicialmente. Uma dessas dificuldades resulta de uma desinformação manifestada na fase do projeto: a ideia de que a liderança brasileira na MINUSTAH era fator suficiente para acreditar que as ações da missão seriam grandemente influenciadas pela ideia brasileira de segurança e construção da paz. Na verdade, como se verificou no terceiro capítulo, a MINUSTAH tem uma estrutura organizacional que contempla outras dimensões, para além da militar. A liderança brasileira na Missão diz respeito ao comando da força operacional, mas não está relacionada às cúpulas superiores de tomada de decisão. Isso poderia invalidar a ideia de que a Missão de paz no Haiti constituiu amostra de análise empírica adequada para a validação ou rejeição do argumento construído nos capítulos anteriores. Entretanto, dois fatores contribuem para manter a assunção inicial, ainda que por outros motivos: o fato de o Brasil ser o maior contribuinte em termos de tropas – o que significa que grande parte das operações feitas no âmbito da Missão foram realizadas por soldados e oficiais brasileiros – e o pleno engajamento da diplomacia brasileira na idealização do mandato da Missão, que acabou sendo influenciado pela visão de segurança do Brasil.

Outra dificuldade diz respeito a algo que não pôde ser contemplado nessa pesquisa, devido principalmente à limitação espacial. A análise dos três capítulos, em conjunto, evidencia que a visão brasileira de segurança internacional pode ser majoritariamente definida e promovida pela diplomacia, mas o exame da MINUSTAH demonstra que quem aplica de fato

essa segurança ampliada são as Forças Armadas. O nível de integração entre diplomatas e militares não pode ser aqui abordado, mas seria recomendado para compreender até que ponto é unânime esse pensamento de segurança, até onde a atuação militar condiz com o que se afirma na Assembleia Geral da ONU, por exemplo.

Nesse sentido, conclusões gerais podem ser feitas. O desenvolvimento, de fato, condiciona o pensamento e, de certa forma, a prática brasileira de segurança internacional – o que permite considerar verdadeira a primeira hipótese. Essa abordagem ampla de segurança é benéfica ao país, uma vez que configura uma ponte entre a segurança e o desenvolvimento, articulando os interesses brasileiros em ambas as áreas e permitindo uma inserção internacional eficaz na medida em que alinha os Dois Níveis de atuação do Estado (PUTNAM, 2010). Além disso, tal abordagem também é condizente com o momento atual do sistema internacional, menos assolado por conflitos interestatais militaristas e mais caracterizado por conflitos intra ou transestatais de fortes conotações socioeconômicas. A demanda por missões de paz mais abrangentes e complexas por parte da comunidade internacional é positiva para o Brasil, país que tem como objetivo de política externa a reforma institucional internacional e o alcance de melhor posicionamento nos órgãos decisórios intergovernamentais.

A condicionalidade da segurança para com o desenvolvimento certamente leva o que o Brasil entende por segurança internacional para perto de vertentes mais amplas dos ESI, em especial a Segurança Humana. Contudo, o fato de esta última ser usada para legitimar o intervencionismo não só leva essa pesquisa a rejeitar a hipótese de que a adoção da mesma pela diplomacia brasileira como retórica de Estado seria benéfica à inserção internacional do país – apesar da força de discurso da Segurança Humana diante da política externa de Dilma, considerada esvaziada em termos de ideias e expressões de impacto –, mas também evidencia uma precaução que a política externa brasileira deve ter com a sua própria ideia de segurança, bastante voltada à consideração de fatores socioeconômicos como ameaça. Num momento onde o Conselho de Segurança das Nações Unidas busca cada vez mais ampliar sua competência, essa precaução é imperativa.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CALLE, Fabián. El espacio sudamericano como “Zona de Paz” a preservar frente a factores de turbulência intra y extra-regionales. In: JOBIM, Nelson A; ETCHEGOYEN, Sérgio W; ALSINA, João Paulo (org.) **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CERVO, Amado. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva 2008.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, jul./dec. 2014.

CEPIK, Marcos. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e consequências políticas. **Security and Defenses Studies Review**, v. 1, Spring 2001.

CHEIBUB, Zairo Borges. **Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 1984.

CIA WORLD FACTBOOK . **The World Factbook: Haiti, 2015**. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>. Acesso em 03 out. 2015.

COLLOR DE MELLO, Fernando. **O projeto de construção de reconstrução nacional**. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discursos-deposse/posse-collor.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2015.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Statement by the president of the Security Council**. Nova York, 11 de fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2011/4>. Acesso em 11 ago. 2015.

COSTA, Thomas Guedes da. Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-guerra fria. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.

CRISIS GROUP. Consolidating Stability in Haiti. **Latin America/Caribbean Report**, n. 21, v. 18, jul. 2007. Disponível em: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/%20latinamerica/haiti/21%20Consolidating%20Stability%20in%20Haiti.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/%20latinamerica/haiti/21%20Consolidating%20Stability%20in%20Haiti.pdf). Acesso em 8 set. 2015.

CRUZ, Carlos Alberto. Paz e reconciliação. In: **III Seminário Brasil Noruega: a construção da paz no Oriente Médio e Haiti**. Brasília: FUNAG, 2011.

DALMONTE, Edson; VIDAL, Renata. Um olhar sobre a relação entre o Brasil e o Haiti por meio da cobertura das revistas Veja e Istoé. **Século XXI**, v.2, n. 2, 2011.

DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. Diagnóstico da segurança regional sul-americana: classificações teóricas preliminares. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 13, jan./mar. 2013.

DIAS, Luis Henrique Reis. Responsabilidade, segurança e identidade: a política externa brasileira nos governos Lula e Dilma. In: **XXII Seminário de Iniciação Científica da PUCRio**, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.pucrio.br/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/IRI/IRI-Luis%20Henrique%20Reis%20Dias%20e%20Marcelle%20Trotte.pdf. Acesso em 24 ago. 2015.

DINIZ, Eugênio. O Brasil e as operações de paz. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.

DUPAS, Gilberto. Segurança internacional, desemprego e exclusão. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tulio. **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-Omega, 1999.

ESCOTO, Roberto. **Construção do Estado e democratização do Haiti: uma análise das intervenções da ONU sob o enfoque da Segurança Humana (1993-1996 e 2004-2008)**. Brasília, Universidade de Brasília, 2009.

FEIJÓ, Ricardo. **Desenvolvimento econômico: modelos, evidências, políticas e o caso brasileiro**. São Paulo: Altas, 2007.

FERREIRA, Marcos; JUNIOR, Pedro. Segurança e construção da paz na América do Sul: os desafios apontados pela UPSALA Conflict Data Program e The Fund for Peace. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 1, n. 1, p. 185-205, jul./dez. 2014.

FILHO, José Vieira. Peacekeeping: surgimento, mudanças e desafios. **Século XXI: Porto Alegre**, v.4, n. 1, p. 34-49, jan./jun. 2013.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tulio. **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-Omega, 1999.

FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e a América do Sul: (re) pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 1, n. 1, p. 112-146, jul./dez. 2014.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro**. Brasília: Funag, 2011.

HIRST, Monica. A reconstrução do Haiti: novos desafios para cooperação regional e o papel do Brasil. In: **III Seminário Brasil Noruega: a construção da paz no Oriente Médio e Haiti**. Brasília: FUNAG, 2011.

HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**. Buenos Aires, p. 2241, dez. 2010.

HUGUENEY FILHO, Clodoaldo. Coerência, harmonização e desenvolvimento: uma agenda internacional. In: Ana Célia; LICHA, Antonio; PINTO JR., Helder Queiroz (et al) (org.). **Brasil em desenvolvimento: instituições, políticas e sociedade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

IIHR. **What is human security?**, 2010. Disponível em:

<http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=ea75e2b1-9265-4296-9d8c3391de83fb42&Portal=IIDHSeguridadEN>. Acesso em: 05 set. 2014.

INTERNATIONAL PEACE ACADEMY. **Peacekeeper's Handbook**. Nova York: Pergamon Press, 1984.

IPEA. **Inserção internacional brasileira: temas de política externa**. Brasília: IPEA, l. 3, v. 1, 2010.

JAGUARIBE, Hélio. **O Brasil ante o século XXI**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em:

<<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/jaguaribeseculo21.pdf>>. Acesso em 02 fev. 2015.

KAMINSKI, Anelise Gomes. **As limitações das intervenções humanitárias da ONU: o caso do Haiti**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

KRAUSE, Keith. Is Human Security “more than just a good idea”? **Promoting security: but how and for whom?** Bonn International Center for Conversion, n. 20, p. 43-46, out. 2004.

LAFER, Celso. Novas dimensões da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 3, 1987.

LANNES, Ulisses. O Brasil e as operações de manutenção de paz. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tulio. **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-Omega, 1999.

LESSA, Marcos. **A participação dos contingentes do Exército Brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

LUCENA, Laryssa. **O Brasil e a MINUSTAH: ou a busca de novos parâmetros para uma política externa brasileira ativa e ativa em operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

MACK, Andrew. The concept of Human Security. **Promoting security: but how and for whom?** Bonn International Center for Conversion, n. 20, p. 47-50, out. 2004.

_____. El concepto de seguridad humana. In: **Papeles de Cuestiones Internacionales**, n. 90, p. 11-18, 2005.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. Haiti: uma história de instabilidade política. **Cenário Internacional**, São Paulo, jul. 2009.

MEDEIROS, C.C. Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao “nacionalismo metodológico”. **Economia e Sociedade**, v.19, n.3, p.637-645, dez. 2012.

MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: Editora da UnB, 1981.

MIELNIZUCK, Fabiano. Do Realismo à emancipação: o papel dos fatores econômicos nos Estudos de Segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 55, v. 1, p. 9-39, 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Repertório de Política Externa**: posições do Brasil. Brasília: Funag, 2007.

_____. **O Brasil e as operações de manutenção de paz**, s/d. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4783&catid=218&Itemid=435&lang=pt-BR. Acesso em 10 nov. 2015.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em 02 jun. 2015.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em 02 jun. 2015.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da política externa brasileira**. Brasília: Cepal, 2010.

NEF, Jorge. **Human Mutual Security and Vulnerability**: an Exploration into the Global Political Economy of Development and Underdevelopment. Ottawa: International Development Research Centre, 1999.

NEVES, Gilda Motta Santos. **Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz**: perspectiva brasileira. Brasília, Funag, 2010.

NEVES, João Augusto de Castro. O congresso nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio (org.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.

NICHOLS, Michelle. **U.N. General Assembly approves \$5.5 billion budget for 2014/15**. Reuters, Markets, 2013. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2013/12/27/us-unbudget-idUSBRE9BQ0JX20131227#YhxOgffyLX8bx42y.97>. Acesso em 10 nov. 2015.

NYE JR., Joseph S. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. São Paulo: Gente Editora, 2009.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. **Segurança Humana**: avanços e desafios na política internacional. Campinas, São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 2011.

ONU. Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça, 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2015.

OSORIO, Flávia Matilde Seidel. O modelo Nações Unidas como mecanismo de vaorização dos aspectos da Segurança Humana por meio da cultura da paz. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2012.

PACHECO, Fábio; MIGON, Eduardo. O Brasil na MINUSTAH influenciando o Brasil no Cone Sul: evidências preliminares da contribuição da diplomacia militar à inserção soberana. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2012.

PATRIOTA, Antonio. **Política externa brasileira**: discursos, artigos e entrevistas (20112012). Brasília: Funag, 2013.

PENNA FILHO, Pio. Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio (org.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. As guerras interestatais são coisa do passado? In: JOBIM, Nelson A; ETCHEGOYEN, Sérgio W; ALSINA, João Paulo (org.) **Segurança internacional**: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PUTNAM, Robert. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

RAMALHO, Antônio; GOES, Fernando. Aspectos do financiamento das operações de paz da ONU: implicações para a política externa brasileira. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 2, p. 61-68, abr. 2010.

REBELO, Aldo. Soberania e intervenção em questões ambientais. In: JOBIM, Nelson A; ETCHEGOYEN, Sérgio W; ALSINA, João Paulo (org.) **Segurança internacional**: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz. **E-Cadernos CES**, n. 6, p. 142-158, 2009.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise de Discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. **ALEA**, v.7, n. 2, p. 305322, jul./dez. 2005.

ROMEIRO, A.R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômicoecológica. **Estudos Avançados**, v.26, n.74, p.65-92, 2012.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova York, 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-dapresidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-altonivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>>. Acesso em 14 ago. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova York, 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-dapresidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em 14 ago. 2015.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro, Garamond, 2008.

SALOMÃO, Luiz Alfredo. Vulnerabilidades do atual desenvolvimento brasileiro: esboço de diagnóstico e de políticas de superação. In: JOBIM, Nelson A; ETCHEGOYEN, Sérgio W; ALSINA, João Paulo (org.) **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Segurança Global: Nações Unidas e novas vulnerabilidades. In: JOBIM, Nelson A; ETCHEGOYEN, Sérgio W; ALSINA, João Paulo (org.) **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SEITENFUS, Ricardo. Prefácio. In: LAHENS, Yanick. **Falhas**. Brasília: FUNAG, 2012.

SIMÕES, Antônio. Brasil e Haiti: parceira em busca de um futuro melhor. In: **III Seminário Brasil Noruega: a construção da paz no Oriente Médio e Haiti**. Brasília: FUNAG, 2011.

SCHOO, Benjamin Lucas. **Is everything a security issue?** Atlantic Community, 2008. Disponível em:

<http://www.atlanticcommunity.org/index.php/Open_Think_Tank_Article/Is_Everything_a_Security_Issue%3F>. Acesso em 02 ago. 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. **O Brasil e a nova agenda internacional de paz**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2013.

SOARES DE LIMA, Maria Regina . Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro, n. 82, a. 19, p. 1-24, jan./mar. 2005.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 48, n. 1, jan./jun. 2005a.

SPEKTOR, Matias. O projeto autonomista na política externa, In: NETO, A. M. **Política externa, espaço e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.

STREETEN, Paul. Globalização: ameaça ou oportunidade? In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (org.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Unesp; Edusp, 2001.

SUHRKE, Astri. Human Security and the interests of states. **Security Dialogue**, Sage Publications, n. 30, v. 3, p. 265-276, 1999.

SUL 21. Estudo responsabiliza ONU por epidemia de cólera no Haiti. Brasil de Fato, 2012. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/10979>. Acesso em 02 set. 2015.

TOURAINÉ, Alain. Introdução: O Brasil em desenvolvimento. In: Ana Célia; LICHA, Antonio; PINTO JR., Helder Queiroz (et al) (org.). **Brasil em desenvolvimento: instituições, políticas e sociedade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O Brasil e o direito internacional dos direitos humanos: as últimas duas décadas (1985-2005). In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. **Fact Sheet: United Nations Peacekeeping**, 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>. Acesso em 12 out. 2015.

_____. **UN peacekeeping operations Fact Sheet**, 2015. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0915.pdf>. Acesso em 10 nov. 2015.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS; DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT. **Civil Affairs Handbook**, 2012. Disponível em: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/Civil_Affairs_Handbook.pdf. Acesso em 21 set. 2015.

UNTFHS. **Human Security in theory and practice: application of the Human Security concept and the United Nations Trust Fund for Human Security**. Nova York: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2009.

VAZ, Alcides Costa. O Brasil e o sistema interamericano: dos anos 1990 até o presente. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro; DUNLOP, Regina Maria Cordeiro; FERNANDES, Leonardo Luís Gorgulho N. (org.). **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011**. Brasília, Funag, 2014.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006.

WILHELMY, Manfred. **Política internacional: enfoques y realidades**. Buenos Aires: GEL, 1988.

WINKLER, Theodor H. The toolbox for security. **Promoting security: but how and for whom?** Bonn International Center for Conversion, n. 20, out. 2004