

Isadora Lima Resende

**RESPONSABILIDADE AO PROTEGER E MINUSTAH:
A construção de uma doutrina para a utilização da força em
operações de paz**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal
de Santa Catarina para a obtenção do
Grau de Mestre em Relações
Internacionais
Orientador: Prof. Dr. Daniel Ricardo
Castelan

Florianópolis
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Resende, Isadora Lima
Responsabilidade ao Proteger e MINUSTAH : a
construção de uma doutrina para a utilização da força
em operações de paz / Isadora Lima Resende ;
orientador, Daniel Ricardo Castelan, 2019.
188 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de
Pós-Graduação em Relações Internacionais,
Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Política Externa
Brasileira. 3. MINUSTAH. 4. Responsabilidade ao
Proteger. 5. Operações de paz. I. Castelan, Daniel
Ricardo . II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais. III. Título.

Isadora Lima Resende

**RESPONSABILIDADE AO PROTEGER E MINUSTAH:
A construção de uma doutrina para a utilização da força em
operações de paz**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Relações Internacionais” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Florianópolis, 04 de abril de 2019.

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof.^a Dr.^a Graciela de Conto Pagliari
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Marcelo Mello Valença
Escola de Guerra Naval (EGN) (Videoconferência)

A Alda, Ronaldo e Lara.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e a minha família, meus pais e irmã, essenciais a minha existência e espelhos do que sou. Pelo apoio e incentivo dados ao meu crescimento pessoal e a minha formação. Vocês são fundamentais.

Agradeço o companheirismo dos meus queridos amigos, que durante os dois últimos foram essenciais para manter a leveza durante o mestrado.

Ao professor Daniel Castelan, pela paciência no desenvolvimento do trabalho e pelas conversas de orientação, sempre leves.

Agradeço a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), pelo financiamento à pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, ao corpo docente e a secretária administrativa, pelas experiências proporcionadas cujos ensinamentos vão além da pesquisa.

Agradeço a todos que de alguma forma estiveram por perto neste período, pelo encorajamento e incentivo que me ajudam a evoluir não só como pesquisadora, mas especialmente como pessoa.

RESUMO

O tema desta dissertação é a verificação da construção de uma doutrina de política externa delineada ao longo dos anos 2004-2011. O recorte temporal está situado entre a entrada brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), em 2004, e a formulação da doutrina de Responsabilidade ao Proteger (RwP), em 2011. Com o aceite brasileiro de ser parte e ser comandante das forças militares presentes na missão, a literatura acadêmica percebeu um ponto de inflexão no paradigma brasileiro de não-participação em missões autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sob o Capítulo VII da Carta. A apresentação de uma doutrina sobre a forma como as forças militares devem intervir, de modo responsável e atentando para a proteção dos civis que estejam no terreno, uma preocupação tradicional da diplomacia brasileira, foi feita logo após a intervenção militar violenta da OTAN na Líbia, em 2011. A hipótese com que se trabalha é que os dois momentos colocados podem ser aproximados quando se pensa que o aceite do comando da MINUSTAH e a formulação da RwP fazem parte de um objetivo maior em uma estratégia do governo brasileiro, o segundo se apresentando como justificativa para o primeiro. O objetivo deste trabalho é, então, buscar compreender qual o discurso brasileiro após aceitar ser parte da operação de paz no Haiti. Para tanto, se busca comprovar que a política externa brasileira, no período de 2003 a 2010, possuía a intenção de projetar poder na política internacional, valendo-se de ações que colocariam o país em tal patamar. Além disso, a participação brasileira em operações de paz é revisitada de forma abrangente, intentando mostrar a posição do país durante os anos 1990 e o momento percebido de inflexão; enquanto a participação do Brasil na MINUSTAH é analisada de forma específica, a fim de perceber a postura tomada pelo país em uma missão autorizada sob uso da força. Destaca-se nesta análise a leitura e interpretação dos discursos e comunicados dos Chefes do Executivo e Ministros das Relações Exteriores, além de embaixadores brasileiros no período de 2004 a 2017, presentes nas Resenhas de Política Exterior do Brasil, sobre a construção de uma justificativa para a inflexão de política externa percebida, a qual haveria culminado na formulação da RwP. Espera-se ser possível perceber a evolução da vinculação de um projeto de política externa de expansão do papel do Brasil na política internacional que impulsiona a aspiração por um lugar permanente no CSNU, cuja entrada na MINUSTAH a isto se relaciona e a formulação da RwP justifica a última.

Palavras-chave: Projeto de Brasil potência; Conselho de Segurança das Nações Unidas; operações de manutenção da paz; MINUSTAH; Responsabilidade ao Proteger.

ABSTRACT

The theme of this dissertation is the verification of the construction of a foreign policy doctrine delineated over the years 2004-2011. The time cut is situated between the Brazilian entry into the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) in 2004 and the formulation of the Responsibility while Protecting (RwP) doctrine in 2011. With the Brazilian acceptance of being part of and to be the force commander of the mission, the academic literature perceived an inflection point in the Brazilian paradigm of non-participation in missions authorized by the United Nations Security Council (UNSC) under Chapter VII of the Charter. The presentation of a doctrine on how the military should intervene in a responsible manner and in order to protect civilians on the ground, a traditional concern of Brazilian diplomacy, was made shortly after NATO's violent military intervention in Libya, in 2011. The hypothesis is that the two moments can be approximated when it is thought that the acceptance to command MINUSTAH and the RwP formulation are part of a larger goal in the Brazilian government strategy, the second presented as justification for the first. The purpose of this paper is to understand the Brazilian discourse after accepting to be part of the peace operation in Haiti. In order to do so, it is sought to prove that Brazilian foreign policy, in the period from 2003 to 2010, had the intent to project power in international politics, using actions that would put the country at such a level. In addition, the Brazilian participation in peace operations is revisited comprehensively, trying to show the position of the country during the 1990s and the perceived moment of inflection; while Brazil's participation in MINUSTAH is analyzed in a specific way in order to perceive the position taken by the country in a mission authorized to use force. In this analysis, it is worth reading and interpreting the speeches and communiqués of the Chiefs of the Executive and Ministers of Foreign Relations, as well as Brazilian ambassadors from 2004 to 2017, present in the Foreign Policy Reviews of Brazil, on the construction of a justification for the perceived foreign policy inflection, which would have culminated in the formulation of RwP. It is hoped that it is possible to perceive the evolution of the linkage of a Brazilian foreign policy project to expand the Brazilian role international politics that drives the aspiration for a permanent seat in the UNSC, whose entry into MINUSTAH relates to it and the formulation of the RwP justifies the latter.

Key-words: Brazilian power project; United Nations Security Council; peacekeeping operations; MINUSTAH; Responsibility while Protecting.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Participação brasileira em operações de manutenção da paz de segunda geração.....	83
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Sigla	Descrição
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AC	Análise de conteúdo
AD	Análise de discurso
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALCA	Acordo de Livre Comércio das Américas
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BASIC	Grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China
BRIC	Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia e China, sigla em inglês (há a variante BRICS, em que a África do Sul é incluída no grupo)
CARICOM	Comunidade do Caribe
Casa	Comunidade Sul-americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CSS	Cooperação Sul-Sul
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPKO	<i>Department of Peacekeeping Operations</i>
FAB	Força Aérea Brasileira
FMI	Fundo Monetário Internacional
G3 ou IBAS	Grupos dos três países com potencial de desenvolvimento os quais formaram um fórum de diálogo: Brasil, Índia e África do Sul
G4	Grupo dos 4, formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão
G8	Grupo dos 8
G20	Grupo dos 20
ECOSOC	<i>United Nations Economic and Social Council</i>
EUA	Estados Unidos da América
JK	Juscelino Kubitschek, presidente do Brasil (1956-1961)

MD	Ministério da Defesa
MIF	<i>Multinational Interim Force</i>
MINUGUA	<i>United Nations Verification Mission in Guatemala</i>
MINUSCA	<i>Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en Centrafrique</i>
MINUSMA	<i>Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali</i>
MINUSTAH	<i>Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti</i>
MONUA	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola
MONUSCO	<i>Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo</i>
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUSAL	<i>Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador</i>
OSCE	<i>Organization for Security and Cooperation in Europe</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEB	Política Externa Brasileira
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Política Nacional de Defesa
R2P	<i>Responsibility to Protect</i>
RwP	<i>Responsibility While Protecting</i>
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
EU	União Europeia
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UNAVEM I	<i>United Nations Angola Verification Mission I</i>
UNAVEM II	<i>United Nations Angola Verification Mission II</i>
UNAVEM III	<i>United Nations Angola Verification Mission III</i>

UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNCRO	<i>United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
Unef I	<i>First United Nations Emergency Force</i>
UNISFA	<i>United Nations Interim Security Force for Abyei</i>
UNMEE	<i>United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea</i>
UNMIL	<i>United Nations Mission in Liberia</i>
UNMISS	<i>United Nations Mission in South Sudan</i>
UNOCI	<i>United Nations Operation in Côte D'Ivoire</i>
UNOMIL	<i>United Nations Observer Mission in Liberia</i>
UNMOP	<i>United Nations Mission of Observers in Prevlaka</i>
UNOMSA	<i>United Nations Observer Mission in SouthAfrica</i>
UNOMUR	<i>United Nations Observer Mission in Uganda-Rwanda</i>
UNOSOM	<i>United Nations Operation in Somalia</i>
UNPREDEP	<i>United Nations Preventive Deployment Force</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>
UNSCOB	<i>United Nations Special Committee on the Balkans</i>
UNTAC	<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia</i>
UNTAES	<i>United Nations Tansitional Administratio for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium</i>
ZEA	Zona de Exclusão Aérea

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1 - PROJETO DE LIDERANÇA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA DA SILVA	28
1.1 . Paradigmas de política externa brasileira: Cardoso e Lula.	29
1.2 . Política externa durante o governo Lula da Silva: ações visando a projeção de poder na política internacional.....	34
1.2.1 . Temas de política externa	44
1.2.1.1 . Conselho de Segurança da ONU	45
1.2.1.2 América do Sul.....	47
1.3 . Considerações Parciais.....	54
CAPÍTULO 2 - OPERAÇÕES DE PAZ E ENTRADA DO BRASIL NA MINUSTAH	57
2.1. As operações de manutenção da paz da ONU.....	58
2.1.1. Evolução das operações de manutenção da paz a partir do fim da Guerra Fria	58
2.1.2. Processo de decisão e motivação para os países participarem de operações de manutenção da paz	67
2.2. A participação do Brasil nas operações de manutenção de paz da ONU	69
2.2.1. Processo de decisão sobre a participação brasileira em operações de manutenção de paz	74
2.2.2. Postura do Brasil sobre as operações de manutenção de paz em 1990	76
2.3. Atuação brasileira no Haiti.....	83
2.3.1. Conjuntura da crise haitiana em 2004	83
2.3.1.1. MINUSTAH, missão de imposição da paz sob o Capítulo VII da Carta da ONU	84
2.3.2. O Brasil na MINUSTAH	85
2.3.3. Aproximação entre a participação brasileira em operações de paz e a Responsabilidade ao Proteger	90
2.4. Considerações parciais	92

CAPÍTULO 3 - A FORMULAÇÃO DA RWP A PARTIR DO CONTEÚDO DOS DISCURSOS OFICIAIS BRASIELIROS	95
3.1. Doutrina da Responsabilidade ao Proteger	96
3.2. Utilização de discursos oficiais do governo para a política externa	
101	
3.3. Análise dos discursos nas Resenhas de Política Externa do Brasil (2004-2017).....	103
3.3.1. Discursos sobre o Haiti aplicados à política externa brasileira	
120	
3.4. Considerações parciais	123
CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
ANEXO 2 - Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 23/09/2010.....	140
ANEXO 3 - Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General	146
ANEXO 4 – Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em debate sobre a Responsabilidade ao Proteger na ONU, Nova York, 21 de fevereiro de 2012.....	150
ANEXO 5 - Tabela da composição de países participantes da MINUSTAH entre 2004-2017.....	154
ANEXO 6 - Resolution 1542 (2004)	155
ANEXO 7 - Resolution 1908 (2010)	160
ANEXO 8 - Resolution 2350 (2017)	161
ANEXO 9	167
ANEXO 10 - Discursos e comunicados coletados nas Resenhas de Política Exterior do Brasil e utilizados para a pesquisa.	168
ANEXO 11 - Principais documentos oficiais de representantes do governo para o lançamento da Responsabilidade ao Proteger	173
Resenhas de Política Exterior.....	185
Documentos e discursos	187

INTRODUÇÃO

Desde a criação da ONU, em 1945, alterou-se muito o caráter das operações de paz, em particular o entendimento sobre a utilização da força militar nessas operações. O uso do recurso militarizado não esteve presente desde a primeira operação de paz, realizada na Grécia entre 1947 e 1951 (UNSCOB), visto que foi uma missão de observação e os militares nela empregados não tinham permissão para tanto. A utilização da força militar aconteceu com o decorrer dos anos e com as novas formas de conflito que emergiam, especialmente após o final da Guerra Fria (1991). A complexidade que os conflitos estavam assumindo fazia necessária a utilização de novas formas de intervenção. É nesta lógica que as gerações de operações de paz evoluem. Elas passam de um primeiro estágio (a primeira geração) em que o pessoal estava levemente armado ou completamente desarmado, passando pelo estágio em que eram pautadas no Capítulo VI da Carta¹ da ONU; evoluindo para operações de imposição da paz, com autorização para utilização de força sob o Capítulo VII; até o quarto e atual estágio em que a força pode ser utilizada, mas o foco está na recuperação institucional e social do país receptor (BIGATÃO, 2008; 2014; KENKEL, 2013).

Da mesma forma, a posição brasileira alterou-se com o decorrer dos anos. Embora inicialmente se recusasse a participar de operações subordinadas ao Capítulo VII da Carta, aceitou liderar a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) em 2004, em que este referido capítulo estava na resolução de estabelecimento da missão pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Toda essa mudança foi acompanhada, obviamente, por uma reformulação no discurso brasileiro acerca das intervenções.

Esta pesquisa busca analisar algumas mudanças que aconteceram entre 2004 e 2011, quando a presidente Dilma Rousseff apresentou ao mundo o que ficou conhecido como “Doutrina da Responsabilidade ao Proteger” (RwP). Ao nosso ver, esta doutrina foi a consolidação de entendimentos sobre operações de paz que vinham se afirmando desde 2004, quando o Brasil, ao mudar sua posição crítica frente às intervenções militarizadas, viu-se frente a necessidade de justificá-las.

A doutrina tema da pesquisa foi apresentada pela primeira vez na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 2011 pela então presidente Dilma Rousseff. A RwP versa sobre a interpretação de

¹ Neste Capítulo advoga-se pela solução pacífica de controvérsias para a resolução dos conflitos (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

soberania e a possibilidade de intervenção militarizada. Mais uma vez, existe nessa formulação a percepção de mudança de postura anterior do Brasil, visto que o país era contrário à doutrina diretamente ligada a esta, a Responsabilidade de Proteger (R2P), e por historicamente a política externa ter apresentado um caráter não-intervencionista² (SPEKTOR, 2012). Ao apresentar a RwP, o Brasil mostrou uma posição de engajamento à R2P que pode estar ligada ao desejo de projeção internacional do país e de expansão do seu papel na política internacional, com o engajamento também em fóruns multilaterais como mediador de conflitos, e para a promoção de uma ordem internacional estável e não-violenta. Nessa lógica, inserem-se a busca pela autonomia política e a busca por maior relevância internacional, dois valores complementares de política externa brasileira.

Vê-se, então, que a RwP possui princípios semelhantes aos princípios adotados pelo Brasil para a condução do comportamento de suas tropas no Haiti. A preocupação com a proteção dos civis em campo é o principal elemento em comum entre os dois momentos e foram bastante defendidos pelo Brasil nos fóruns de discussão internacional, como AGNU e CSNU.

Portanto, percebendo que o final do século XX representou a mudança de posicionamento do Brasil em relação às operações de paz da ONU pautadas pelo Capítulo VII e observando que em 2011 o país reconheceu o papel de ações humanitárias militarizadas ao anunciar e apresentar a RwP à comunidade internacional - tocando em um tópico delicado tal qual a ingerência em Estados -, elaborou-se a seguinte pergunta de pesquisa: qual a justificativa oficial apresentada pelo Brasil após a aceitação em ser parte de uma operação de paz militarizada sob o Capítulo VII das Nações Unidas?

Como hipótese, argumenta-se que a doutrina RwP, embora enunciada formalmente em 2011, foi sendo construída desde o ingresso do Brasil na MINUSTAH, como forma de justificar a mudança da posição brasileira representada por aquela operação. A preocupação com civis e a preocupação com o uso da força como recurso para autodefesa e utilizada para o combate aos grupos violentos da capital haitiana,

² Durante a década de 1990 o Brasil temia o consenso emergente de responsabilidade internacional de intervenção em Estados soberanos que cometiam abusos contra os direitos humanos de sua própria população. Isto porque via esta ação como um precedente para que as grandes potências pudessem intervir militarmente em países mais fracos, tentando não só resolver os problemas de direitos humanos, mas também avançar em seus interesses econômicos e geopolíticos (SPEKTOR, 2012).

Porto Príncipe, estão em concordância com a doutrina que alerta para a responsabilização das tropas no terreno, que as ações violentas não atinjam os civis e, caso isto ocorra, os militares sejam especificamente responsabilizados. Assim, a RwP estaria para a ação no Haiti como resultado normativo do comportamento brasileiro nesta ocasião, mesmo tendo em vista o espaço temporal entre o início da missão e a formulação da doutrina.

Para desenvolver o argumento, recorreremos a fontes primárias e secundárias para a pesquisa qualitativa. As referências bibliográficas utilizadas foram livros e artigos acadêmicos sobre os temas de política externa brasileira que ressaltassem a trajetória de política exterior do governo Lula da Silva (2003-2010) com a finalidade de confirmar a existência de um desejo brasileiro de projeção internacional; além dos temas da participação brasileira nas operações de paz da ONU; e aqueles que tratam do histórico, evolução e caracterização dessas operações. Ademais, foram estudadas as Resenhas de Política Exterior do Brasil, as quais contêm discursos, relatórios e atas de reuniões sobre temas da política externa, e que aqui foram priorizados aqueles concernentes ao Haiti e a RwP.

Estabelecer a existência de uma aspiração brasileira para maior protagonismo no sistema internacional é essencial para a pesquisa. Para tanto, procura-se mostrar a relação existente entre a intenção brasileira de projeção de poder na política internacional com o histórico pleito pelo assento permanente no CSNU e a entrada do país como comandante militar das forças no Haiti, em 2004. Todas essas ações puderam ser percebidas na condução da política exterior do governo Lula da Silva, entre 2003 e 2010. A confirmação, a partir da leitura acadêmica, de que havia de fato um projeto de aspiração internacional, auxilia na corroboração da hipótese, em que as ações e posicionamentos do país durante os anos de missão no Haiti buscavam inserir o Brasil de forma mais assertiva na ordem internacional e buscava ainda justificar a mudança de postura sobre as missões de manutenção de paz e a seu aceite de comando militar da MINUSTAH.

Para o estudo desses arquivos contidos nas Resenhas, foi-se buscar se nos pronunciamentos realizados desde 2004 se haviam elementos que seriam apresentados à comunidade internacional como justificativa em 2011. As Resenhas de Política Exterior contêm pronunciamentos, discursos e notas sobre ações exteriores do Brasil e o posicionamento do país sobre temas e acontecimentos internacionais. Os autores de tais arquivos são, em sua maioria, os ministros de relações exteriores. Mas não só eles são porta-vozes das decisões do país, como

também os representantes brasileiros em fóruns e espaços de concertação internacional, além da existência de pronunciamentos e discursos dos próprios Chefes de Estado. Os últimos e os primeiros foram os tipos de pronunciamentos priorizados na análise para a presente pesquisa. O recorte inicial dado foi o momento de aceitação do Brasil para a entrada no Haiti e as razões elencadas oficialmente para essa decisão. A partir disso, buscou-se perceber as justificativas que eram dadas e quais os interesses brasileiros foram decisivos para a ação brasileira na MINUSTAH, especialmente o delineamento daqueles interesses que contribuiriam para a intenção brasileira de projeção internacional.

A partir da busca por palavras-chave, a sistematização dos pronunciamentos que continham as expressões “Haiti”, “MINUSTAH”, “responsabilidade” e “responsabilidade ao proteger” foi realizada ao se catalogar todas as ocorrências destas palavras entre os documentos publicados entre 2004 a 2017, uma vez os termos elencados e o conteúdo do excerto estivesse em acordo com o objetivo da pesquisa de buscar e construir uma justificativa oficial sobre o comportamento brasileiro aqui trabalhado. Ou seja, os termos não foram procurados e analisados de forma aleatória, mas sim examinados buscando, em seu conteúdo, a existência da noção de responsabilidade das tropas brasileiras em campo e as razões que foram oficialmente elencadas pelo governo para a participação do Brasil na missão.

As palavras-chave “Haiti” e “MINUSTAH” são importantes para a pesquisa visto serem dois dos principais temas deste trabalho. A primeira estabelece o local geográfico em que a missão estabelecida na segunda foi localizada. “MINUSTAH”, portanto, refere-se à missão de manutenção de paz específica a qual esta pesquisa se propõe a estudar. Os vocábulos “responsabilidade” e “responsabilidade ao proteger” vinculam-se como importantes à pesquisa visto que a última é o nome da doutrina criada pelo Brasil e que aqui, tenta-se verificar sua utilização com doutrina que justifica uma ação anterior de política externa brasileira. Enquanto a primeira está para o trabalho como palavra que norteia as ações do Brasil tanto no Haiti, a partir de 2004, quanto na proposta apresentada em 2011.

Destarte, os posicionamentos do Brasil em relação à missão no Haiti e a decisão de prestar serviços como comandante militar da operação foram verificados, especialmente as justificativas para o Estado ter assumido esse compromisso em uma operação autorizada sob o Capítulo VII da Carta. Espera-se, ao fim, poder relacionar a condução da missão pelo Brasil com os princípios da RWP.

É plausível supor que o Brasil possuía interesses concretos de participar da missão no Haiti como forma de aumentar sua projeção de poder mundial, por isso é necessário evidenciar a perseguição pela aspiração de maior projeção internacional e autonomia a partir de 2003, estabelecido no Capítulo 1. Visto que a participação em uma intervenção do Capítulo VII vinha de encontro com a forma que o país se posicionava em relação às operações de paz da ONU, quando o Brasil esteve no comando da operação no Haiti, passou a construir princípios e valores que resultaram na doutrina de RWP. Desta maneira, para verificar o argumento do trabalho, após as explicações dos dois primeiros capítulos, foi avaliada a doutrina em questão.

Para tanto, foram analisados os discursos de oficiais brasileiros em fóruns internacionais, em reuniões do CSNU, em discursos na AGNU, por exemplo, para se verificar se os elementos da RWP já estavam presentes logo após o início da MINUSTAH, bem como suas ocorrências. Destarte, a lógica que orienta esta pesquisa é a existência de um desejo de expansão do papel internacional do Brasil, relacionando esta aspiração com o pleito pelo assento permanente no CSNU. A partir desses dois pontos, percebemos que a decisão de ser parte da missão de paz do Haiti foi importante parte desse pleito, e, pcom isto, posde ser verificada a construção da doutrina de RWP. Assim, busca-se comprovar que os discursos mostram a capacidade brasileira em intervir de forma responsável em relação aos civis no terreno e com uma intervenção que possibilite o desenvolvimento do país.

No primeiro capítulo são expostas as orientações de política exterior no governo Lula da Silva que foram postas em prática com o intuito de fomentar a intenção de se fazer do Brasil uma potência, especialmente uma potência regional, em primeiro momento. As prioridades internas e externas deste governo refletiam os objetivos de autonomia e de projeção do país como ator global capaz de estar inserido nas questões de paz e segurança internacional. É feita uma pequena volta histórica ao governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a fim de ressaltar as principais semelhanças e mudanças entre os governos. O comportamento do Brasil em relação a seus vizinhos próximos da região sul-americana, latino-americana e caribenha são ressaltadas, visto serem ações que mostram a busca por autonomia do país, além da via de inserção internacional tomada pelo Brasil.

Para o segundo capítulo o foco está nas operações de manutenção de paz da ONU. Ele é iniciado de forma a explicar a evolução dessas operações a fim de servir de base para a evolução do comportamento

brasileiro sobre o tema. O capítulo procura mostrar em que momento houve a mudança de postura que permitiu que o país fosse parte de missões autorizadas com o uso da força. Para isso, é apresentada a conduta brasileira em 1990 com a finalidade de explicitar o ponto de inflexão percebido quando da decisão de participação da MINUSTAH. Ademais, é feita breve explicação sobre a conjuntura haitiana no momento em que a missão foi aprovada e as causas que levaram a ela; além de ser esclarecida a aproximação existente entre a missão e a RwP.

Para o terceiro capítulo, é feita explicação sobre a formulação da doutrina de Responsabilidade ao Proteger após a intervenção da OTAN na Líbia, em 2011, a fim de elucidar a possibilidade percebida pelo Brasil de posicionar-se sobre a ação das tropas interventoras em campo e a importância da proteção dos civis, sendo esta última preocupação tradicional da diplomacia brasileira. A segunda parte do capítulo preocupa-se em mostrar a utilização de discursos e pronunciamentos oficiais para o estudo de política externa. Assim, parte-se para a análise das Resenhas de Política Exterior do Brasil, especificamente os trechos em que são mencionados o Haiti, a noção de responsabilidade e a doutrina de RwP. É importante notar nos discursos a forma como o Brasil resolveu conduzir a missão, quais os princípios fundamentais e os objetivos principais, para que se possa estabelecer os pontos de convergência entre a MINUSTAH e a RwP.

A construção do trabalho intenta mostrar os pontos de ligação entre quatro ações e posicionamentos de política externa percebidas ao longo dos anos 2003-2011. Primeiramente a existência e a forma como foi levada a cabo a construção do desejo de projeção internacional do Brasil pelo governo Lula da Silva, entre 2003 e 2010, o qual reverberou ainda em 2011 no início do governo de Dilma Rousseff. A existência dessa intenção está diretamente atrelada ao histórico pleito brasileiro pelo assento permanente no CSNU. Tendo considerado esses dois pontos, em 2004 tem-se que o Brasil aceitou ser parte da missão de estabilização do Haiti, a MINUSTAH, que durante sua existência teve como comandantes das forças gerais brasileiros, o que se configura como um claro ponto de inflexão de política externa em relação à posição histórica brasileira sobre o uso da força militar em operações de manutenção de paz. A partir desses três marcos, aconteceu, após a intervenção da OTAN na Líbia em 2011, a formulação da RwP por parte do Brasil. Nesta, muito do discurso brasileiro sobre a forma e responsabilidade para a condução das operações de paz se fez presente nos discursos do país sobre a MINUSTAH. Com efeito, a partir da leitura e análise de tais discursos, torna-se possível verificar se a RwP se

configura como construção de uma doutrina que justifica a participação do Brasil na MINUSTAH.

CAPÍTULO 1 - PROJETO DE LIDERANÇA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA DA SILVA

Neste capítulo serão apresentadas algumas diretrizes gerais e algumas iniciativas do governo Lula da Silva (2003-2010), com o intuito de analisar qual a importância, neste período, do propósito de expandir o papel do país na política internacional. Tal fato é sugerido por alguns autores, tais como Cardozo e Miyamoto (2006), Vigevani e Cepaluni (2007), Valença (2010), Saraiva e Valença (2012), Santos (2016), entre outros. O argumento, semelhante à de parte da literatura, é que iniciativas como a liderança na missão do Haiti podem ser compreendidas como um esforço de projeção de poder que, entre outras coisas, convergia para o pleito por um assento permanente no CSNU.

Desta maneira, o capítulo se inicia com uma pequena comparação entre os direcionamentos de política externa de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Lula (2003-2010). Esta volta histórica no governo Cardoso se faz necessária pois algumas das ações realizadas no período Lula foram esboçadas durante o governo daquele. Ou seja, a ideia de inserção internacional do Brasil e os meios para alcançá-la não eram inéditas e criadas pelos atores governamentais de política externa de Lula. Como será explorado, as diferenças entre ambas as diretrizes não estão relacionadas à substância e conteúdo, mas sim à ênfase.

Com o avançar do texto, o foco torna-se a política externa de Lula em seus dois mandatos, sem grandes diferenciações entre ambos e com uma temática geral, entretanto. As decisões tomadas e as ações realizadas neste período são caminhos que ajudam a entender e reconhecer a existência de uma busca para a expansão do papel do Brasil na política internacional. A estrutura do sistema internacional é um fator importante que influencia neste comportamento e permite perceber a estratégia utilizada pelo país no relacionamento com os demais Estados, principalmente as grandes potências internacionais. Qual seja a estratégia da “autonomia pela diversificação”, conceituada por Vigevani e Cepaluni (2007).

Entretanto, é importante notar o comportamento do Brasil com seus vizinhos, o qual reflete, de forma clara, a postura de líder que o país resolveu adotar e a existência de legitimidade para a tal forma de ação. Perceber a existência de uma aspiração por maior projeção internacional por parte do Brasil é importante ao trabalho, visto que a partir disso é possível perceber a construção do pleito brasileiro pelo assento permanente no CSNU, e como a ação de fazer parte da missão no Haiti

como comandante das forças militares esteve relacionada a isto. Ademais, auxilia na percepção de que durante os anos de operação foi construída uma justificativa para esta entrada, consolidada pela Responsabilidade ao Proteger.

Tendo explorado essas questões, é importante elencar os temas que mais fizeram parte e receberam maior atenção do governo por serem fios condutores para a projeção internacional do Brasil. Primeiramente, serão apresentados os paradigmas de política externa de Cardoso e Lula, com visas a marcar os pontos de diferenciação e de aproximação entre os dois governos, inclusive as principais mudanças percebidas na troca de presidentes. A seguir será apresentado um panorama da política externa de Lula, como o mandatário conduzia questões externas e quais seus projetos para a inserção internacional brasileira. Para que, a partir desse panorama, as principais ações realizadas pelo governo para o desejo de projeção de poder brasileiro sejam exploradas. São elas: a reforma do CSNU e o importante relacionamento com os países da América do Sul, o entorno geográfico direto do Brasil e os grupos políticos e comerciais formados com eles. É importante colocar que se pretende realizar uma abordagem paradigmática que diferencie os governos supracitados, não se intenta realizar uma análise das ações de política externa dos governos Cardoso e Lula.

Após esse estudo espera-se ser possível perceber os esforços feitos neste governo em específico para fazer do Brasil um ator global capaz de inserir-se nas resoluções de problemas que afetam a ordem mundial, para além da região. Um ator que mostre às grandes potências do sistema sua capacidade de atuação internacional responsável e apto a ocupar assento nos principais fóruns de discussão e ação referentes a questões globais.

1.1. Paradigmas de política externa brasileira: Cardoso e Lula

Importante parcela da literatura identifica que há certos princípios, ou propósitos, acerca da construção da política externa brasileira, que têm sido mais ou menos perenes ao longo dos anos, como apontam Miriam Gomes Saraiva (2013) e Cardozo e Miyamoto (2006). De acordo com a primeira autora, a política externa brasileira tem uma identificação pela continuidade desde a década de 1960. O Itamaraty, para ela (2013, p. 64), é o responsável pelo processo de formulação de PEB e sua burocracia especializada contribui para um comportamento mais estável, possuindo alguns princípios que são tradicionalmente seguidos: pacifismo, não-intervenção, respeito ao direito internacional e

igualdade soberana das nações, o que Silva (1998, p. 142) chama de “acervo diplomático permanente”. Ou seja, a concentração dos temas de política externa no Itamaraty e tais princípios elencados acima fariam com que a política externa se tornasse menos vulnerável à política doméstica (SARAIVA, 2013, p. 64). Destarte, torna-se importante observar o que Cardozo e Miyamoto (2006) consideram como um elemento tradicional, que é o da busca pelo desenvolvimento do país. Este elemento de desenvolvimento é fundamentado na busca pelo interesse nacional e passou a expressar o conjunto de ações do Estado na sua interação com o sistema internacional e condicionar, portanto, as definições das estratégias de parcerias, negociações e inserção internacional.

Dentro desta perspectiva, Saraiva (2013) apresenta um discurso político da diplomacia brasileira, qual seja: a continuidade na formulação e ação de política externa, uma crença que traria ganhos políticos ao Brasil. Cardozo e Miyamoto (2006), por outro lado, sugerem que há uma instrumentalização da política exterior como forma de conseguir meios para o desenvolvimento, sendo este discurso respaldado por duas crenças que orientam a política externa, a autonomia e a ação universalista. Explicando esses conceitos, tem-se que

O universalismo corresponderia à ideia de estar aberto para manter relações com todos os países, e é tanto um produto da diversificação de parceiros quanto um instrumento de ação enquanto *player* global. A autonomia, por sua vez, seria definida, **grosso modo**, como a margem de manobra que o país tem nas suas relações com demais estados e em sua atuação na política internacional. Subjacente às ideias de universalismo e autonomia está a crença histórica entre os formuladores da política externa de que o Brasil tornar-se-ia uma grande potência. Com base nesta perspectiva, acreditou-se que o país deveria ocupar um lugar especial no cenário internacional (SARAIVA, 2013, p. 64, negrito no original).

A mesma autora, em artigo de 2012 sobre a PEB (SARAIVA; VALENÇA, 2012), defende que o Brasil sempre buscou consolidar um papel relevante no sistema internacional. Essa estratégia longínqua, de acordo com o trabalho, é orientada em dois eixos, sendo o primeiro a busca pela autonomia e o segundo o desejo de ter destaque

internacionalmente (estando um eixo diretamente ligado ao outro). Ambos os trabalhos de Saraiva (2013; SARAIVA; VALENÇA, 2012) mostram que há uma continuidade³ na PEB que, em princípios gerais e combinados, ajudam a entender os objetivos da política exterior. Ou seja, existem elementos na política externa brasileira que são perenes: o desenvolvimento, a autonomia e a busca por espaço de destaque no mundo, por exemplo. Tais elementos corroboram a consolidação do Brasil enquanto ator relevante para a ordem internacional. Contudo, a partir do século XIX, dois paradigmas distintos de PEB passaram a articular essas diretrizes de forma relativamente distinta. São eles: os paradigmas americanista e globalista; e os paradigmas do institucionalismo pragmático e o autonomista (SARAIVA; VALENÇA, 2012).

Não obstante os traços gerais, também parte importante da literatura reconhece que tais princípios e prioridades foram perseguidos por estratégias bastante distintas, ainda que não haja consenso sobre a melhor forma de classificar essas estratégias de atuação, que podemos chamar de ‘paradigmas’.

Assim, Saraiva e Valença (2012) apontam as classificações de americanismo e de paradigma globalista. O americanismo data do fim do século XIX e esteve predominante na PEB até 1950. Ele é marcado pela aproximação do Brasil aos Estados Unidos para que os recursos de poder brasileiros no sistema pudessem ser favorecidos e seus objetivos pudessem ser atingidos, pautados em uma relação de caráter pragmático que lhes permitiria alcançar ganhos mútuos (SARAIVA; VALENÇA, 2012).

O paradigma globalista esteve em vigor a partir da metade do século XX. É apresentado por Saraiva e Valença (2012) e por Lima (1994) e, por sua vez, estabelecia que o Brasil não deveria se preocupar em ter um parceiro permanente, mas sim em satisfazer seus interesses próprios, visto estar inserido em um sistema anárquico. O desenvolvimento da capacidade industrial brasileira para esse paradigma era condição indispensável para uma atuação mais autônoma do país no sistema internacional, principalmente com a valorização das relações entre pequenas e médias potências no eixo Norte-Sul (LIMA, 1994). Nesse sentido, o Brasil se aproximou de países do Leste Asiático e

³ Os autores apontam que mesmo havendo continuidade, não significa que não existam também momentos de descontinuidade. A importância é a de que, mesmo havendo novas posições, as diretrizes gerais de política externa não são comprometidas (SARAIVA; VALENÇA, 2012; SARAIVA, 2013).

defendeu Cuba na Organização de Estados Americanos, por exemplo. Essas ações estiveram em dissenso com os interesses dos EUA (SARAIVA; VALENÇA, 2012).

Na década de 1990 estes dois paradigmas entraram em crise, de acordo com Saraiva e Valença (2012, p. 12). No entanto, mesmo com esta crise percebida, o desejo de autonomia e relevância no sistema internacional permaneceu nas orientações de formulação de PEB, marcando uma busca pela liderança regional. Nesse sentido, os paradigmas do institucionalismo pragmático e autonomista ganharam força. De forma geral, ambos tratavam da busca ativa da inserção brasileira na política internacional, buscando parcerias que aproximasse o país dos centros decisórios, consolidando sua presença na política internacional (SARAIVA; VALENÇA, 2012).

O institucionalismo pragmático esteve presente em ambos os governos Cardoso e teve como característica a abertura econômica do país e adesão a regimes e instituições internacionais, valorizando os fóruns multilaterais para a diversificação de parceiros. Neste paradigma, o país alcançaria o desenvolvimento econômico a partir da regulamentação e normatização das relações entre os países. Um aspecto buscado, então, era sobre qual esfera de atuação o Brasil operaria internacionalmente. Saraiva e Valença (2012, p. 13) apresentam duas: 1) a busca de maior projeção internacional e 2) a construção de uma liderança na região sul-americana⁴. Durante a década de 1990 ambas foram preestabelecidas, mas ganharam ênfase muito maior com Lula no início dos anos 2000 (SARAIVA; VALENÇA, 2012; SARAIVA, 2013).

A partir do início do mandato de Lula da Silva, Saraiva e Valença (2012) apontam que entrou em vigor o paradigma autonomista da PEB. Apresentando coerência com o modelo anterior, este paradigma apresentou maior assertividade no projeto de fazer do Brasil uma potência global, com maior grau de flexibilidade e liberdade para a política externa (LIMA, 2005). Com este pensamento, os autonomistas

⁴ Lima (2005) considera um paradigma análogo com o do institucionalismo pragmático, qual seja o da busca pela credibilidade, levada a cabo, segundo ela, no governo Cardoso. Neste, o foco é para dentro. Os benefícios da globalização só podem ser percebidos pelas reformas internas que expandam a economia de mercado e promovam a concorrência internacional. Isto se dá partindo do fato de que o país não tem excedentes de poder e somente o multilateralismo conteria as medidas unilaterais praticadas no sistema. A confiança da comunidade internacional no país está associada tanto à adesão aos regimes internacionais quanto à adesão ao compromisso com a estabilização macroeconômica e a manutenção da governabilidade.

defendiam uma reforma dinâmica das instituições internacionais que garantisse espaço para a atuação do país. Dessa maneira, o comportamento era baseado em um revisionismo soft da ordem internacional, e buscava aproximação com os países emergentes e de características comuns ao Brasil (SARAIVA, 2013). Para este novo modelo, a liderança regional era de extrema importância, com a busca do aumento da influência brasileira entre os países do Sul, bem como a participação ativa nos fóruns multilaterais (VALENÇA, 2010). O pensamento era de que o envolvimento do país nos fóruns internacionais como representante e voz dos países do Sul Global, ao estabelecer diálogo entre a região com os países do Norte, permitiria a construção da ambição brasileira de tornar-se um *player* global. Assim, essa estratégia foi entendida como adequada para a projeção internacional do país: ao estabelecer convergência de interesses com os países de seu entorno regional e transmitir confiança nessas relações políticas, este instrumento atuou a ponto de aumentar a influência brasileira na região e inserir o país internacionalmente, com a ideia de que o Brasil poderia contribuir com a redução de tensões internacionais prezando pela construção de um mundo equilibrado (SARAIVA; VALENÇA, 2012).

Além da inserção política internacional, este paradigma também defendia o “desenvolvimentismo econômico”. A integração regional era tida como ferramenta para o acesso aos mercados externos, como forma de fortalecimento do país em negociações econômicas internacionais e como canal para a projeção de empresas brasileiras em seu entorno regional. Durante os mandatos de Lula, o debate político estava orientado para o projeto de política externa voltado para a América do Sul e para a integração regional como veículo para o desenvolvimento do país, segundo Saraiva (2013).

Havia uma aposta na crença de que existia uma identidade própria da região, aproveitando para propor aprofundamento político e social deste tema. Nessa lógica, tratou de aceitar e demonstrar a aceitação do país em arcar majoritariamente com os custos do processo de integração. Desta maneira, a política exterior procurou mostrar o Brasil como um ator capaz de interferir e dirimir as tensões internacionais e construir uma ordem mais equilibrada. Toda essa inclinação para os assuntos exteriores fez chamar atenção da opinião pública e de agentes econômicos, que passaram a acompanhar o comportamento externo do país por meio da maior atenção que foi dada pelos meios de comunicação ao tema, os quais forneciam maior espaço para a política externa (SARAIVA, 2013).

Diante do exposto, percebe-se que historicamente o Brasil passou de um paradigma em que os ganhos e objetivos de política exterior seriam alcançados apenas com a coordenação com um único país, os EUA, para um paradigma em que a importância das relações com os países do entorno geográfico brasileiro foi percebida e a integração regional passou a ser demandada, a fim de que o Brasil se estabelecesse como líder regional disposto a arcar com os custos de tal posição. E, nessa lógica, pudesse ser visto internacionalmente como ator que auxiliaria na construção de uma ordem internacional equilibrada. O desejo de autonomia esteve presente durante todo o mandato do presidente Lula, e as ações levadas a cabo neste período estiveram em acordo com o projeto de fazer do Brasil uma potência regional. É a partir da percepção deste paradigma autonomista que a construção de um projeto de expansão de papel brasileiro na política internacional pode ser delineada.

Através de uma série de iniciativas durante o governo Lula da Silva em relação ao relacionamento com os países do Sul, a diversificação de parcerias, a atuação em assuntos políticos e de defesa regional, o envolvimento em questões internacionais de diversas ordens, o pleito por um assento permanente no CSNU, e até mesmo a mudança de posicionamento sobre questões de ingerência e soberania, a serem tratadas de forma mais profunda na seção seguinte, o Brasil buscou construir sua autonomia no sistema internacional com o anseio de expandir seu poder na política internacional.

1.2. Política externa durante o governo Lula da Silva: ações visando a projeção de poder na política internacional

Diversos autores da academia brasileira apontam que desde o momento de sua posse como presidente da República, Lula da Silva (2003-2010) marcou sua posição de mudança em relação ao governo anterior de Cardoso (1995-2003)⁵. Assim, as iniciativas que o novo governo buscou fazer e alcançar foram no sentido das negociações internacionais e na tentativa de estabelecer coordenação política com outros países em desenvolvimento ou emergentes, a exemplo da Índia, África do Sul, China e Rússia, bem como com a América do Sul. Apesar de possuírem tradições diplomáticas distintas, com diferentes ações,

⁵ Dentre eles, relacionam-se: ALMEIDA, (2004; 2005; 2007a; 2007b); CARDOZO; MIYAMOTO, (2006); VIGEVANI; CEPALUNI, (2007); SANTOS, (2016); entre outros.

preferências e crenças, a diplomacia de ambos os presidentes tinha um ponto de convergência, qual seja a busca pelo desenvolvimento econômico do país, ao mesmo tempo em que procuravam preservar certa autonomia política. O principal ponto de diferenciação entre os governos citados foi a mudança de ênfase que Lula deu a certas opções e posicionamentos brasileiros. Os paradigmas históricos de política exterior brasileira, no entanto, não foram modificados nem negados.

Especialmente no segundo mandato de Cardoso, de acordo com Cardozo e Miyamoto (2006), a política externa foi conduzida seguindo três frentes, quais sejam: a “definição de um projeto regional brasileiro; a obtenção de melhores condições de acesso a abertura de novos mercados e a construção de novas parcerias comerciais” (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006, p. 15). Neste período, a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e desempenhava a função de garantir a credibilidade internacional do país (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Entretanto, alguns aspectos que foram afirmados no governo Lula da Silva já neste momento estavam sendo esboçados, a ver a pretensão por uma integração sul-americana, a atuação brasileira em âmbitos multilaterais de negociações comerciais, a aproximação de países emergentes e a reivindicação pelo assento no CSNU. Os atentados ao World Trade Center e ao Pentágono em 11 de setembro de 2001 nos EUA, entretanto, resultaram em medidas unilaterais tomadas por este país, que se impuseram como limites para uma atuação mais assertiva do Brasil, trazendo uma fragilidade do multilateralismo.

Nos anos iniciais do novo governo, a partir de 2003, percebe-se que a macroestrutura do sistema internacional não foi alterada (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006, p. 16). O que mudou de um mandatário para o outro, então, foi a diferente visão de como conceber e operar a política externa. Com Lula, três pilares foram introduzidos na agenda de política exterior do Brasil e a norteava, quais sejam: a “manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas” (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 23). Assim sendo, o novo presidente reformulou o modo de atuação diplomática com o aprofundamento e intensificação dos elementos esboçados por Cardoso expostos no parágrafo anterior, utilizando-se de novos elementos, tais como os três pilares reconhecidos e elencados acima por Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 23). Aquelas ações são definidas quando se reconhece o unilateralismo estadunidense e, por isso, faz-se necessário a efetivação de uma dinâmica de política internacional que encaminhe o sistema para o fortalecimento das

instituições multilaterais e em sentido da multipolaridade. Nesse sentido, a política externa foi orientada para a ampliação e articulação do relacionamento com os países em desenvolvimento no eixo Sul-Sul. Logo, o governo Lula da Silva possuiu ênfase nas negociações e acordos com este grupo de países, através de diversas ações de aproximação política e comercial (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Em consonância com os autores supracitados, o ex-Ministro das Relações Exteriores dos governos Lula, Celso Amorim (2013), comenta que a política externa levada a cabo por este presidente teve, como ponto de diferenciação daquela praticada pelo seu antecessor, a mudança de ênfase (ALMEIDA, 2004; 2005; 2007a; 2007b; CARDOZO; MIYAMOTO, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SANTOS, 2016). Segundo ele, não se trata de uma rejeição à política exterior praticada anteriormente, apenas uma maior importância foi dada a assuntos que antes não tinham grande relevância nas agendas externas dos governos, a exemplo das ações supracitadas. Esta mudança estava de acordo com a linha de pensamento que valorizava a multipolaridade e foi seguida pelo presidente Lula durante seus dois mandatos (2003-2006/2006-2010) (ALMEIDA, 2004; AMORIM, 2013; CARDOZO; MIYAMOTO, 2006; SANTOS, 2016).

Desta maneira, a estratégia de política externa que Vigevani e Cepaluni (2007) apontam como tendo sido adotada por Lula é a da “autonomia pela diversificação”⁶, em que o país enfatiza a cooperação Sul-Sul para que alcance maior equilíbrio em relação ao Norte, possa realizar ajustes, aumente seu protagonismo internacional e consolide mudanças de programa na política externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283). Ou seja, eles argumentam que o governo Lula da Silva “realizou mudanças de ênfase e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa) ” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282), por isso é uma autonomia pela diversificação, em que o país adere

Aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, por meio de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com

⁶ O conceito de autonomia arrojou diferentes abordagens nos últimos anos: autonomia pela distância, pela participação, pela integração, pela diversificação. Ver Vigevani e Cepaluni (2007).

países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Assim, afirmar a autonomia em relação às grandes potências e aumentar as ligações com os países do Sul por meio do relacionamento bilateral, ou por meio das instituições internacionais, são práticas realizadas na política externa de Lula, de acordo com Cardozo e Miyamoto (2006).

Portanto, as diretrizes principais que foram levadas a cabo no governo Lula da Silva podem ser apresentadas em alguns elementos, quais sejam: 1) procura por minorar o unilateralismo, por meio da busca de um maior equilíbrio internacional; 2) fortalecimento de relações bilaterais e multilaterais, para que seja possível aumentar o peso do país em negociações políticas e econômicas internacionais; 3) aumento das relações diplomáticas de forma a aproveitar as oportunidades de intercâmbio econômico, tecnológico, financeiro e cultural, etc.; 4) evitar estar em acordos que comprometam o desenvolvimento do país a longo prazo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291), além da a) busca pelo fortalecimento e expansão do Mercosul; b) da obtenção do assento permanente no CSNU; c) de assegurar os acordos comerciais regionais, ao mesmo tempo em que se resiste a acordos abusivos com as grandes potências (ALMEIDA, 2009, p. 3). Estas três últimas, de acordo com Almeida (2009), foram três prioridades assinaladas por Lula em seus discursos de posse de ambos seus mandatos. Desta maneira, o governo apresentou uma postura consistente sobre a defesa da soberania e dos interesses nacionais, buscando estabelecer alianças no Sul. Para o primeiro mandato do presidente, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 292) destacam algumas ênfases nesse sentido:

(1^a) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa)⁷; (2^a) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3^a) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4^a) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5^a) retomada e estreitamento das relações com os países

⁷ Em 2008 foi renomeada para Unasul.

africanos; (6ª) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7ª) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações.

Destarte, nas relações externas, o país buscou exercer seu caráter universalista, com uma postura firme nas negociações multilaterais e com o objetivo de conservar a capacidade soberana de definir o modelo de desenvolvimento desejado para o país. Com o reconhecimento do unilateralismo estadunidense, a agenda externa foi definida de modo a permitir a existência de uma dinâmica internacional que fortalecesse as instituições multilaterais e caminhasse em sentido a multipolaridade. Por isso esta ampliação e articulação com os países em desenvolvimento e em especial as parcerias Sul-Sul (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006). Em vista disso, a política externa neste período manteve a postura multilateralista defendida desde o governo Cardoso, mas com maior ênfase. Este comportamento, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), pareceu traduzir-se em um sentimento de liderança regional, em certos casos. Ao pensar que a liderança pode ser alcançada pela via da ação diplomática ativa e dinâmica, os formuladores de PEB do governo Lula da Silva advogavam pela defesa de temas universais. Amorim (2003, p. 77) coloca

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica de controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa aos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la.

No mesmo sentido, Lula, em seu discurso de posse ao Congresso Nacional, aponta que o país iria afirmar sua “presença soberana e criativa no mundo” (BRASIL, 2003, p. 17), sem abdicar, entretanto, dos valores tradicionais da diplomacia brasileira, como o desenvolvimentismo nacional. O novo mandatário discursou também em sentido da inserção internacional do Brasil, defendendo que devia-se impulsionar a “democratização das relações internacionais sem

hegemonias de qualquer espécie”, que “é tão importante para o futuro da humanidade quanto à consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado” (BRASIL, 2003, p. 19).

Retomando a fala de Amorim (2003), tem-se que a não ocupação deste lugar de líder, ainda que regional, acontece em razão da possibilidade de gerar hostilidades entre os países do entorno, principalmente. Por esta razão, uma das diretrizes em que o governo Lula da Silva esteve focado foi na projeção e afirmação do Brasil como uma potência emergente, mas uma emergência que se localiza dentro de uma multipolaridade do sistema internacional. Desta forma, a busca foi em direção a um maior protagonismo nas relações internacionais a fim de alcançar maior equilíbrio na distribuição de poder mundial e de que decisões unilaterais e hegemônicas fossem impossibilitadas. Assim sendo, o país, a partir de Lula (no entanto seguindo uma tendência que já havia sido percebida em fins do governo Cardoso), buscou exercer maior influência na política regional e internacional. O objetivo era, destarte, enfraquecer a dependência do país em relação aos EUA sem, entretanto, acabar ou menosprezar as relações com este país. É neste contexto que surge a articulação de grupos de países como o IBAS, BASIC⁸, BRICS, e G20. A partir do processo de diversificação de parcerias de Lula, a política externa traria a diminuição da dependência econômica em relação à grande potência do sistema e contribuiria para o possível alcance de um sistema multipolar e de reação ao unilateralismo da potência hegemônica e possibilitando maior margem de atuação para o Brasil, além de uma alteração na geografia de poder mundial, trazendo maior equilíbrio para as relações Norte-Sul (SANTOS, 2016; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A partir deste pensamento, a estratégia brasileira de relacionamento com outros países, em especial as grandes potências do sistema internacional, foi pautada por iniciativas que buscavam promover uma melhor distribuição de poder entre os países do globo, tanto buscando alianças com países emergentes que pudessem contrapor-se aos EUA, quanto formava aqui na América do Sul um polo de poder. O Brasil, ao atuar internacionalmente, passou a defender seu interesse sem, no entanto, portar-se de forma a confrontar qualquer

⁸ Grupo de autoridades e altos oficiais representantes de Brasil, África do Sul, Índia e China com a finalidade de articular posições e formular propostas relacionadas à mudança climática, formado em 2009 (GOVERNO DO BRASIL, 2017).

potência nos assuntos internacionais⁹. Esse propósito, de multipolarização, foi reconhecido pelos principais responsáveis pela condução da PEB no período. Celso Amorim, chanceler entre 2003-2010, por exemplo. Para ele, a multipolaridade, além de estar relacionada com o poder duro de um país¹⁰, tem a ver também com a capacidade de criação de alianças e de posições comuns. Segundo o ex-ministro, às vezes, uma aliança ocasiona maiores resultados do que o peso individual de um Estado. Assim sendo, o Brasil trabalha buscando fortalecer, tanto em fóruns econômicos quanto políticos, a multipolaridade e a diversidade de polos, vide a criação dos grupos de países supracitados. Sem, no entanto, desconsiderar o papel da multilateralidade para que os assuntos possam ser tratados de uma forma consensual ou, ao menos, de acordo com uma norma acordada multilateralmente (AMORIM, 2015 apud SANTOS, 2016, p. 362).

Também Antonio Patriota, no posto de ministro das relações exteriores entre 2011-2013 (2010, s.p. apud SANTOS, 2016, p. 275) compartilhava deste pensamento. Ele vê a oportunidade da multipolaridade como espaço para que países emergentes como o Brasil se posicionem no cenário internacional com a finalidade de conciliar seus interesses nacionais e com o objetivo maior de construir uma ordem internacional mais justa. Na mesma linha, seu antecessor Amorim defendia que se houvesse uma ordem mais justa e melhor distribuída, maiores seriam as chances de o Brasil posicionar-se e influenciar o mundo em favor da paz, visto que esta era a visão que inspirou a inserção do país no cenário internacional nos últimos dez anos (AMORIM, 2013, p. 302).

Por fim, acerca deste ponto Samuel Pinheiro Guimarães (2001; 2010) aponta que para que países como o Brasil e a região da América do Sul possam, a longo prazo, defender seus interesses no sistema

⁹ Aqui, o ex-ministro Celso Amorim em entrevista a Leandro Santos (2016), refere-se à três episódios em que o país negociou com grandes potências: a questão do Iraque, e as negociações comerciais da ALCA e da OMC.

¹⁰ “There is plenty of evidence that power is in fact being diluted, as a larger number of countries have become stakeholders of global stability. This may not be true when it comes to sheer military might, but it is certainly the case if power is understood in a wider sense: that of influencing behaviour of other actors and, ultimately, the course of events. The rise of big developing countries – Brazil, China, India, South Africa, Indonesia, Mexico, Egypt, Turkey, among others – is the most important phenomenon of the post-Cold War period. This trend became more evident after the economic meltdown of 2008. The so-called emerging nations enjoy greater political and economic weight in global affairs” (AMORIM, 2010, p. 215).

internacional, devem trabalhar em favor da multipolaridade e transformar a região em um polo, não apenas uma sub-região de um outro polo econômico ou político. Desta maneira, ele coloca que esta deve ser uma prioridade de PEB pois o país tende a se beneficiar com o maior equilíbrio e dispersão de poder no cenário internacional, com a maior possibilidade de articular alianças, atrair capital, entre outros movimentos. Destarte, a estratégia de inserção internacional brasileira precisa, de acordo com o autor, buscar a redução da vulnerabilidade externa do país visando sua inserção nos órgãos centrais de gestão da ordem internacional a fim de resistir a ações de grandes potências que possam minorar os interesses brasileiros e articular-se com os outros Estados emergentes (de forma política e econômica) visando a promoção da multipolaridade do sistema. Esta multipolaridade é proposta por Amorim (1998; 2013) como sendo lastreada política e juridicamente pelo multilateralismo, de forma a evitar que haja o desrespeito a Carta da ONU e uma situação a qual ele chama de “desequilíbrio unipolar” tal qual ocorreu no início dos anos 1990 (AMORIM, 2013, p. 299).

Algumas ações que caracterizam esse comportamento brasileiro pela multipolaridade a partir de Lula foram a diversificação das relações exteriores do país, como forma também de diminuir a dependência econômica em relação aos EUA; o aprofundamento de laços políticos com outras potências emergentes que defendiam um sistema multipolar; o endurecimento da postura brasileira em relação ao acordo da ALCA; a crítica ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS, no âmbito da Unasul) a fim de que a ingerência dos EUA na segurança regional sul-americana fosse contida; a maior presença brasileira na América Central (característica área de influência norte-americana); o esforço brasileiro de reincorporação de Cuba à OEA; a criação do G20; a coalizão de países para contrapor-se aos planos dos EUA no Iraque em 2003; a condenação do Tratado de Não-Proliferação (SANTOS, 2016); fortalecimento da OMC; a criação da Unasul; as aberturas política e comercial para África e mundo árabe; e a priorização da temática da reforma do CSNU e a candidatura do país a um assento permanente neste órgão (AMORIM, 2015). Ou seja,

Todas essas iniciativas eram inspiradas pela concepção de uma ordem global menos sujeita a áreas de influência e hegemônias, uma ordem em que ações unilaterais (no comércio ou no emprego da força) se tornem cada vez mais raras e na qual

os países possam basear suas relações em regras equilibradas e previsíveis, não impostas por este ou aquele país – ou grupo de países – mas acordadas multilateralmente (AMORIM, 2015, p. 489-490).

Desta forma, o governo Lula da Silva buscava reformar nas instituições multilaterais que já haviam sido consolidadas (CSNU, FMI, Banco Mundial, OMC) com a finalidade de que esta reforma possibilitasse uma maior participação brasileira na tomada de decisão global. Ramazini Júnior (2013, p. 170) coloca que “[...] o Brasil busca[va] o fortalecimento do papel dos países emergentes nas estruturas de governança multilateral defendendo benefícios gerais, mas fortalecendo sua própria posição, portanto, busca[va] um jogo de soma positiva, com vantagens relativas em seu próprio favor”. Destarte, o presidente ampliou as relações brasileiras com o Sul Global sem, no entanto, desprezar a importância de seu relacionamento com o Norte.

Com países desenvolvidos, o Brasil queria negociar em condições de igualdade, tendo responsabilidades sobre variados temas e combatendo os protecionismos, ao mesmo tempo em que queria fazer parte de grupos como o G8 e o já conhecido pleito pela vaga no CSNU. Já com os países em desenvolvimento, o país procurou formar uma frente de oposição que se contraporía aos interesses das grandes potências, as mesmas as quais gostaria de tomar decisões em conjunto. Com os emergentes, procurou ascender com eles, para que pudessem crescer e tomar para si responsabilidades da política mundial (MIYAMOTO, 2011).

Uma outra vertente de atuação internacional praticada pelo Brasil é a da participação em missões e operações de paz em países da América Latina, Caribe e África. Neste período, o país não só atuou em projetos de cooperação, mas também fez parte de operações militarizadas da ONU para a manutenção ou o alcance da paz, em operações regidas pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas¹¹. Este tipo de participação fez parte, segundo narrativa oficial do governo, da chamada diplomacia solidária de política externa, ou seja, o país não se posicionaria de forma indiferente aos problemas e necessidades de países em situação de pobreza, conflitos naturais ou desastres naturais. Além da participação direta em operações de paz, o país passou a realizar ações de assistência humanitária. Os principais exemplos são a

¹¹ A mudança de postura brasileira será explorada no próximo capítulo.

doação de fundos de emergência por intermédio de Organizações Internacionais; a promoção da cooperação Sul-Sul, em associação com o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho, além do trabalho da Agência de Cooperação Brasileira (ABC), com projetos nas áreas do globo supracitadas. Destarte, o Brasil procurava, ao assumir este tipo de comportamento, mostrar-se à comunidade internacional como um país capaz e responsável de resolver dificuldades relacionadas à problemas humanitários, com propostas de combate à fome mundial, problemas com refugiados, desenvolvimento sustentável, utilizando de sua lógica de não-intervenção à soberania Estatal, porém não-indiferença aos problemas (AMORIM, 2010; MIYAMOTO, 2011).

Desta forma, tendo percebido todo esse ativismo e proatividade da política externa durante os dois mandatos de Lula da Silva, cabe destacar ao menos dois pontos: a multiplicação de atores no campo da política externa e o ativismo da persona do presidente nas ações realizadas no cenário internacional. As políticas sociais do governo Lula da Silva possuíram uma fórmula, segundo Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 28) a qual vinculava “um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial”, fazendo também deste tema uma bandeira de política externa. Além deste ativo modo de diplomacia, é notável destacar a existência da assessoria especial de relações internacionais da Presidência da República, delineando espaço junto às funções do corpo diplomático do Itamaraty (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Diante de todo o exposto, é plausível inferir que o governo Lula da Silva, em todo o seu período temporal, esteve preocupado com a projeção do Brasil em temas e espaços da política internacional antes alheios à sua atuação. A busca pelo enfraquecimento da dependência brasileira em relação aos EUA e as ações contra um sistema unipolar refletem esse projeto. Para tanto, o Brasil focou no fortalecimento das instituições multilaterais, com o objetivo de tentar fomentar a multipolaridade. Com isso, trabalhou pela ampliação e articulação do relacionamento com países em desenvolvimento do eixo Sul-Sul, dando ênfase às negociações e acordos para a aproximação política e comercial desses Estados. Assim, as alianças Sul-Sul, alianças regionais e acordos com parceiros não tradicionais seriam ações ligadas à redução de assimetrias e aumento da capacidade negociadora nacional. Ademais, a busca pelo assento permanente no CSNU marca uma postura voltada à inserção do país na ordem internacional enquanto uma potência emergente atuando em um sistema multipolar, trazendo equilíbrio para a distribuição de poder. Destarte, um dos objetivos principais nesse

projeto de potência era enfraquecer a dependência em relação aos EUA sem, entretanto, menosprezar a relação com os grupos de países em desenvolvimento, quais sejam: IBAS, BASIC, BRICS E G20.

Na seção seguinte alguns temas substantivos de política externa são examinados tendo em vista a ênfase que lhes foi dada nos anos do governo aqui analisado. A participação mais ativa em fóruns de governança é percebida ao ser apresentada uma enérgica agenda demandante nesses locais. Nesse sentido, há a priorização das relações Sul-Sul, especialmente no âmbito da região sul-americana, fazendo do país um importante ofertante na estrutura de cooperação internacional e reforçando sua participação no comércio e em investimentos diretos dentro do âmbito econômico (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

1.2.1. Temas de política externa

Nesta seção, temas de política externa que receberam maior ênfase no período aqui estudado e representaram diferenças ou inovações em relação ao posicionamento anterior do país, bem como ações que orientavam a tentativa de expansão do papel do Brasil na política internacional serão examinados. Dentre as inovações, são marcadas por dois eixos: a participação nos fóruns de governança global, buscando, de forma enfática, a inserção do país canais de discussão normativa e o conhecido desejo de alcançar uma cadeira permanente em um CSNU reformado dentro de um sistema multipolar e multilateral. Por outro lado, foram priorizadas as relações Sul-Sul, especialmente no âmbito sul-americano, em que o comportamento brasileiro passou a ser ativo em relação à cooperação internacional e de reforço de sua presença econômica no comércio e investimentos diretos na região. Destarte, a postura diplomática adotada no período dessa presidência, de acordo com Almeida (2004, p. 165), pode ser caracterizada como crítica à globalização e à abertura comercial, estando em voga a demanda pelo acesso a mercados dos países desenvolvidos, a manutenção de mecanismos que favoreçam os países em desenvolvimento, o não engajamento em demandas de liberalização que viessem a comprometer a capacidade de o país estabelecer políticas de desenvolvimento autônomo, entre outros, além da busca por maior integração e cooperação com outras potências emergentes e com os vizinhos regionais (ALMEIDA, 2004; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

1.2.1.1. Conselho de Segurança da ONU

Um momento reformista no mundo foi percebido a partir da crise econômica de 2008-2009, principalmente na área econômica, com a proposta de reforma do FMI. Na esfera política, no entanto, as instituições continuavam no mesmo modelo pós-1945 o qual quem detém voz nas discussões políticas são as grandes potências do sistema. As Nações Unidas ainda eram conduzidas dessa maneira, e, de forma muito mais acentuada, o CSNU. Sem conseguir controlar as pressões dos emergentes, a ONU, fundada a partir da realidade do pós-Segunda Guerra Mundial, não realizou significativas mudanças no Conselho que detém a legitimidade de adotar resoluções. Nesses anos, o governo brasileiro deu bastante prioridade ao pleito pela reforma no CSNU, que seria justificada, segundo o então chanceler Celso Amorim (2010), pela necessidade de preservação da sua legitimidade e efetividade. Esta reforma deveria acontecer de forma a refletir a atual distribuição de poder e reconhecendo o papel dos países em desenvolvimento na preservação da paz e segurança internacionais. Apesar de representarem a grande maioria dos membros da ONU, eles não são adequadamente representados entre os membros permanentes do CSNU. Brasil, Índia, Alemanha e Japão (o G4) fazem campanha por uma reforma que inclua novos membros permanentes e não-permanentes no Conselho.

Na visão deste grupo, o momento reformista vivido e que começou na esfera econômica pode ser transposto para a esfera política e ser traduzido em uma reforma nas áreas da paz e segurança internacionais. Destarte, muitas das iniciativas que partem do Brasil em temas de política externa têm como objetivo mostrar o país como uma nação apta a fazer parte deste órgão. Entretanto, cabe apontar que as iniciativas diplomáticas do país são levadas a cabo não só por esta aspiração, mas também por o Brasil desejar mostrar que não compactua com qualquer ação que seja realizada e vá de encontro com a tradição diplomática brasileira, tendo como propósito somente o de realizar o desejo de alguma grande potência e garantir um possível assento permanente (AMORIM, 2010).

Com a ideia de reforma desse sistema, o Brasil, de acordo com Paulo Roberto de Almeida (2010), engajou recursos humanos, diplomáticos e financeiros para a articulação com outros países, especialmente o G4, com o propósito de reforma da Carta da ONU e o alargamento do CSNU. Segundo este diplomata, a aceitação da figura de Lula pelos líderes internacionais (todos os líderes do G8 o convidaram para reuniões do grupo, a exceção de George Bush) e da mídia

internacional o convenceram de que esta ideia era não só factível, mas também tangível, apesar de alguma oposição por parte de países do entorno regional do Brasil (Argentina e México, especialmente). Destarte, a iniciativa para o alcance deste objetivo foi tomada de diversas formas pelo Brasil. Alguns exemplos são a oferta de remissão de dívidas bilaterais a países pobres, ou até mesmo a exportadores de petróleo, como o Gabão; e a criação do G4 com a finalidade levar a proposta de reforma ao então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan. Entretanto, dois atores e membros permanentes do Conselho (EUA e China) não eram favoráveis a esta proposta e nunca a levaram adiante.

Por este motivo, Almeida (2010) aponta a aceitação por parte do Brasil em assumir o comando do processo de pacificação do Haiti em 2004, engajando recursos consideráveis no processo de *nation-building* que foi, claramente, além da forma de participação tradicional do Brasil em operações de paz¹², e apresentou-se como forma de ação que poderia ajudar a alcançar este objetivo maior. A abertura de embaixadas permanentes em países da África e ilhas caribenhas também representaria ação em sentido de alcançar o objetivo, mas com “poucos resultados práticos”¹³, ainda segundo este autor (ALMEIDA, 2010, p. 167). Desta maneira, faz-se evidente o desejo de ocupação de uma cadeira neste espaço, reformando o unilateralismo e unipolaridade em direção à multipolaridade e multilateralidade do sistema, trazendo maior equilíbrio nas relações entre Estados (ALMEIDA, 2004).

O pleito pelo assento permanente é talvez a maior expressão da aspiração brasileira de ser considerado um ator de relevância na ordem internacional e com capacidade decisória em assuntos internacionais. As ações feitas pelo Brasil com a intenção de alcançar este pleito estão, em grande medida, relacionadas a assuntos de segurança internacional. O caso específico e de destaque para este trabalho é a entrada do país na operação de paz no Haiti, a qual a atuação brasileira seria o principal e mais importante fato que o levaria à permanência no Conselho. Essa aspiração está diretamente ligada ao desejo de projeção internacional brasileiro e ligou-se também diretamente com a proteção dos interesses nacionais e regionais. O Haiti faz parte do grande entorno regional do Brasil e o país, tendo a visão de que é uma potência regional, possui o dever de proteger seu entorno e seus vizinhos de ameaças. Assumir um

¹² As posturas tradicionais e a adotada a partir do Haiti sobre o comportamento brasileiro em operações de paz serão tratadas adiante neste trabalho.

¹³ Tradução livre. No original: “with very limited results in practice” (ALMEIDA, 2010, p. 167).

papel protagonista em uma operação de paz do tamanho e complexidade tais quais os da MINUSTAH representou o papel de relevância que o país buscava adquirir, além de ter mostrado a responsabilidade e habilidade do país em operar em missões de paz em que o país receptor estava em situação de conflito. O sucesso atribuído à MINUSTAH, uma operação de manutenção da paz autorizada sob o uso da força (Capítulo VII da Carta da ONU), com ocorrência de desastres naturais durante seu mandato que agravaram a situação, foi atribuído à forma responsável (em relação ao uso de força e o compromisso com a reestruturação institucional e desenvolvimento do país) com que o Brasil interviu. Aspectos que não foram alcançados em operações anteriores neste país¹⁴. Desse modo, cabe ressaltar que os três elementos se conectam: a aspiração brasileira por projeção internacional, o pleito pelo assento no CSNU e a entrada brasileira no Haiti; fazendo parte de uma estratégia maior de atuação internacional.

1.2.1.2 América do Sul

Desde o início do mandato de Lula, a América do Sul foi uma prioridade de política internacional do governo. Em seus discursos de posse, o presidente deixava claro seus objetivos de política externa e esboçava, de forma não explícita, um projeto de liderança brasileira¹⁵ para a região sul-americana através de apoio a arranjos institucionais para que se pudesse criar uma identidade do Mercosul e da América do Sul (ALMEIDA, 2007a):

Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país (MRE, 2008, p. 15).

¹⁴ Maiores informações e explicações sobre a MINUSTAH e outras intervenções no Haiti, bem como a atuação brasileira na operação de paz serão exploradas nos capítulos subsequentes.

¹⁵ De acordo com Almeida (2007a) este projeto de liderança em seu entorno geográfico nunca foi apresentado explicitamente em nenhum dos dois mandatos de Lula. O que havia era a insinuação deste objetivo nas falas e ações de PEB.

Toda essa intenção seria, em tempo, transposta para além do continente sul, em direção à América Latina (ALMEIDA, 2007a). Em vista disso, o presidente tentou fazer da presença brasileira um fator para a estabilidade democrática da região. Entretanto, ao buscar assumir o papel de potência regional, as expectativas dos demais países em relação à economia e política da região nem sempre estavam de acordo com os interesses brasileiros de afirmação como ator global. Muito do que o país estava fazendo no sentido de liderança tanto na América do Sul quanto na América Latina estava ligado à mediação de crises locais de Estados (Venezuela, Equador, Bolívia, Honduras e Haiti), ao mesmo tempo que estabeleceu alianças políticas mais sólidas com chefes de Estado do Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Do mesmo modo, a ideia de uma identidade sul-americana foi institucionalizada, especialmente quando foram criadas a Subsecretaria-Geral para a América do Sul¹⁶ no Itamaraty (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003) e a CASA, em 2003 e 2004, respectivamente. Isto é verificado de forma mais clara a partir do aumento das relações políticas e comerciais com o Mercosul e com a fundação da Unasul, em 2008. Ademais, em 2004, esforços em direção ao estabelecimento de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina foram feitos, obtendo resultados positivos (AMORIM, 2010).

Não é válido pensar, entretanto, que a tentativa de sul-americanizar o comércio e a política brasileiros resulte em uma exclusão e comprometa a diversificação de parceiros. Ela deve ser vista como uma forma de inserção no sistema internacional. A integração com seu entorno favoreceu também a aproximação com países da América Latina e Caribe, vide a CELAC e o fato de o país ter aberto representações diplomáticas em todos os países pertencentes às duas regiões citadas¹⁷. Destarte, de acordo com Amorim (2010, p. 227):

A integração sul-americana é prioridade na política externa brasileira. O Brasil reconhece que é mais forte e mais influente nos assuntos globais ao trabalhar mais perto de seus vizinhos e ao ajudar a promover a paz e a prosperidade na sua região. Apesar de suas dimensões continentais e seus vastos recursos naturais, o Brasil escolheu

¹⁶ Atualmente, Subsecretaria Geral da América Latina e Caribe.

¹⁷ O início do governo foi marcado pela reafirmação do contato brasileiro com a América do Sul. Em fins do mandato é que se percebe a expansão das pretensões brasileiras em direção a América Central e Caribe (AMORIM, 2010).

firmemente trabalhar para a integração regional (América do Sul). Estreitamento das relações econômicas e políticas contribuem para o crescimento e estabilidade. Aumenta também nosso peso (Brasil e América do Sul) nas negociações internacionais¹⁸.

O Mercosul é ponto inicial para a integração da região, de acordo com Amorim (2010). Iniciada por motivações políticas¹⁹, a formação do bloco foi feita como um acordo de livre comércio e uma “imperfeita” união aduaneira entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai²⁰ (BERNAL-MEZA, 2013, p. 6). Segundo Bernal-Meza (2013), o Mercosul foi a principal aposta de regionalismo sul-americano entre os principais países da região por pelo menos quinze anos, com um alto nível de intercâmbio comercial sub-regional.

Em 2010, Amorim (2010) apontava que os laços de produção e os laços econômicos dos países do bloco estavam mais integrados do que nunca. Alguns experimentos em relação ao desenvolvimento financeiro e assuntos monetários estavam sendo feitos: moedas locais eram utilizadas em transações, além da redução do custo do comércio regional entre pequenas e médias empresas. Ao longo dos anos, o Mercosul transformou-se em um grande parceiro comercial, maior do que os EUA, por exemplo, além de a Argentina ser o destino de grande parte dos produtos de exportação brasileiros, ficando atrás da China, somente. Mais do que uma associação comercial, o bloco tornou-se uma dimensão política, com o Protocolo de Ushuaia²¹ de 1998; em 2005, com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, visando um desenvolvimento balanceado dos Estados membros com a

¹⁸ Tradução livre. No original: “South American integration is Brazilian foreign policy’s top priority. Brazil recognizes that she is stronger and more influential in global affairs by working closely with her neighbours and by helping promote peace and prosperity in her region. In spite of her continental dimensions and vast natural resources, Brazil made a resolute choice to work for regional (i.e. South American) integration. Closer economic and political relations contribute to growth and stability. It also increases our (Brazil’s and South America’s) clout in global negotiations”.

¹⁹ Amorim (2010) aponta que a intenção inicial era a reaproximação de Brasil e Argentina.

²⁰ Atualmente a Venezuela está suspensa do bloco e a Bolívia encontra-se em processo de adesão (MERCOSUL, 2018).

²¹ Este protocolo condena qualquer tentativa de tomada do poder de um governo democraticamente eleito.

finalidade de promover o desenvolvimento socioeconômico nestes, sendo o Brasil o maior contribuinte do Fundo e; em 2007, com a criação do Parlamento do Mercosul²² em Montevideu (AMORIM, 2010).

Deste modo, a importância do Mercosul para o Brasil pode ser tomada como o caminho para a diversificação de suas relações internacionais, principalmente econômicas e comerciais, como forma de impulsionar a globalização de sua economia com uma indústria competitiva. Esta foi uma etapa inicial para a abertura gradual à economia mundial; a segunda etapa, de acordo com Bernal-Meza (2013) seria a extensão dessa ao âmbito sul-americano. Desta forma, os projetos regionais ou sub-regionais os quais o Brasil se engajou foram parte de sua estratégia de fazer parte da estrutura de poder econômico e político mundial.

Nesse sentido, a consolidação institucional e o alargamento do bloco estiveram entre as intenções do então presidente desde o início de seu mandato, por isso verifica-se a tentativa de atração de novos parceiros e a facilitação da entrada deles ao bloco²³. De acordo com Almeida (2010), a criação do Parlamento do Mercosul não contou com reais funções, ademais, não houve progresso real nos campos da liberalização do comércio e na abertura econômica entre os membros; além disso, no concernente ao alargamento do bloco, somente a Venezuela decidiu aderir ao mesmo²⁴. Almeida (2010), em crítica ao comportamento brasileiro em relação ao Mercosul, aponta que a proposta, a criação e o financiamento, por parte do Brasil, de um fundo para corrigir os desequilíbrios na região duplica o trabalho dos bancos atuantes na região (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, por exemplo) e gera a má alocação de dinheiro para “projetos mal geridos por burocratas incapazes de corrigir qualquer desequilíbrio entre eles”²⁵ (ALMEIDA, 2010, p. 169). Portanto, o diplomata argumenta que o desejo de alargamento do Mercosul por

²² Tem como competência de controle, de contatos com a sociedade civil e de proposição de projetos do processo de integração (PIETRAFESA, 2011).

²³ Bolívia, Chile, Venezuela e Equador eram os países passíveis de entrar, e a facilitação era no sentido de renunciar a Tarifa Externa Comum, contrariando a disciplina normal de uma união aduaneira (ALMEIDA, 2010).

²⁴ O país aderiu ao bloco em 2012, em meio a hesitações das alas mais democráticas e do comércio mundial (ALEMIDA, 2010). Entretanto, em 2017 o Estado foi suspenso do bloco por ter falhado com o Compromisso Democrático do Mercosul conforme o Protocolo de Ushuaia (MRE, 2017).

²⁵ Tradução livre para “projects poorly managed by bureaucrats and incapable of correcting any imbalance between them” (ALMEIDA, 2010, p. 169).

parte de Lula se traduziu na oferta de adesão ao bloco para todos os países da América do Sul dispostos a aderir, mesmo que para isso fosse preciso ignorar alguns requisitos em função da acomodação de certos países que possuíam fortes motivações políticas²⁶.

O processo de integração sul-americano foi posto em prática não só por ministros e altos oficiais dos governos de cada país, a figura do próprio presidente Lula foi importante para o procedimento integrativo da região. O mandatário recebeu, ao longo de meses, representantes de Estado de cada país membro e visitou todos os países da região, algo que Amorim (2010) coloca como nunca feito. Esse tipo de integração política levou a uma diferente dimensão, em que os países da mesma região passaram a estar sob o mesmo “guarda-chuva institucional” (AMORIM, 2010, p. 229) com a criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008²⁷ e do CDS, posteriormente, para tratar dos assuntos de defesa da região.

Essa proposta evidenciou, de acordo com Bernal-Meza (2013), a mudança de prioridades do país, desde o que se refere ao sub-regional até ao regional, além da mudança de pensamento. Agora a integração passou a ser possível com a Unasul: ela trouxe maior importância para a infraestrutura do que para o comércio, além de flexibilidade para aceitar, em seu interior, as diferentes formas de inserção tarifária da região. Tendo originalmente um perfil voltado aos temas econômicos e de infraestrutura, a importância da liberalização financeira e comercial foi sendo diminuída ao passo que seu perfil político foi aprofundado. À vista disso, seus primeiros projetos estavam nas áreas temáticas para a de integração econômica, social, física, energética, políticas sociais, rurais, de desenvolvimento alimentar, cooperação em áreas tais como saúde, tecnologia, ciência, educação e cultura, controle de drogas, defesa e infraestrutura, até que foram adicionadas a cooperação na área de segurança e defesa. Tudo isso teria o intuito de fomentar a aproximação com seu entorno regional, além de ter se mostrado útil para a resolução

²⁶ Países como Chile, Bolívia, Equador, Colômbia e Peru não aderiram ao bloco pois preferiram fazer parte de outros blocos comerciais ou deram prioridade a acordos bilaterais em detrimento do bloco (ALMEIDA, 2010).

²⁷ Como mencionado anteriormente, a primeira tentativa de integração política da região data de 2004, com a criação da Comunidade de Nações Sul-Americanas, CASA (AMORIM, 2010).

de crises as quais a região precisava enfrentar de forma coletiva²⁸ (AMORIM, 2010; BERNAL-MEZA, 2013).

À vista disso, algumas características da Unasul a diferencia dos demais projetos de integração regional: o pragmatismo ideológico e a flexibilidade comercial. Ou seja, todas as gamas de políticas tarifárias já existentes foram aceitas pela Unasul; a incorporação da agenda de segurança e defesa; e a grande capacidade política demonstrada em resolver os problemas intra-regionais, bilaterais e problemas internos de política nacional que ameaçam transformar-se em fatores de alteração da ordem político-institucional. No entanto, a união apresenta debilidade institucional e uma restrita representação internacional, qual seja a Secretaria Geral e a presidência *pro tempore*, considerados elementos importantes na consolidação de uma entidade (BERNAL-MEZA, 2013). Assim, o ex-ministro Celso Amorim coloca que a Unasul “deu uma face à América do Sul”²⁹ (AMORIM, 2010, p. 230), servindo também como um útil instrumento de diálogo com países fora na união e para a consolidação da região como ator político, influenciando e incitando uma maior interação latino-americana e com o Caribe.

Sendo parte da Unasul, o CDS surgiu como uma proposta do governo Lula da Silva em 2008. O definindo a partir da visão oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, tem-se que este Conselho é regido pelo respeito irrestrito à soberania, integridade, inviolabilidade territorial e a não-intervenção nos assuntos internos dos Estados. Além disso, ele ratifica a autodeterminação dos povos, a plena vigência das instituições democráticas e a proteção dos Estados frente a ameaças ou ações internas ou externas; deste modo, promove a defesa dos direitos humanos, a defesa soberana dos recursos naturais e a promoção de medidas de confiança e transparência em assuntos militares e de defesa. O CDS pretende fazer da América do Sul uma zona de paz, com condições para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico-social; visando, com isto, a construção de uma identidade de defesa sul-americana que gere consensos para o fortalecimento da cooperação no continente (MRE, 2018). Destarte, é importante ressaltar que o CDS não possui aspiração militarista para a integração regional. O objetivo deste

²⁸ Auxiliou na situação política boliviana em 2008, na mediação das tensões entre Colômbia e Venezuela e na ameaça à estabilidade institucional equatoriana (AMORIM, 2010).

²⁹ Tradução livre para “Unasul has also given South America a face” (AMORIM, 2010, p. 230).

conselho é prevenir e resolver conflitos, além da criação de um foro para a promoção do diálogo entre os Ministérios de Defesa de cada país membro e que não dependa nem inclua os EUA (BERNAL-MEZA, 2013).

A partir de todo o exposto, vê-se que a América do Sul foi importante tópico dentro do projeto de potência brasileiro no governo Lula da Silva. A aproximação com os países vizinhos e com os países do Mercosul era imprescindível ao Brasil se ele quisesse ser o centro de poder da região. A percepção, pelos vizinhos, de que um Estado se configura como potência regional é essencial para que este possa inserir-se na ordem como uma potência global emergente. O reconhecimento das grandes potências é indispensável para isso, mas o reconhecimento dos vizinhos do entorno geográfico é fundamental neste processo. Assim, priorizar a agenda comercial e política com o entorno sul-americano foi também uma estratégia para que o Brasil se apresentasse como líder da região, transpondo essa liderança à América Latina e Caribe. De forma geral, todos os temas abordados nesta seção referem-se à noção de multilateralidade e multipolaridade que eram muito claras na condução de política externa no período governamental em questão. A intenção de projetar o Brasil internacionalmente tinha como bases a consolidação dessas duas dinâmicas para que o Brasil tivesse condições de inserir-se no sistema internacional como potência emergente e defensor das reformas no sistema ONU e CSNU, conquistando a permanência neste último.

Torna-se importante ressaltar que a inserção brasileira na América do Sul e na América Latina foi de extrema importância não só para a consecução da inserção e expansão do papel internacional do país que seria levado a cabo pelo presidente no período analisado, mas também se configura como a inserção no espaço regional em que se insere ação no Haiti a partir de 2004, a MINUSTAH. Estando inserido neste espaço como um ator relevante e como uma potência regional, o Brasil teria condições de legitimar sua ação na MINUSTAH e legitimar ainda seu pleito no CSNU. Mostrando-se capaz de comandar uma operação de paz e como uma potência regional, o país conseguiria mostrar que é capaz de ter voz e ação em ações relacionadas à segurança internacional, especialmente aquelas em que o CSNU é atuante. Assim, a atuação no Haiti, mais do que uma questão de solidariedade diplomática de um discurso oficial de governo, esteve para o Brasil como ação que auxiliaria no cumprimento do propósito de projeção internacional do Brasil enquanto potência, em que conseguir maior

poder na política mundial era um objetivo, refletindo, entre outros aspectos, no alcance do assento no CSNU.

1.3.Considerações Parciais

Assumir um status de potência global depende de fatores objetivos, tais como força econômica, dotação tecnológica, capacidades militares; além do claro reconhecimento dessa condição pelos outros atores do sistema, especialmente das outras grandes potências. Assim sendo, o Brasil ainda não pode ser reconhecido como uma grande potência do sistema internacional. A busca que o país realiza, então, refere-se ao seu reconhecimento como uma potência regional nos âmbitos sul-americano, latino-americano e do Sul Global. Partindo disto, as ações de política externa do governo Lula da Silva foram essenciais para a inserção do país como aspirante a essas posições, que não são naturalmente atreladas a ele. Ou seja, não existe uma naturalidade, por parte de seus vizinhos, em assumir o Brasil como grande líder do Sul. Apesar de possuir fatores como vastas dimensões territoriais, econômicas e demográficas; grande mercado interno e boa presença no mercado externo; diversificação de investimentos; desenvolvimento industrial; e considerável capacidade militar para o subcontinente, falta ao país o reconhecimento como líder da sub-região (especialmente dos vizinhos Argentina e Colômbia).

Isto posto, a direção que a diplomacia brasileira tomou no governo Lula da Silva foi importante para a inserção do Brasil na agenda diplomática internacional, a influência que o país conquistou nessa seara chega a ser mais importante que sua presença em assuntos de comércio global, por exemplo, segundo Almeida (2010), o configurando como ator relevante em negociações multilaterais de comércio. Portanto, o engajamento brasileiro em recursos do tipo humano, financeiro e diplomático foram uma forma encontrada para inserir-se e alcançar alguma voz em foros multilaterais, especialmente na ONU, e poder levar adiante seu pleito pela reforma do CSNU, buscando apoio de grandes e médias potências. Todo esse papel que o Brasil conseguiu alcançar nos governos Lula e aqueles que ainda buscava nesta época foram, em grande medida, resultado do papel ativo da diplomacia calcada na figura do presidente: projetar uma imagem dinâmica do Brasil internacionalmente como um ator da diplomacia internacional, participante de discussões econômicas, políticas e humanitárias da agenda global (ALMEIDA, 2010).

Ao notar todas essas ações pensadas com a finalidade de projetar o Brasil internacionalmente e o intuito de ter suas demandas e seus interesses atendidos no âmbito global, percebe-se que o comportamento governamental diplomático era de fazer do país uma potência, ainda que média e emergente, do sistema internacional. Diplomatas que fizeram parte do corpo do governo em cargos em ministérios de assuntos internacionais, a exemplo de Celso Amorim (2003) e Samuel Pinheiro Guimarães (2001; 2010) reconhecem que a inserção internacional do país em órgãos centrais do sistema era imprescindível para a proteção dos interesses brasileiros. A forma como essa inserção aconteceria seria primeiro em âmbito regional, para que o país usufrísse de legitimidade para atuar no âmbito global como defensor dos interesses próprios e de sua região (sul e latino-americanas). E é neste sentido que se pode pensar em uma intenção de projeção internacional brasileira levada a cabo durante o governo Lula da Silva. Nesta projeção, a aspiração brasileira de apresentar-se como potência esteve ligada com a aspiração pelo assento permanente no CSNU.

Nesse sentido, o Brasil passou a atuar com uma estratégia de não-indiferença em relação às necessidades de seus vizinhos e de seus parceiros do Sul Global. Nessa estratégia estiveram inseridas, especialmente, questões de pobreza, de conflitos armados e de desastres naturais. Esta via adotada, entretanto, não interferiria nos interesses brasileiros de inserção, pelo contrário. De acordo com Amorim (2010), esse tipo de ajuda traria benefícios ao país em termos políticos e econômicos, pois a promoção do desenvolvimento em países pobres não traria somente a paz e prosperidade ao mundo. Sendo assim, a crescente participação do país em ações de assistência humanitária na América Latina, Caribe e África, principalmente, fez do país um importante ator no âmbito da cooperação e com resultados positivos.

Desta forma, as ações de inserção internacional e diversificação de parcerias e relacionamentos tentou fazer com que o Brasil fosse visto como potência emergente capaz de fazer parte de ações e decisões internacionais, especialmente aquelas ligadas à segurança internacional. Ou seja, o Brasil buscou inserir-se na resolução de conflitos que ameaçavam a paz tanto internacionais quanto regionais, a exemplo da entrada na MINUSTAH. A atuação brasileira e os resultados que o país esperava alcançar nesses locais conflituosos faziam parte da estratégia de mostrar-se apto para a ocupação de uma cadeira permanente no CSNU, como será colocado adiante. Assim, a representação que a MINUSTAH tem para a política externa de é de mudança da postura brasileira em relação às operações de paz regidas pelo Capítulo VII da

Carta da ONU, além de evidenciar a linha diplomática de não-indiferença. Sendo assim, não desconsidera os interesses brasileiros de inserção na ordem internacional enquanto potência.

CAPÍTULO 2 - OPERAÇÕES DE PAZ E ENTRADA DO BRASIL NA MINUSTAH

Neste segundo capítulo é abordada a evolução das operações manutenção da paz da ONU (de 1947 às últimas operações autorizadas pelo CSNU), de forma a servir de base para a construção do pensamento acerca da evolução da participação brasileira nas mesmas. De um posicionamento inicial em que os enviados militares brasileiros ou policiais cumpririam somente com papel de observação, ao momento em que o Brasil concordou em participar de uma operação de paz sob o Capítulo VII (mais ainda, como comandante das forças militares desta), existiu uma construção de pensamento brasileiro acerca das missões e paz e a percepção de que paradigmas de política externa foram quebrados. Com isto, se busca perceber a inclusão do uso da força militarizada pelas tropas trabalhando a serviço das Nações Unidas, tentando perceber como aconteceu o processo de decisão brasileiro para a participação em operações de paz e os ganhos e interesses que o país busca alcançar ao engajar-se nessas missões. No âmbito da ONU, é tentado ainda entender as causas que levaram a organização a autorizar operações valendo-se do recurso da força. Nessa lógica, ao explorar as motivações e o processo de decisão dos países contribuintes de tropas militares sobre o engajamento em missões, é possível entender as razões que os levam a fazê-lo, bem como os ganhos que resultam desta colaboração.

O ponto central do capítulo é procurar mostrar o momento em que o Brasil entra em um ponto de inflexão com sua postura tradicional de política externa de não ser parte de operações que vigorassem sob o Capítulo VII da Carta da ONU, em que o uso da força pelos militares é autorizado no terreno, para além da utilização somente em casos de autodefesa. A decisão de participação na MINUSTAH é o marco central desta mudança. Para tanto, o capítulo versa também sobre a postura adotada pelo país na década de 1990, por diversas razões. A primeira é que este período simboliza o retorno do país às discussões no CSNU sobre as operações de paz; a segunda é porque nesta década o Brasil era explicitamente contrário ao uso do Capítulo VII nesse tipo de missão. Mesmo assim, em 1999 enviou tropas ao Timor Leste (UNMISSET) e, em 2003, assumiu o comando militar no Haiti, apresentando razões para tanto, mas ainda assim contrariando seu princípio de não-utilização de forças.

Visto isso, este capítulo apresenta breve narrativa sobre a conjuntura haitiana no momento da aprovação da MINUSTAH e as

causas que a ela levaram. Também é feito estudo sobre a participação do Brasil, os desdobramentos internos e externos que o levaram ao comando militar, além da discussão sobre em qual capítulo da Carta a missão se insere e as implicações de política externa que esta decisão gerou. Ao fim, mostra-se a aproximação existente entre o engajamento do Brasil nesta operação e a formulação da doutrina da Responsabilidade ao Proteger, lançada anos após a MINUSTAH, mas que seus delineamentos são percebidos ainda durante a execução da missão.

2.1. As operações de manutenção da paz da ONU

2.1.1. Evolução das operações de manutenção da paz a partir do fim da Guerra Fria

O fim do sistema internacional bipolar (1991) provocou a realocação da concentração de conflitos bélicos no espaço geográfico. A dinâmica de conflitos entre Estados do Norte atingiu certa estabilidade e deu lugar a uma concentração de guerras no Sul do globo, especialmente os conflitos do tipo intraestatais (SEITENFUS, 2006). Destarte, a rivalidade soviético-americana, razão de preocupações para a ONU, “deu lugar a uma época em que o sistema internacional parecia ser mais positivo para suas operações de paz”³⁰ (JONES, 2004), visto que o fim desta rivalidade provocou a emergência de conflitos fora da cobertura do “terceiro interessado”, de acordo com Saint-Pierre (2014, p. 5). Tudo isso possibilitou que a ONU agisse de forma mais enérgica no auxílio para a paz. E assim ela o fez. Entretanto, os fracassos verificados na planificação ou no terreno resultaram em uma retração no número de missões aprovadas no início da década de 1990, que só cresceria novamente após o relativo sucesso da MINUSTAH (SAINT-PIERRE, 2014).

Historicamente, o início das operações de paz está marcado pela Liga das Nações, entre as décadas de 1920 e 1930, sem, no entanto, serem denominadas desta forma, mas sendo direcionadas à manutenção da paz e a prevenção de conflitos (BIGATÃO, 2008). No âmbito da ONU, por sua vez, iniciaram-se as operações de paz chamadas

³⁰ Jones (2004, p. 109) coloca que as atividades de manutenção de paz cresceram em escala. Passando de uma média de 13 mil soldados de paz durante a Guerra Fria, para 78.500 capacetes azuis em 1993 em missões realizadas de Moçambique ao Camboja.

“tradicionais” ou de “primeira geração”, as quais ocorreram entre 1947 e 1987 (quatorze, ao todo) e tinham como objetivo o monitoramento de cessar-fogo, tréguas e armistícios, patrulhamento de fronteiras, apoio a retirada de tropas e acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz definitivos, dispondo de pessoal desarmado ou fracamente armado (BIGATÃO, 2008; 2014).

De acordo com Uziel (2010), não existe nas Nações Unidas uma definição do que sejam as operações de manutenção paz. Uma tentativa de estabelecimento de uma definição e terminologia foi feita na década de 1970 pelo Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz, mas sem a apresentação de conclusões. Quanto à segunda, os termos *peace operations*, *peacekeeping operations*, *peacekeeping missions* e *peace forces* são utilizados na Academia, com a consciência de que cada um dos termos reflete uma razão histórica e política³¹. Para definir as operações de *peacekeeping*, Tarrisse da Fontoura (1999, p. 34) aponta:

Trata das atividades levadas a cabo no terreno com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogo, separação de forças etc.) e sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito.

³¹ Uziel (2010) discute o uso dos termos *peace operations* e *peacekeeping operations*. Ele aponta que a primeira expressão possui uma clara postura política em que as missões realizadas por meio de arranjos regionais ou individuais de defesa, mas que não possuem o reconhecimento da ONU, são legitimadas (para Canadá e União Europeia, por exemplo). Já para os EUA, o termo refere-se a qualquer operação militar que não seja uma guerra declarada e que não necessite de consentimento entre as partes, estando incluída nessa lógica a invasão ao Iraque em 2003. Dessa forma, o respaldo acadêmico que este tipo de posição possui está no sentido de que as antigas potências coloniais têm maior respaldo para atuarem em missões de paz, e pela falta de relevância da soberania e consentimento das partes, por exemplo.

Já a expressão *peacekeeping operations* é amplamente defendida por países em desenvolvimento que contribuem com tropas para as operações de paz da ONU. Pelas razões expostas acima, estes alertam que o termo *peace operations* faz parte de um processo que desconsidera a soberania dos Estados e convalida intervenções internacionais que possam ser realizadas pelos EUA, UE e OTAN. América Latina é grande defensora do termo (UZIEL, 2010, p. 20-21).

Para este trabalho, os termos “missões de paz” e “operações de manutenção da paz” serão sinônimos.

Uziel (2010, p. 22), por sua vez, as define como:

Operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de quem recebem mandatos e a quem se reportam periodicamente, que são financiadas por contribuições de todos os membros das Nações Unidas e estão sob comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO); englobam militares, policiais e civis e, no terreno visam a controlar ou resolver conflitos, respeitando os princípios da imparcialidade, consentimento das partes e uso da força somente em legítima defesa.

No verbete “Operações de manutenção da paz (*peacekeeping*)” contido no Dicionário de Segurança e Defesa (2018, p. 582), as operações são definidas como

Operações de manutenção da paz são instrumentos internacionais que compõem um conjunto de estratégias para o gerenciamento de conflitos armados, envolvendo o uso de atividades militares e não militares com o objetivo de prevenir, limitar ou facilitar a resolução de conflitos em que se verifique o emprego da violência entre Estados ou no interior deles. (...). As operações de manutenção da paz contemporâneas, por sua vez, adotam um caráter multidimensional, ao abarcar, também, esforços de apoio humanitário para o desenvolvimento e consolidação da estabilidade estatal no período pós-conflito, a fim de assegurar a sustentabilidade dos processos de construção da paz.

Deste modo, as operações de manutenção de paz surgiram como uma medida contingencial com a finalidade de superar problemas relacionados à segurança coletiva da organização em tempos do pós-Segunda Guerra Mundial, a partir do emprego de forças multinacionais compostas por civis e militares (BIGATÃO, 2008). Bellamy (Bellamy; Willians; Griffin, 2004 apud BIGATÃO, 2014, p. 15) coloca que esse tipo de operação de paz não visava solucionar o conflito por seus próprios meios ao forçar a negociação entre as partes. O que se buscava era a abertura de um espaço de diálogo enquanto o cessar-fogo estava

em andamento, além de posicionarem-se entre os beligerantes a fim de prevenir que a violência escalasse novamente.

É desta preocupação de não se tornar parte do conflito que surgem os princípios fundamentais das operações de paz da ONU: “o consentimento das partes em litígio; a imparcialidade da organização em não favorecer nenhum dos beligerantes; e o uso da força apenas em autodefesa por parte dos peacekeepers” (BIGATÃO, 2014, p. 15). Comentando cada um desses princípios, Uziel (2010, p. 22-23) aponta que a imparcialidade dos peacekeepers refere-se à ajuda que oferecem às partes para que alcancem a paz, algo que não se confunde com neutralidade, visto que não pode haver omissão relacionada a atos que contrariem os mandatos. O consentimento das partes refere-se à necessidade de que os grupos em conflito concordem com a presença da ONU no terreno; enquanto o uso da força em legítima defesa existe como um compromisso dos peacekeepers em evitar ao máximo usá-la, sem, no entanto, deixar-se agredir e podendo utilizá-la preventivamente.

Diante dessas definições e terminologias³² empregadas a partir do surgimento das missões de paz no âmbito das Nações Unidas, na década de 1990 tomou forma um novo modo de operação de manutenção da paz da organização. A mudança significativa que trouxe esse novo formato esteve diretamente ligada aos tipos de conflito que emergiram nestes anos. Eles deixaram de configurar-se como hostilidades entre Estados. Atingiram o interior de países pobres e em desenvolvimento, principalmente aqueles pós-coloniais e pós-socialistas que passaram por “crises profundas de governabilidade; instabilidade política crônica; desorganização da economia; anomia social; fragmentação ou colapso” (NOGUEIRA, 2004, p. 51). Assim, os conflitos foram, em sua maioria, deslocados para África, América Latina, Ásia, Caribe e Leste Europeu, em que as crises tinham início no tecido social do próprio Estado (vide os conflitos da Somália, Angola, Timor Leste, Serra Leoa, Haiti, Ruanda, Iugoslávia e Camboja).

Destarte, por nesses tipos de conflitos não ser possível a identificação clara das partes em contenda, da clara demarcação do

³² Faz-se importante notar e explicitar as diferentes classificações que abarcam as operações de manutenção de paz. O Dicionário de Segurança e Defesa (2018, p. 584), em seu verbete sobre as operações, as autoras do vocábulo apontam uma diversidade de tipos de classificação acadêmica. Seja de acordo com as gerações anterior e posterior à Guerra Fria (Whalan, 2013); de acordo com as tarefas contidas em seu mandato (Durch, 1996); ou relacionando a robustez do mandato (Diehl; Druckman; Wall, 1998).

campo de batalha e da diferenciação entre os combatentes e os não combatentes, sendo estes os alvos diretos da violência generalizada, em grande parte dos casos eles desencadearam graves crises humanitárias nos respectivos países. E isto fez com que as operações de paz da ONU expandissem não só em número, mas também na variedade de ações a serem tomadas pelos peacekeepers, em termos qualitativos. Para Fontoura (1999, p. 84-94), fatores que influenciaram a proliferação das missões de paz foram o apoio de grandes potências às atividades de paz da ONU; o ressurgimento de tensões de cunho étnico, religioso ou nacionalista, que se supunham superados; e a universalização da democracia e o respeito aos direitos humanos. Nos documentos de 1992 e 1995, publicados sob a secretaria geral da ONU de Boutros Boutros-Ghali, “Uma Agenda para a Paz” (A/47/277-S/24111, 1992) e “Suplemento de Uma Agenda para a Paz” (A/50/60-S/1995/1, 1995), respectivamente, foram delineados e definidos os parâmetros e limites dessas novas missões, com cinco técnicas orientadoras para a resolução dos conflitos, quais sejam: (AGUILAR, 2015, p. 114; BIGATÃO, 2008, p. 269-270; 2014, p. 20; OPERAÇÕES ..., 2018, p. 585)

- Diplomacia Preventiva (*preventive diplomacy*): prevenção do surgimento de disputas entre Estados, ou no interior de um Estado, visando evitar a deflagração de conflitos armados, ou o alastramento destes, uma vez iniciados. Contempla ações autorizadas de acordo com o Capítulo VI da Carta da ONU.
- Promoção da Paz (*peacemaking*): ações diplomáticas empreendidas após o início do conflito, que visam a negociação entre as partes para a suspensão das hostilidades. Baseiam-se nos mecanismos de solução pacífica de controvérsias, previstos no Capítulo VI da Carta da ONU.
- Manutenção da Paz (*peacekeeping*): ações empreendidas por militares, policiais e civis, no terreno do conflito, com o consentimento das partes, objetivando a implementação ou o monitoramento do controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças, etc) e também a sua solução (acordos de paz). Tais ações são complementadas por esforços políticos no intuito de estabelecer uma resolução pacífica e duradoura para o litígio. A base jurídica deste tipo de operação não se enquadra perfeitamente no Capítulo VI nem no Capítulo VII da Carta da

ONU, o que leva alguns analistas a situá-las em um imaginário “Capítulo VI e meio”.

- Consolidação da Paz (*post-conflict peace-building*): executadas após a assinatura de um acordo de paz, tais operações visam fortalecer o processo de reconciliação nacional através da reconstrução das instituições, da economia e da infra-estrutura do Estado anfitrião. Os Programas, Fundos e Agências das Nações Unidas atuam ativamente na promoção do desenvolvimento econômico e social, mas também pode haver a presença de militares.

- Imposição da Paz (*peace-enforcement*): respaldadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, essas operações incluem o uso de força armada na manutenção ou restauração da paz e segurança internacionais. São estabelecidas quando o Conselho de Segurança julga haver ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Podem abranger intervenções de caráter humanitário³³.

Os temas que obtiveram destaque na agenda internacional na referida década versam sobre os direitos humanos, o genocídio, a limpeza étnica, o fluxo de refugiados, a tortura, entre outros. Consequentemente, as missões que passaram a ser aprovadas pelo CSNU tornaram-se mais complexas e com uma série de funções, atividades e objetivos que superavam as missões de paz tradicionais. Por esta razão, foram classificadas de missões de “segunda geração”, ou “multidisciplinares”, “multifuncionais” ou “multidimensionais”, visando prestar ajuda humanitária, policiamento ostensivo, supervisão de eleições, auxílio à administração pública, restauração de infraestrutura e setor econômico, verificação dos direitos humanos e os objetivos tradicionais das missões. Assim, elas possuíam três formas de atuar: com a 1) promoção da paz, tratados e negociações entre as partes envolvidas; 2) manutenção da paz, em que se monitora e desmobiliza forças militares, supervisiona-se a instalação de um governo civil

³³ A autora aponta que esta classificação é apenas um marco para a conceitualização e reflexão sobre as operações de paz. Ela ressalta que a atuação da ONU em prever e resolver conflitos “implica na interrelação entre tais categorias, sendo que o termo *peacekeeping* (‘manutenção da paz’) é o mais abrangente para caracterizar as ações onusianas no campo da prevenção e negociação dos conflitos” (BIGATÃO, 2008, p. 270).

provisório e trata-se de questões sobre refugiados; e a 3) construção da paz, em que se monitora questões relacionadas aos direitos humanos, auxílio para realização de eleições democráticas e ações de reconstrução econômica (BIGATÃO, 2008, p. 273), estando pautadas pelo Capítulo VI da Carta da ONU (RODRIGUES; MIGON, 2017).

Os problemas e fracassos enfrentados pelas missões dessa geração originaram a chamada “terceira geração” das operações, iniciadas na década de 1990, as missões de “imposição de paz”, denominadas desta maneira por Boutros Boutros-Ghali. As experiências com as missões na Somália, em Ruanda e na Bósnia e Croácia (UNOSOM em 1993, UNAMIR em 1993 e UNPROFOR em 1992, respectivamente) fizeram com que a ONU respondesse pelo viés da força. Principalmente pela percepção de que havia facções nos locais em conflito que se recusavam a colaborar com o mandato da organização. Kenkel (2013, p. 130), entretanto, destaca que

O aumento da permissividade em relação ao uso da força também resultou diretamente das consequências morais de todas as três missões, que impulsionaram uma mudança crescente no equilíbrio entre os dois componentes da soberania, da não intervenção e dos direitos humanos³⁴.

Nas missões realizadas no final da década de 1990 havia a sombra da inação onusiana ocorrida nas três missões supracitadas. Por esta razão o uso da força nas próximas operações a serem estabelecidas obteve significativo aumento, bem como um aumento nos esforços humanitários da ONU. Essas mudanças de comportamento foram compiladas em 2000, em 69 recomendações presentes no Relatório Brahimi (United Nations, 2000)³⁵, com a finalidade de melhorar a doutrina e estratégia, a capacidade de implantação, planejamento e apoio das operações de manutenção de paz (KENKEL, 2013).

Destarte, as operações ditas de “terceira geração” possuem mandatos pautados no Capítulo VII da Carta da ONU e operam em ações militares para a proteção das atividades de assistência

³⁴ Tradução livre para: “Increased permissiveness regarding the use of force also resulted directly from the moral aftermath of all three missions, which gave impetus to a growing shift in the balance between the two components of sovereignty, non-intervention and human rights” (KENKEL, 2013, p. 130).

³⁵ Relatório completo em UNITED NATIONS. Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 2000. Disponível em: <<http://undocs.org/A/55/305>>. Acesso em: 03 de dez. 2018.

humanitária, em imposições de cessar-fogo e no auxílio à reconstrução dos Estados. Assim, estão autorizadas a usar a força para impor os objetivos dos mandatos das missões sem possuir, entretanto, grandes desvios em relação à natureza dos mandatos de missões tradicionais e da segunda geração (KENKEL, 2013).

Deste modo, Bigatão (2008) percebe a relativização do princípio do uso da força nos mandatos das missões. Anteriormente, o uso desta estava limitado a ações de autodefesa em situações específicas e extremas, mas, nessa nova geração, principalmente nas missões em que há a proteção da prestação da ajuda humanitária, ações impositivas podem existir se for necessária a remoção de obstáculos que impeçam o cumprimento do mandato. Consequência disto é que o princípio de consentimento das partes para que a missão seja autorizada foi alargado: a quantidade de atores em situações de conflitos intraestatais e a dificuldade de distinção daqueles interlocutores que garantirão o acordo a ser estipulado fez com que fosse necessário somente, neste momento, o consenso e consentimento das principais partes para justificar a operação de paz (BIGATÃO, 2008).

Sequente a esta terceira geração, está a quarta geração das operações de manutenção da paz. Nestas, continua a existir a permissão para o uso da força, combinada com a autorização para o exercício de tarefas civis complexas com a finalidade de possibilitar a reconstrução efetiva do país que a recebe (KENKEL, 2013). Enquanto Kenkel (2013, p. 133) coloca que o início desse tipo de operação aconteceu em 1999 com as missões no Timor Leste (UNTAET) e no Kosovo (UNMIK), Rodrigues e Mígon (2017) apontam seu início no ano de 2000 com a missão na Etiópia e Eritreia (UNMEE). Bellamy (et al., 2010) e Rodrigues e Mígon (2017) consideram as operações de quarta geração como operações de terceira geração aperfeiçoadas, e, de acordo com Barnett (BARNETT; ZURCHER, 2009), a origem desta quarta geração foi ainda em 1994, quando Boutros Boutros-Ghali publicou o conceito de *peacebuilding*, citado anteriormente neste capítulo. Para o então secretário-geral das Nações Unidas, o processo de construção ou reconstrução de estruturas no país receptor fortaleceriam o processo de reconstrução da paz e evitaria que a situação conflituosa pudesse, eventualmente, ser reestabelecida.

Desta maneira, para que seja possível se chegar a uma situação de paz, Barnett (BARNETT; ZURCHER, 2009) identifica três dimensões de *peacebuilding* após o conflito, quais sejam 1) a criação de estabilidade; 2) a restauração de instituições estatais; e 3) o direcionamento das dimensões socioeconômicas do conflito. Por estas

razões, as missões da quarta geração marcam uma mudança nas metas de intervenção internacional, pois recomendam a reestruturação dos sistemas político e econômico do país receptor a fim de que as necessidades dos civis em meio ao conflito possam ser restabelecidas e satisfeitas de forma equitativa e sustentável.

A tentativa de resolver as causas dos conflitos utilizando-se, se necessário, da força, fez com que o número de missões de manutenção da paz aumentasse e a quantidade de organizações envolvidas neste objetivo crescesse da mesma forma, vide as operações organizadas por organizações tais como OTAN, OSCE, ONGs internacionais, agências especializadas da ONU, instituições financeiras internacionais, entre outros³⁶. Kenkel (2013) aponta que as tarefas políticas intrusivas e o potencial uso da força nas operações origina um problema, percebido por Richmond (2004, p. 84, 87 apud KENKEL, 2013, p. 134), de que “o uso de tarefas civis e não-militares de força e construção da paz é realizado por diferentes atores com diferentes origens, agendas e objetivos políticos”³⁷. Logo, coordenar tais agendas, contando com tamanha diversidade de atores envolvidos pode ser considerado um desafio para os comandantes das operações de paz. Atualmente, a ONU conta com sete missões da quarta geração em atividade: UNMIL, UNOCI, MONUSCO, UNISFA, UNMISS, MINUSCA e MINUSMA (RODRIGUES; MIGON, 2017). Embora Rodrigues e Migon (2017) considerarem, em seu artigo, a MINUSTAH como uma missão ainda em atividade, em 15 de outubro de 2017 as atividades da operação de manutenção de paz foram encerradas (MRE, 2018).

Em suma, no decorrer da utilização das operações de manutenção de paz e na sua evolução, a utilização da força pelos peacemakers foi incorporada, especialmente durante a década de 1990 e é utilizada em operações contemporâneas. A introdução do uso da força ao longo dos anos e da referida década é caracterizada pela diversidade do rol de atividades atribuídas às missões, vide as diferentes gerações das operações e as novas atividades a elas atribuídas, especialmente a partir

³⁶ As operações de paz não estão todas sob a égide da ONU. As organizações regionais, ONGs internacionais e instituições financeiras internacionais, como citadas acima, também se envolvem no envio e responsabilidade dessas operações. Assim, há um esforço para a coordenação desses variados atores e suas agendas parcialmente divergentes, de acordo com Kenkel (2013).

³⁷ Tradução livre para: “the use of force and peacebuilding’s civilian, non-military tasks are carried out by different actors with different origins, agendas, and political goals” (KENKEL, 2013, p. 134).

de “terceira geração”. Destarte, ao longo dos anos o uso da força em prol da defesa dos direitos humanos e a proteção de civis foi institucionalizado dentro da ONU e do Department of Peacekeeping Operations (DPKO)³⁸.

2.1.2. Processo de decisão e motivação para os países participarem de operações de manutenção da paz

A literatura acadêmica sobre operações de manutenção de paz reconhece uma diversidade de motivos que levam países a intervir em Estados em situação de crise, partindo, em grande parte, de uma leitura de duas correntes teóricas das Relações Internacionais, a idealista e a realista (CAVALCANTE, 2010; KENKEL, 2011; SEITENFUS, 2006; UZIEL, 2006). A primeira coloca que os países participarão das operações de manutenção da paz por acreditarem na obrigação de proteger e preservar a paz, as normas e valores internacionais e as populações afetadas pelo conflito, mesmo se essas operações forem de encontro com seus interesses próprios. A explicação realista para a participação, por sua vez, é que os Estados farão todo o possível para proteger seus interesses nacionais, dado seus recursos de poder. Assim, a operação de manutenção de paz está como um instrumento de fomento dos interesses nacionais do Estado, sejam esses interesses não apenas securitários, mas também em termos econômicos e de prestígio (CAVALCANTE, 2010; SEITENFUS, 2006).

Isto posto, fatores como ambição política, aumento de prestígio, da imagem internacional e interesses institucionais são elementos motivadores importantes para os países se engajarem em operações deste tipo. Além destes, a expectativa de recompensa dentro do sistema ONU (participação em processos de tomada de decisão, formulação das operações de manutenção da paz, indicações para cargos no DPKO, por exemplo) é um importante fator de motivação. Ou seja, o reconhecimento dentro daquele órgão de que um país é capaz de exercer o papel de *peacekeeper* está entre os interesses de um Estado pois beneficia sua imagem (SOUZA NETO, 2009).

³⁸ DPKO é o departamento da ONU fornecedor de orientação política e executiva para as operações de manutenção da paz da organização e está em coordenação com o CSNU, com as tropas, os contribuintes e com as partes do conflito com a finalidade de viabilizar a implementação do mandato da missão (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Cavalcante (2010) divide as motivações em dois grupos: o militar e o político. No primeiro ele elenca a vontade do Estado em garantir sua própria segurança, em testar os aspectos operacionais das doutrinas e estratégias militares nacionais, formar e instruir contingentes da nação e garantir a preparação militar do Estado a um pequeno custo. No segundo lado, o político, este autor engloba os fatores citados acima por Souza Neto (2009) e os complementa, mostrando que os países buscam também garantir seus interesses nas respectivas áreas de influência, criar ou fortalecer um status de liderança e fomentar oportunidades para que o Estado se integre na comunidade internacional, além de criar oportunidades de integração ou cooperação internacional e/ou regional, sendo os aspectos militares inclusos (CAVALCANTE, 2010, p. 145). Em suma,

As decisões dos Estados de intervir são, normalmente, relacionadas a duas questões: os cálculos positivos de custo-benefício e suas obrigações morais ou para os beligerantes ou em um comportamento altruísta em geral (NALBANDOV, 2009, p. 23 apud KENKEL, 2011, p. 14).

Para a seleção dos conflitos em que a comunidade internacional se envolverá alguns métodos são aplicados, de acordo com Uziel (2006, p. 94-95). Primeiramente, o autor coloca que os interesses estratégicos dos membros permanentes do CSNU são a variável principal; bem como a ajuda a Estados ricos em recursos naturais; ou ainda quando existem grandes violações aos direitos humanos ou ao direito internacional humanitário. Existem ainda motivações para intervir em Estados pouco estruturados que necessitem de auxílio ou em ex-colônias de países desenvolvidos. Entretanto, esses fatores não são excludentes. Desta maneira, as operações de manutenção da paz da ONU são criadas, em sua maioria, com a finalidade de auxiliar em conflitos que contam com estatísticas mais violentas, de acordo com o número de mortes, especialmente em Estados que não tenham grandes e organizados exércitos e se o conflito tenha perdurado. De acordo com o “*Monthly Summary of Military and Police Contribution to United Nations Operations*”, publicado pelo DPKO, em novembro de 2018, 112 países contribuíram com militares e civis, totalizando um pessoal de 90.821 atuantes em quatorze missões de *peacekeeping* e oito missões políticas especiais. Dentre estes, a maior contribuição de pessoal parte dos países em desenvolvimento, mesmo havendo contribuições de países

desenvolvidos, a percentagem é significativamente menor (DPKO, 2018).

As motivações que levam estes países em desenvolvimento a se envolverem nessas operações estão em torno da busca de resultados que melhorem sua posição no sistema internacional, além da busca pelo reforço ao multilateralismo, com o objetivo de projetar-se na organização e conseguir influência; da busca das operações de paz como manifestação de reforço do mecanismo de segurança coletiva; e a tentativa de garantir transparência nos mecanismos de decisão e no sistema das Nações Unidas (UZIEL, 2006, p. 98-99).

Nesse sentido, o Brasil adotaria a participação em operações de manutenção da paz como estratégia para sua integração no sistema internacional, enquanto um país ocidental e potência média que se engaja nessas operações com o intuito de alcançar um espaço no sistema já estabelecido. Assim, sua participação na missão no Haiti, a partir de 2004, para além da alegação de que se tratou de uma tentativa de conseguir um assento permanente no CSNU, é vista por Alsina Jr. (2009, p. 190) de forma que a atuação brasileira em operações de paz traria para o país maior margem para seu poder de barganha, contribuiria para o aumento de seu *soft power* e poderia ser usado como razão para o aumento dos recursos direcionados ao setor de defesa do país³⁹. Além destes, Hamann (2015, p. 14) aponta que o engajamento em missões da ONU mostra como o país esteve preocupado em participar “da divisão de tarefas do sistema internacional e de contribuir para a produção de bens públicos globais, sendo a manutenção da paz um dos mais importantes”. Ademais, a participação do país teria como finalidade a projeção de poder brasileiro de acordo com o interesse nacional; seria uma forma de construir confiança mútua na América Latina e oferecer ao Brasil a imagem de um país cooperativo, eficiente e confiável capaz de manter a paz na região (SOUZA NETO, 2009, p. 172).

2.2. A participação do Brasil nas operações de manutenção de paz da ONU

A participação do Brasil em uma missão de paz sob a égide da ONU foi iniciada em 1948, quando o país enviou militares para a UNSCOB, ocorrida na Grécia entre os anos de 1947 a 1951. Entretanto, por sua característica de missão de observação, ou seja, com o emprego

³⁹ Adiante neste capítulo o engajamento brasileiro em operações de manutenção da paz e na MINUSTAH será aprofundado.

de militares desarmados, esta participação não é contabilizada no histórico brasileiro de operações de manutenção da paz. Destarte, a primeira participação em operações de manutenção da paz foi em 1957, com o envio de seiscentos homens a Unef I, no auxílio do conflito entre egípcios e israelenses (OPERAÇÕES ..., 2018, p. 590). A partir deste momento, o Brasil esteve presente em cinquenta e três operações de paz e missões políticas especiais sob o comando da Organização, seis missões gerenciadas pela OEA e da Missão de Observadores Militares Equador-Peru, criação do Grupo Garante. O papel brasileiro nestas foi o envio de observadores militares, policiais, peritos eleitorais, especialistas em saúde, civis e, mais recentemente, tropas armadas em determinadas missões⁴⁰ (AGUILAR, 2015, p. 115).

Segundo Canabrava (1996 apud OPERAÇÕES ..., 2018, p. 590), “o engajamento brasileiro em operações de paz representa o cumprimento de obrigações internacionais e deve ser entendido pelo prisma dos interesses e objetivos nacionais e da projeção do país no mundo”. Desta maneira, Aguilar (2002) aponta que a participação em operações de manutenção de paz é um instrumento de política externa do Brasil. Assim, desde a primeira participação de comandantes da força brasileiros em uma operação, na Unef I, existia o objetivo político de busca de maior autonomia e de maior espaço de atuação internacional do país, tendo sido levado a cabo nos governos dos presidentes Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart.

Nos anos correspondentes ao regime militar brasileiro, o país se engajou em uma parceria estratégica com os EUA, com a finalidade de combater a chamada “ameaça comunista nas Américas” e poder posicionar-se como líder na região; além de nos governos Costa e Silva e Médici ter havido uma preocupação com o desenvolvimento econômico brasileiro, tendo como prioridade fazer do país uma potência à época do milagre econômico⁴¹. Mesmo intentando projetar seu poder na América Latina e na África, o Brasil deixou de engajar-se em operações de paz por vinte anos, de acordo com Diniz (2005), período

⁴⁰ São elas: Suez, República Dominicana (Domrep) (operação da OEA), Moçambique (Onumoz), Angola (Unavem I, II, III), Timor Leste (Untaet), Haiti (MINUSTAH) e Líbano (Unfil) (AGUILAR, 2015, p. 115).

⁴¹ O milagre econômico brasileiro refere-se ao período entre 1967 e 1973 quando as taxas de crescimento do país se elevaram, em razão da política econômica adotada e da conjuntura internacional favorável (CPDOC, 2018). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

em que esteve ausente do CSNU⁴² e coincide tanto com a desconfiança que a diplomacia passou a ter com as organizações multilaterais⁴³, quanto com o receio de que países ingerissem na soberania brasileira em temas como direitos humanos, meio ambiente e energia nuclear na conjuntura dos governos militares (AGUILAR, 2002). Uziel (2010) destaca que mesmo tendo se ausentado das missões de paz do CSNU, o país valorizou órgãos que tinham como foco o desenvolvimento econômico, como o UNCTAD e ECOSOC. Neste período, o país participaria, então, do Comitê Espacial de Operações de Manutenção de Paz (C-33)⁴⁴. Neste local, o argumento brasileiro sustentado era de que as missões de paz deveriam possuir uma normatização clara, contando, para isto, com a inclusão de um “Capítulo VI e meio” no referente ao uso da força. Para tanto, fez articulações com países médios tais como Argentina, Paquistão, Egito, Índia e Nigéria na tentativa de avançar as propostas que eram empatadas pelo CSNU e de alcançar uma mudança no Comitê. Sem respostas positivas, o país retirou-se em 1977⁴⁵.

Esta situação mudaria no final dos anos 1980 com o final da Guerra Fria e a nova estrutura política internacional que se iniciara na década seguinte. Internamente, a política de desenvolvimento com trações protecionistas até então adotada e a inserção internacional do Brasil começou a ser repensada, de acordo com Diniz (2005), além de estar em curso a redemocratização (UZIEL, 2010). Com isso, a reinserção em foros multilaterais foi iniciada com a assinatura de tratados e presença em foros sociais da ONU. A volta do país nas

⁴² Uziel (2010, p. 87) cita Caçado Trindade (1983; 1984) e Sennes (2001) quando estes colocam que mesmo não fazendo parte do CSNU, o Brasil estava presente nele quando questões de seu interesse estavam em discussão.

⁴³ Neste período a diplomacia do Brasil buscou firmar sua autonomia e influência internacionais por meio do distanciamento em relação às superpotências e aos organismos que contribuíam para o “congelamento do poder mundial” (DINIZ, 2005, p. 94).

⁴⁴ Segundo Uziel (2010, p. 87) este comitê foi formado em 1965 contando com 33 membros até 1988, quando a China o integrou. Mesmo contando com mais de cem membros atualmente, o comitê continua sendo denominado C-34.

⁴⁵ O Brasil ausentou-se do comitê visto que não encontrou espaço para discussões e negociações, os debates eram poucos transparentes e os membros não possuíam interesse em avançar nos tópicos. O país também não fazia mais contribuições com as missões e, de acordo com Uziel (2010, p. 87), o desgaste causado pelo comitê era alto. Deste modo, “Reconhecia-se, assim, o caráter limitado das operações de manutenção da paz naquele momento e o fato de que as discussões no Comitê não poderiam superar a ausência de consenso político no Conselho de Segurança” (UZIEL, 2010, p. 87).

missões de paz aconteceu a partir de 1988, quando as operações de manutenção de paz aumentaram em significativo número.

Desta maneira, no governo de Fernando Collor (1990-1992) a participação brasileira nessas operações é continuada e no governo seguinte, de Itamar Franco (1992-1995), percebe-se uma redução da participação política e econômica internacional do país, em razão da prioridade dada à redução dos níveis de inflação brasileiros. Todavia, foi neste período que o Brasil voltou a demandar um assento permanente no CSNU, bem como esteve presente em cinco das onze operações de paz estabelecidas pela ONU (AGUILAR, 2002). Na década de 1990 o país continuou a participar das missões de paz instaladas, mesmo enfrentando a conjuntura de estagnação do desenvolvimento e da consequente perda de iniciativa em assuntos internacionais. O abandono de uma postura ideológica tal como no período militar e a adoção de discursos em favor do multilateralismo contribuíram para a reorientação do Brasil de conformidade com as normas e instituições internacionais e foram os responsáveis pela participação nas operações da ONU e o pleito pela estabilidade regional (CAVALCANTE, 2010).

Quando o Brasil deixou de perceber os organismos multilaterais como arranjos de perpetuação do poder político das grandes potências, passou a interagir de forma mais intensa, enxergando como um espaço capaz de aumentar a margem de manobra brasileira frente tais potências. A mais expressiva manifestação dessa decisão de voltar a esses organismos foi o retorno ao CSNU, mantendo seu pleito de tornar-se membro permanente do conselho (DINIZ, 2005). Dentre as medidas políticas e institucionais internas que puderam dar suporte ao engajamento em operações de paz em coordenação com o interesse nacional estiveram a adoção da Política de Defesa Nacional⁴⁶ em 1996 e a criação do Ministério da Defesa em 1999 (CAVALCANTE, 2010).

Hirst e Nasser (2014) mostram que a participação do Brasil nas operações de manutenção de paz tem, de um ponto de vista político global, um nexos entre o aumento de sua participação e o pleito pelo assento no CSNU. Deste modo, a presença brasileira está especialmente em operações em que existam algum grau de proximidade entre o Brasil e o país a receber a operação de paz, seja pelo fator linguístico, cultural, climático, assim como por fatores tais quais as similaridades com problemas sociais, de pobreza estrutural ou violência pública. Isto

⁴⁶ O documento, segundo Cavalcante (2010), estabelecia os princípios e guias para a condução dos assuntos estratégicos nacionais, considerando a tradição pacífica do Brasil e a ausência de ameaças concretas na América do Sul.

acontece para que haja o que os autores chamam de “foco” nas ações de *peacekeeping* que se engaja, a fim de evitar o uso excessivo dos recursos econômicos e humanos do país, além de ser uma forma de controlar os custos da manutenção de tropas em missões diversas. Neste sentido, o Ministério da Defesa tentou estabelecer um “modo brasileiro” de participação nas operações de manutenção da paz.

No estudo sobre a política externa brasileira e as operações de manutenção de paz, vê-se que o país localiza sua postura entre dois eixos. Segundo Kenkel (2011, p. 16): há uma “tensão normativa entre tradições históricas regionalmente arraigadas da política externa e normas internacionais recém-evoluídas de intervenção; e os efeitos do processo decisório fraturado e subinstitucionalizado do país na área de operações de paz”. A forte cultura de não-intervenção do país sobre a proteção da soberania e da inviolabilidade de fronteiras faz com que o Brasil advogue pela projeção do poder no sistema internacional por via das instituições multilaterais e do direito internacional, sendo essa a normativa seguida pelo Itamaraty. Assim, o autor percebe a existência de um conflito entre a interpretação absoluta da soberania a partir do princípio de não-intervenção e a participação em operações de paz, onde o Brasil procura, cada vez mais, assumir papel de proeminência (KENKEL, 2011).

Esse tipo de ressalva pode ser percebido quando, nos documentos da “Agenda para a Paz”, diplomatas brasileiros manifestavam sua cautela em relação às operações de imposição de paz baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, ao preferir as operações de manutenção da paz estabelecidas com o consenso das partes. Para as primeiras, o país defende que sejam sempre estabelecidas multilateralmente e que haja consenso, com atenção especial para os problemas estruturais que poderiam ser causa dos conflitos, a exemplo do subdesenvolvimento, da pobreza e desigualdades econômicas e sociais, além da preocupação em relação à ingerência de grandes potências nos Estados em conflito, em especial a ingerência dos EUA (DINIZ, 2005).

No entanto, faz-se necessário apontar que o Capítulo VII da Carta da ONU não faz referência somente ao uso da força pelas tropas em campo. Este versa sobre a responsabilidade que é atribuída ao CSNU de determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, decidindo quais serão as medidas a serem tomadas. Assim, a fim de que cesse a ameaça à paz, o CSNU pode decidir sobre medidas que envolvam ou não o emprego da força. Entre elas estão as sanções econômicas, ou rompimento de relações diplomáticas, por exemplo, ou

ações de bloqueio ou uso de meios coercitivos pelas forças navais, terrestres e aéreas dos membros da ONU (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Neste sentido, a participação brasileira em missões de paz da ONU na década de 1990 é limitada em razão de as operações de caráter impositivo serem mais constantes a partir de 1989, sendo baseadas pelo Capítulo VII. Deste modo, a primeira participação brasileira em operação deste tipo acontece em 1999 no Timor Leste⁴⁷ e, a partir deste ano, Diniz (2005) percebe uma característica na presença brasileira nas operações, qual seja que elas acontecem principalmente em países da América Latina ou em países de língua portuguesa, ou seja, áreas consideradas prioritárias pela política externa⁴⁸.

2.2.1. Processo de decisão sobre a participação brasileira em operações de manutenção de paz

De acordo com Kenkel (2011, p. 21), o processo decisório no Brasil para o envio de tropas em missões de paz “é *ad hoc* e subinstitucionalizado”, assim, as partes constituintes possuem grande papel acelerando ou retardando o processo de decisão. Segundo este autor, a base jurídica continua sendo aquela estabelecida em 1956, quando da participação brasileira na Unef I. Desde então o processo ficou estabelecido a partir da prática, qual seja: informalmente, o DPKO solicita da Missão Permanente do Brasil a contribuição de tropas a uma operação que ainda se encontra em fase de planejamento. A Missão, em acordo com os interesses nacionais, encaminha a solicitação ao MRE o qual, ainda informalmente, pede consulta ao MD sobre a disponibilidade de tropas e à Presidência da República sobre a conveniência política interna sobre o deslocamento de pessoal. Passada a fase da informalidade, o pedido formal é feito pelo DPKO e respondido

⁴⁷ O Brasil engajou-se na operação do Timor Leste (INTERFET e UNMISSET) em 1999 pois nela estava a oportunidade de o país demonstrar sua política externa independente (na condição de ex-colônia portuguesa), o compromisso com a autodeterminação e a tentativa de expandir seus parceiros econômicos no Sul Global (PEPE; MATHIAS, 2006, p. 52 apud BRACEY, 2011, p. 321).

⁴⁸ Estas motivações não estão ligadas diretamente ou exclusivamente a interesses econômicos ou comerciais, segundo Diniz (2005). Entretanto, a aproximação com estes grupos de países a partir da década de 1990 deixa claro que estes fatores estiveram nas ponderações para a participação do país nas operações, além das outras prioridades da política externa brasileira. Inclusive, de acordo com este autor, na participação na MINUSTAH.

conjuntamente pelo MRE e MD, a chamada Exposição de Motivos Conjunta, a fim de que haja uma consulta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela provisão do orçamento militar para a operação. Passado isto, o pedido segue ao Legislativo a partir de uma Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional para que este, finalmente, possa aprovar os detalhes do envio por meio do decreto sob a Lei nº 2.593/1956 (KENKEL, 2011, p. 22).

Neste processo, Uziel (2010, p. 90) aponta algumas dificuldades percebidas também por diplomatas e militares envolvidos no envio de pessoal. O autor elenca quatro, quais sejam:

- 1) existe uma baixa institucionalidade, visto que as etapas não estão previstas em uma norma e podem ser contornadas ou questionadas. Ademais, o progresso da decisão depende de constantes pressões políticas, sobretudo junto a órgãos que não estão diretamente envolvidos no tema (como o MPOG ou a Casa Civil da Presidência);
- 2) ainda nesse campo, persiste uma aguda dependência das relações pessoais entre os responsáveis pelo tema para que um pedido seja processado;
- 3) o Congresso normalmente não recebe informações sistemáticas sobre os conflitos tratados e as missões de paz e depende de notícias da imprensa;
- 4) como resultado dos fatores anteriores, é frequente que a decisão seja morosa e acabe não atendendo às expectativas das Nações Unidas, que necessitam de mobilizar contingentes com celeridade.

Este diplomata mostra que entre 1993 e 2005 foram feitas tentativas de mudança da legislação do processo decisório para que a participação brasileira nas missões pudesse ser acelerada e os órgãos estatais tivessem suas competências delimitadas e o Executivo pudesse ter maior margem de manobra a fim de que o processo de envio de tropas fosse expresso (UZIEL, 2010). Isto torna importante a percepção de que o resultado do processo de envio é bastante dependente da política e da personalidade, especialmente a personalidade do presidente, fator que Kenkel (2011) percebe claramente quando do envio das tropas à MINUSTAH, o qual marcou um desvio na condução da postura brasileira sobre este tópico até então. Com isto em vista, a próxima seção explora a postura brasileira na década de 1990 em relação às missões de manutenção da paz realizadas neste período. Esta

tarefa é importante para que se perceba a existência de uma mudança na forma como o Brasil se engaja em missões de paz a partir do fim da década e especialmente quando da missão no Haiti na década seguinte.

2.2.2. Postura do Brasil sobre as operações de manutenção de paz em 1990

Como apresentado anteriormente neste capítulo, na década de 1990 os novos conflitos que emergiram no cenário internacional passaram a ocupar lugar de destaque na agenda internacional principalmente pela recorrência na violação dos direitos humanos. Assim, as operações de segunda geração começaram a ser autorizadas pelo CSNU (BIGATÃO, 2008). O Brasil, por sua vez, seguiu a tendência da ONU e nesta década a participação do país em operações de manutenção de paz de segunda geração cresceu de forma significativa (HIRST; NASSER, 2014; AGUILAR, 2015; RODRIGUES; MIGON, 2017).

O quadro 1 abaixo é ilustrativo da participação brasileira com pessoal durante a década. As razões que podem ser elencadas são, sobretudo, resultado do reengajamento brasileiro com as instituições multilaterais e sua presença nas discussões do CSNU sobre as intervenções internacionais como membro não-permanente. Logo, prestando papel de auxílio e posicionando-se como contribuinte para as operações de manutenção de paz da organização (HIRST; NASSER, 2017). Ademais, esta estratégia foi uma das formas que se levaria adiante o pleito do país pela cadeira permanente no Conselho ou por um processo de reformulação da ONU (DINIZ, 2005).

Quadro 1: Participação brasileira em operações de manutenção de paz de segunda geração.

Missão	Localização	Militares	Policiais	Civis	Anos
UNVEM I	Angola	24	-	-	89-91
ONUCA	América Central	47	-	-	89-92
UNAVEM II	Angola	104	50	14	91-95
ONURSAL	El Salvador	54	17	-	91-95
MINURSO	Saara Ocidental	92	-	-	91-atual
ONUMOZ	Moçambique	225	65	16	92-94
UNTAC	Camboja	-	-	19	92-93
UNOMSA	África do Sul	-	-	12	92-94
UNPROFOR	Ex-Iugoslávia	82	16	-	92-95
UNOMUR	Ruanda/Uganda	23	-	-	93-94
UNOMIL	Libéria	3	-	-	93-97
UNCRO	Croácia	14	2	-	95-96
UNAVEM III	Angola	4.174	48	-	95-97
UNPREDEP	Macedônia	7	-	-	95-99
UNTAES	Eslovênia Oriental	12	2	-	96-98
UNMOP	Pevlalka	6	-	-	96-02
MINUGUA	Guatemala	18	13	-	97
MONUA	Angola	15	33	-	97-99
Total (de participantes)		4.920	286	61	5.267

FONTE: RODRIGUES, MIGON, 2017, p. 89.

Depreende-se do quadro que as participações do Brasil foram constantes no período⁴⁹. A norma de não-intervenção aderida pelo país em sua política externa esteve sempre nas decisões para o envio de soldados e civis, abstendo-se, inclusive de votações de resoluções sobre as crises do Haiti e em Ruanda nesta década (1994). As contribuições brasileiras estiveram, neste período, em consonância com o “evidente interesse e afinidade nacionais”, segundo Kenkel (2011, p. 23), exemplificando o engajamento em missões em Angola e em Moçambique, países ex-colônias portuguesas e membros da CPLP, grupo de países que estiveram no radar da PEB desde a década de 1990. Por conseguinte,

As participações seguiram a lógica da adequação, mas não se divorciaram das considerações das consequências, e estas não foram filtradas por uma lente de crescente perfil internacional (um interesse nacional) por tal participação (Kenkel, 2011, p. 23).

Nesse sentido, a relação com a região em que o conflito se desenvolve torna-se fator determinante para o engajamento brasileiro. De acordo com Aguilar (2015), a presença do Brasil e de outros países sul-americanos no Haiti a partir de 2004 acontece por acreditarem que o problema acontecia no âmbito da segurança hemisférica.

Utilizando-se do exemplo haitiano da década de 1990, a postura brasileira, de acordo com Souza Neto (2009, p. 177), citando a diplomata brasileira Irene de Lima Câmara (1998, p. 168), aponta que o Brasil, atuando como membro não-permanente do CSNU, optou por posicionar-se contra a Resolução 940 de 31 de julho de 1994 deste Conselho para a intervenção no Haiti, amparada pelo Capítulo VII da Carta da ONU, colocando que este seria um “perigoso precedente do envolvimento do Conselho em uma crise interna de um país americano”. A justificativa para tanto, segundo a diplomata, é a de que uma intervenção de caráter unilateral tal qual o proposto nesta ocasião feriria os princípios da não-intervenção na soberania dos Estados, princípio

⁴⁹ O grande número de militares enviados à UNAVEM III, em Angola, justifica-se pela contribuição brasileira com um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia, dois postos de saúde avançados, oficiais do Estado-Maior e observadores militares nesta missão. O país chegou a ser o maior contribuinte de tropas para a missão, que por dois anos foi a maior operação de paz da ONU. No início de 1996, o Brasil chegou a ser o quarto maior contribuinte de tropas para as operações de paz das Nações Unidas. (BRASIL, 2019).

reconhecido na Constituição brasileira, salientando que “a Resolução possuía desdobramentos imprevisíveis e riscos tanto para o Haiti quanto para a comunidade internacional com um todo, e que não havia consenso na América Latina a respeito da questão” (SOUZA NETO, 2009, p. 177).

Antonio Patriota (1997), em sua tese para o curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, aponta a posição da Missão do Brasil junto à ONU no início dos anos 1990, em relação aos debates sobre a Agenda para a Paz na 47^a Assembleia Geral de que

Os países em desenvolvimento, por verem com natural reserva a ampliação da capacidade intervencionista da ONU, quase sempre exercida em cenários meridionais, optaram de modo geral (no debate geral da AGNU) por formulações de apoio genérico, cautelosas ou matizadas à Agenda para a Paz (Telegrama confidencial de DELBRASONU n° 2417 de 17/10/1992 *apud* PATRIOTA, 1997, p. 65).

Deste modo, tais países defendiam os princípios da Carta; a manutenção e ampliação das prerrogativas da AGNU; rejeitavam a unipolaridade e pediam pela democratização do processo decisório e dos mecanismos de representação, notadamente o CSNU. O Brasil, nesse contexto, quando voltou a fazer parte do CSNU estabeleceu compromisso com a defesa da multilateralidade e de uma ordem internacional justa e seguidora do direito internacional, menos violenta e tolerante e democrática. Então, o autor destaca que nesta seara “promoveríamos o conceito de ‘construção preventiva da paz’ (*preventive peace-building*) por intermédio de ações de fomento do progresso econômico e social e conseguiríamos mobilizar o Secretariado e os Estados membros na elaboração e discussão de uma ‘agenda para o desenvolvimento’” (PATRIOTA, 1997, p. 66). Deste modo, a partir da nova ordem global estabelecida no pós-Guerra Fria e o novo modelo de segurança coletiva estabelecido desta data em diante, a posição do Brasil em relação às intervenções levadas a cabo neste período, segundo o autor, era de que

A aplicação de medidas justificadas pelo Capítulo VII a novos tipos de desafios na Somália, na Bósnia em Ruanda e no Haiti, transformariam o Conselho de Segurança em um verdadeiro laboratório, onde experiências concretas revelariam dificuldades práticas na aplicação dos

preceitos teóricos emanados na reunião da cúpula de 1992 e da Agenda para a Paz (PATRIOTA, 1997, p. 66).

Destarte, Patriota (1997) trabalha com os exemplos dos países supracitados e seus respectivos conflitos internos e intervenções autorizadas pelo CSNU. Em sua obra, o autor mostra que as operações nestes países estavam sob a égide do Capítulo VII e os posicionamentos tomados pelo Brasil nas discussões estabelecidas na AGNU estiveram sempre em desacordo com o uso da força como instrumento legítimo para o cessar da violência em intervenções humanitárias. Nesse sentido, a preocupação brasileira com os assuntos de ingerência na soberania esteve como um argumento que o impedia de contribuir com forças. No caso específico da Somália, o país se absteve do envio de forças pois “considera[va] duvidosa a base para aquela iniciativa do Secretário Geral” (PATRIOTA, 1997, p. 69-70). Assim, no telegrama da Missão do Brasil junto à ONU de 26/06/1991, o discurso brasileiro era que “os guardas constituíram um remédio excepcional, onde considerações políticas, humanitárias e de segurança acabaram por sobrepor-se aos princípios de não-intervenção e respeito à soberania, em circunstâncias excepcionais” (PATRIOTA, 1997, p. 70).

Em suma, o país esteve preocupado, e seguiu com uma diretriz de política externa, que as ações humanitárias intervencionistas com o uso da força servissem de fachadas para ações de grandes potências em países em conflito a fim de protegerem interesses próprios geopolíticos e econômicos. Destarte, Patriota (1997) atenta para uma leitura mais realista sobre a responsabilidade coletiva em assuntos de emergência humanitária, especialmente em conflitos não internacionais. O então embaixador em Genebra Celso Amorim (1991-1992) declarou na 51ª Assembleia Geral das Nações Unidas a necessidade de clareza sobre as responsabilidades coletivas internacionais e suas intervenções coercitivas. Assim sendo,

(...) se a segurança internacional parece ameaçada, mas a situação não é absolutamente clara, parâmetros objetivos deverão ser estabelecidos para determinar quando não são admissíveis medidas coercitivas. E quando a coerção for contemplada, e o consentimento entre as partes deixar de ser um requisito, sua cooperação deverá ser buscada, mesmo assim, por questão de princípio, já que sem esta cooperação as possibilidades de êxito serão reduzidas (Discurso

pronunciado pelo Embaixador Celso Amorim no plenário da LI AGNU em 26/11/1996 apud PATRIOTA, 1997, p. 81).

Posição essencialmente correspondente do Brasil aparece nos casos das intervenções na ex-Iugoslávia, em Ruanda e da intervenção no Haiti em 1992. A preocupação com o uso da força esteve presente em discursos brasileiros no CSNU e o pleito era para que se fizesse o possível para evitar o uso do Capítulo VII nas intervenções (vide o discurso brasileiro na sessão do CSNU de 22/06/1994 sobre a Resolução 929, a qual estabelecia a Operação Multinacional de Finalidade Humanitária para Ruanda, ou Operação Turquesa). No caso haitiano da década de 1990, quando o padre democraticamente eleito Jean-Bertrand Aristide sofreu golpe militar e a intervenção ao país para o reestabelecimento da ordem foi iniciada, em 1993 (CAVALCANTE, 2007), o Brasil esteve em coordenação com os países que eram contrários a uma intervenção militar pelo CSNU ao Haiti⁵⁰. Desta forma, se absteve de votar nas Resoluções 940, 944, 948 e 964 do CSNU. A primeira delas forneceu à força multinacional o recurso de utilização de “todos os meios necessários” para chegar-se ao fim do conflito restaurar a legitimidade institucional; enquanto as seguintes faziam referência a esta força de “forma elogiosa”, como coloca Patriota (1997, p. 126).

Destarte, fica clara a posição cautelosa do Brasil em relação às intervenções humanitárias coercitivas estabelecidas pelo CSNU na década de 1990, especialmente naquelas em que o país estava como membro não-permanente do Conselho. Além de constituir-se como diretriz tradicional de política externa, a defesa do Brasil pelos princípios de não-ingerência e não-intervenção estiveram presentes ao longo desses anos e foram defendidos de forma ativa nos fóruns e discussões internacionais sobre as intervenções, especialmente no CSNU e AGNU. Nesta década, em 1996, a Política de Defesa Nacional foi criada com a finalidade de nortear a ação do Brasil nos campos da segurança e paz internacionais. De acordo com Patriota (1997, p. 184) a maior parte das diretrizes do texto refere-se à esfera diplomática, enquanto cinco podem afetar e delinear a atuação do país em foros como o CSNU. São elas:

⁵⁰ Os demais países eram Cuba, México, Uruguai e Venezuela, aqueles que se expressaram contra publicamente (PATRIOTA, 1997).

- a) contribuir para a construção de uma ordem internacional baseada no desenvolvimento sustentável da humanidade;
- b) participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão;
- c) aprimorar e aumentar a capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional;
- e) participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;
- h) intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas (PDN, 1996, p. 9-10).

Assim, Patriota (1997, p. 184) aponta que as referências à solução pacífica de controvérsias e uso da força como estratégias de autodefesa corroboram a característica pacífica e não coercitiva do posicionamento brasileiro. Desta maneira, as abstenções feitas no caso Haiti estiveram de acordo com a adesão regional ao princípio de não-ingerência em assuntos internos e a própria solução pacífica de controvérsias, que, segundo o autor, “continuarão a dominar seu léxico diplomático e fazem parte da Constituição brasileira” (1997, p. 186). Na defesa de que os meios coercitivos não são objetivados pela diplomacia brasileira nas situações de conflito, o autor coloca:

(...) Com exceção dos “worst case scenarios” como os casos de genocídio, não há porque favorecer o estabelecimento de uma relação automática entre crise humanitária e intervenção militar coercitiva. O respeito aos direitos humanos, à justiça e à democracia podem ser promovidos por pressão internacional não-militarizada ou mesmo pela arte da persuasão ou pela expectativa de ganhos econômicos e comerciais (PATRIOTA, 1997, p. 187).

À vista disso, fica clara a perspectiva em que o Brasil via as intervenções humanitárias coercitivas. O país posicionou-se contrário a grandes intervenções feitas àquela década e advogou pela solução pacífica de controvérsias, pela não-ingerência e não-intervenção, especialmente em relação a seu vizinho regional, o Haiti. Em 1999 o país enviou tropas ao Timor Leste em uma missão coercitiva em que a justificativa para a entrada foi o auxílio a um país também colônia portuguesa que tentava se autodeterminar, tendo o Brasil papel de auxílio a um membro da CPLP e possível parceiro econômico no futuro,

dentro da lógica de aumento da esfera de influência brasileira enquanto potência emergente e global player.

Consolidada a postura do país nesse período, a seção seguinte versará sobre a atuação brasileira no Haiti quando do início da MINUSTAH, em 2004. Os aspectos abordados são vistos na literatura acadêmica sobre o assunto, mas torna-se relevante neste trabalho pois mostra o ponto de inflexão percebido na política externa brasileira e auxilia para o alcance da proposta da pesquisa, de verificar se a RwP é uma doutrina justificatória para a ação brasileira no referido país.

2.3. Atuação brasileira no Haiti

2.3.1. Conjuntura da crise haitiana em 2004

A história do Haiti o fez entrar no rol do grupo de países com o “menor desenvolvimento relativo” do Hemisfério Ocidental, segundo Sardenberg (2005, p. 7). A construção de sua democracia e a promoção dos direitos humanos no país não aconteceu de forma simples, visto os longos períodos ditatoriais, além das condições de fome, pobreza, analfabetismo e enfermidade que afetam a população. Além disso, o país esteve por grandes períodos sob intervenção estrangeira que contribuem para a situação vulnerável de sua soberania política (SARDENBERG, 2005). A crise haitiana possui, portanto, causas internas (luta pelo poder, desrespeito à democracia e ao Estado de Direito, crise econômica e violência política e mafiosa) que repercutem no tecido social e podem causar guerras civis e desestabilização da Bacia do Caribe, segundo Seitenfus (2008, p. 49).

A instabilidade haitiana cresceu a tal ponto que se transformou em violência generalizada. Em 2004 uma carta de renúncia do então presidente Jean-Bertrand Aristide e uma mensagem do presidente provisório Boniface Alexandre solicitando uma intervenção internacional causou exaltação na crise política que o país já vivenciava. A renúncia aconteceu mediante pressões dos governos francês e estadunidense após as eleições de 2000 no país, em que Aristide obteve vitória e logo em seguida iniciaram-se conflitos civis incitados pela oposição ao líder haitiano, resultando até mesmo na falência do Estado (BRACEY, 2011).

Diante desta situação, o CSNU formulou a Resolução 1529 (2004), estabelecendo uma Força Multilateral Interina (na sigla em inglês, MIF) de emergência por noventa dias a fim de evitar conflitos maiores do que estavam acontecendo na capital haitiana, Porto Príncipe.

Em junho, sob uma nova Resolução, a 1542 (2004), a força interina foi substituída pela MINUSTAH, contando com tropas do Brasil, Argentina, Chile, Guatemala, Peru e Uruguai naquele momento. Nesta segunda missão, o Estado brasileiro foi o comandante militar das tropas com o oferecimento do maior efetivo de soldados dentre os países participantes, inicialmente. Na percepção haitiana, de acordo com SARDENBERG (2005, p. 354), a liderança brasileira no comando da MINUSTAH “favorece o país e a construção de um consenso regional”.

Desta maneira, a missão, em seus anos iniciais, cooperou no restabelecimento de um ambiente favorável para o desenvolvimento do processo político, além da retomada da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico e social do Haiti (SARDENBERG, 2005). O objetivo central da missão em seus anos iniciais foi tornar possível que os haitianos escolhessem seus dirigentes de forma livre. Para tanto, foram confeccionados e distribuídos novos títulos eleitorais, definidas as regras da campanha eleitoral, os locais de votação e a infraestrutura de operacionalização das eleições. Este objetivo foi alcançado em 2006, com o plebiscito que elegeu democraticamente o novo presidente haitiano René Préval e permitiu a realização de transição do mesmo (SEITENFUS, 2008).

2.3.1.1. MINUSTAH, missão de imposição da paz sob o Capítulo VII da Carta da ONU

A MINUSTAH não é entendida como uma missão de *peacekeeping* tradicional, mas sim uma missão complexa baseada no Capítulo VII da Carta da ONU. Nela, não houve cessar-fogo; as gangues, partes contribuintes para a desestabilização do país, não haviam acordado em serem desarmadas; o uso da força ia além da autodefesa das tropas; além da clara referência a este capítulo na Resolução 1542. Os soldados estavam autorizados a utilizarem-se da força em casos em que civis estivessem sob ameaça de violência, quando o pessoal da ONU necessitasse de proteção, e para proteger os equipamentos e instalações da Organização (SOUZA NETO, 2009, p. 174). Desta maneira, Kenkel (2011) e Souza Neto (2009; 2010) a classificam como missão de imposição da paz, com o uso de missões ofensivas às gangues, com “ações de manutenção da paz tradicional e estabilização, assim como distribuição de assistência humanitária” (MORNEAU, 2006, p. 74 apud SOUZA NETO, 2010, p. 36-37). Assim, a MINUSTAH dividia-se em três esferas: criação de ambiente seguro e

estável; garantia de respeito aos direitos humanos e apoio ao processo político do Haiti.

Devido à complexidade admitida a esta operação, Kenkel (2013) e Rodrigues e Migon (2015) a enquadram na quarta geração de operações de paz. Nestas, como exposto, não só há a permissão para o uso da força pelas tropas, mas também existe a autorização para o exercício de atividades outras que contribuam para a reconstrução do país receptor. A reestruturação dos sistemas político e econômico deste país e a preocupação com as necessidades dos civis são elementos importantes em tais operações, como foi o caso da MINUSTAH.

2.3.2.O Brasil na MINUSTAH

Em 1994, como colocado anteriormente, o Brasil, na condição de membro não permanente do CSNU, foi contra a Resolução 940 para o estabelecimento de uma intervenção militarizada no Haiti, alegando que o caráter desta ia de encontro ao princípio de não-intervenção na soberania dos Estados o qual o país opera constitucionalmente (SOUZA NETO, 2009; DINIZ, 2005). Dez anos mais tarde o país assumia a posição de membro eletivo do Conselho e votou favoravelmente a Resolução 1542 (2004) de estabelecimento da criação da MINUSTAH. Anunciou, inclusive, dias após a aprovação, que se dispunha a enviar contribuição substantiva à missão, inclusa nesta a indicação do comandante para o seu componente militar (UZIEL, 2010). Com esta decisão, dois âmbitos precisariam ser trabalhados para que o Brasil pudesse atuar de forma eficaz na operação: o interno e o externo.

No âmbito interno, a possibilidade de cessão de 1.200 militares a missão gerou situação controversa na opinião pública e no Congresso Nacional, de acordo com Uziel (2010, p. 95). Esta controvérsia não era derivada, segundo o autor, nem da quantidade de tropas cedidas, nem do momento político internacional (visto que o país já havia enviado quantidade semelhante de soldados a Angola e no mesmo período do envio dos soldados ao Haiti havia uma proposta de aumento de contingente para o Timor Leste) (UZIEL, 2010). Razões e interesses para que o Brasil se alinhasse à missão foram dadas pelos Ministros das Relações Exteriores e da Defesa daquele momento, Celso Amorim e José Viegas Filho, respectivamente. Além da ênfase em aspectos institucionais, as relações bilaterais do Brasil com o Haiti estiveram no rol de justificativas, bem como as relações sub-regionais com o Caribe.

Dois temas foram privilegiados pela Exposição de Motivos Interministerial n.º. 121 MRE/MD, proferida por Celso Amorim: 1) a

tradição brasileira de priorizar a solução multilateral de conflitos e o cumprimento dos preceitos constitucionais de prevalência dos direitos humanos; 2) o compromisso com o fortalecimento do multilateralismo e a solução pacífica de controvérsias. A existência de parlamentares contrários ao envio dos militares fez com que os dois ministros se engajassem em consultas prévias com membros do Legislativo a fim de tentar estabelecer concordância na Casa. Para tanto, o Comandante do Exército esteve presente no dia da votação no Plenário (UZIEL, 2010, p. 96). As críticas, entretanto, não deixaram de existir. A desconfiança de que o governo brasileiro estaria se engajando na missão apenas para agradar os EUA e legitimar um golpe de Estado promovido pelos estadunidenses; a desconfiança de que o país estava somente atendendo um pedido de Jacques Chirac, presidente francês naquele momento; e a obsessão do país pelo assento permanente no CSNU formaram um grupo de críticos. O segundo grupo versava sobre o emprego de recursos em outro país e que não estariam disponíveis ao Brasil; enquanto o terceiro grupo sugeria que a instabilidade no Haiti era essencialmente de origem social e o uso de militares não a solucionaria, o adequado seria o envio de suprimentos e profissionais das áreas de saúde e educação (UZEIL, 2010).

No posicionamento inverso, os parlamentares que apoiavam a ida das tropas brasileiras ao Haiti foram favoráveis à Exposição de Motivos Interministerial e argumentaram que mesmo havendo uma participação imperfeita da ONU na ocasião, a alternativa para o país caribenho seria o caos; expressaram ainda que o Brasil não poderia refutar a responsabilidade de promover a paz, sendo ele um dos entusiastas das Nações Unidas; ademais, que as tropas enviadas a Angola, Moçambique e Timor Leste haviam obtido êxito em suas missões e da mesma forma seria feito no Haiti. Após todo esse acontecimento, na Sessão Conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Decreto Legislativo 207/2004, que autorizou o envio de até 1.200 militares ao Haiti, foi votado quão logo após o pedido do Executivo, e o Senado estabeleceu ainda que uma comissão parlamentar visitaria o Haiti a fim de verificar o trabalho brasileiro no local (UZIEL, 2010, p. 97).

Nas discussões exteriores o Brasil estava inserido, desde 2004, no Grupo de Amigos do Haiti, conjuntamente com os EUA, Chile, Canadá e França, porém não fez parte da agenda de redatores da Resolução 1529 (2004). A maior inserção brasileira no caso aconteceu mais adiante neste ano, quando passou a assumir um papel protagonista. Desta maneira, o papel brasileiro foi de articular outros países da região que quisessem

enviar tropas (a exemplo do Chile) ou que não estivessem certificados da necessidade da presença da ONU no Haiti. Assim, aconteceram diálogos com países da CARICOM com visas a dissociar a ideia de que esta seria uma intervenção análoga àquelas ocorridas na década de 1990, com excessiva atuação estadunidense e com mandatos nem sempre executados adequadamente.

De acordo com Uziel (2010, p. 180) “ao logo do ano de 2004, seria consolidado gradativamente um mecanismo latino-americano de coordenação entre ministérios da Defesa e das Relações Exteriores dos contribuintes de tropas”⁵¹. O papel protagonista do Brasil nesta situação era consolidado cada vez mais em cada reunião quando temas como a referência da Resolução ao Capítulo VII e o uso da força estavam em pauta, vide a vontade do Brasil para que a missão funcionasse sob o Capítulo VI, a fim de garantir ao governo haitiano que a operação não se configuraria como uma ocupação estrangeira. Esse pleito não foi totalmente acatado, mas o meio termo encontrado foi de que somente a seção sobre segurança estivesse sob o Capítulo VII, forma que o CSNU encontrou de estabelecer consenso entre os países (UZIEL, 2010).

Esta questão de enquadramento da missão em um Capítulo ou outro da Carta da ONU gera controvérsias amplamente debatidas pela literatura acadêmica (BRACEY, 2011; CAVALCANTE, 2007; 2010; DICIONÁRIO DE SEGURANÇA E DEFESA, 2018; DINIZ, 2006; HAMANN, 2015; KENKEL, 2011;). Kenkel (2011, p. 26) coloca que a contribuição brasileira para a MINUSTAH “representa clara ruptura de uma série de princípios políticos prévios relacionados à missão”. Isto porque para ele, a diferenciação entre capítulos acontece somente no nível semântico para o CSNU, entretanto na prática a missão é “inegavelmente” pertencente ao Capítulo VII. Essa diferenciação de capítulo a qual o autor se refere é o fato de a resolução ter referência a este capítulo na seção sobre o item “segurança”. O mandado da missão foi estruturado, então, em pilares: o primeiro voltado ao militar, para a garantia de “ambiente seguro e estável” no Haiti; o segundo majoritariamente civil, em que o fortalecimento das instituições do país era alvo, especialmente nos temas da promoção do Estado de direito,

⁵¹ Estes Mecanismos foram estabelecidos em 2x4 e gradativamente evoluídos para 2x9 em 2007. O número ‘2’ do Mecanismo refere-se aos dois Ministérios envolvidos de cada país, e o outro número refere-se aos contribuintes de tropas da América Latina para a MINUSTAH (UZIEL, 2010, p. 180, nota de rodapé).

para a estabilidade política e o respeito aos direitos humanos (S/RES/1542, 2004).

Diniz (2006), por sua vez, aponta que somente o parágrafo 7 da resolução traz referências ao Capítulo VII. Sendo assim, o texto estaria todo embasado no Capítulo VI, apenas aquele parágrafo específico não. E isto permitiria enquadrar a missão como uma operação de manutenção de paz, não como uma operação de imposição de paz, como defende Kenkel (2011). Assim, Diniz (2006) continua argumentando sobre o esforço retórico do Brasil em diferenciar as duas resoluções: a 1529 (2004), com referências ao Cap. VII em seu preâmbulo e não assinada pelo Brasil, e a 1542 (2004); em vincular as forças da ONU no terreno apenas para combater as causas do conflito, como a fome, pobreza e a fragilidade das instituições democráticas haitianas.

Tendo isso em vista, e vendo que o Brasil se engajou nesta missão mesmo havendo referência ao tal capítulo, Kenkel (2011) coloca que o país passou a se enxergar como ator global em seu direito, não apenas uma potência média que lidera uma região periférica do globo. Esta autopercepção desloca então alguns paradigmas anteriormente estabelecidos ao passo que os custos-benefícios são redefinidos (KENKEL, 2011; HAMANN, 2015). Celso Amorim (2004, p. 46) percebe que ocupar um maior espaço de influência global pode gerar maiores custos:

Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação. Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões.

Destarte, Kenkel (2011) coloca que passaram a existir maiores custos para a atitude de não-intervenção e que maior o poder, maior a responsabilidade e que se as operações de paz são fundamentais para o cumprimento de objetivos tais como a proteção de direitos humanos, com isto atuar nelas de maneira mais robusta é necessário. Disto deriva a ambiguidade do comportamento brasileiro em relação às operações e seus objetivos enquanto potência média. Diniz (2006) atribui isto a um pragmatismo político imediato em que os objetivos finais a serem alcançados eram o assento permanente no CSNU e a liderança política

na América Latina. Para Cavalcante (2007), no entanto, estes não eram os únicos objetivos a serem alcançados: a projeção e ampliação do país em discussões no cenário internacional, como projetado desde a década de 1990 após a Guerra Fria, seria o principal resultado esperado.

À vista disso, as disposições envolvidas para que o Brasil estivesse engajado e contribuísse na missão no Haiti vão desde os objetivos pragmáticos de uma política externa multilateralista e mais agressiva após o final da Guerra Fria, até uma postura de solidariedade regional com a América Latina e maiores relações comerciais com países do Sul global. Percebe-se ainda que a política exterior esteve priorizando laços com países em desenvolvimento com a finalidade de estender seus interesses econômicos e ampliar sua área de importância estratégica e econômica, vide a participação em operações de paz em lugares os quais o Brasil possui interesses geopolíticos, especialmente no continente africano (BRACEY, 2011).

Ademais, a liderança da MINUSTAH permitiu que o país assumisse liderança frente os países sul-americanos ao engajar-se na missão, a partir de uma condução de política externa que continha uma aspiração pela condição de o país configurar-se como “primeiro entre iguais” na região (BRACEY, 2011, p. 323). Contando com outros contribuintes sul-americanos, como Argentina e Chile, o Brasil na posição de líder da missão tornou-se o representante de uma influência internacional da região. Este papel beneficiava, ainda, a reabertura das negociações para o livre comércio no subcontinente, inclusive discussões no âmbito do Mercosul (BRACEY, 2011).

O Brasil não foi doador de recursos financeiros para a MINUSTAH, entretanto, cooperou em áreas como campanhas de vacinação em massa; prevenção e tratamento da Aids; coleta e processamento de lixo urbano; produção de etanol; sistema de defesa civil; no sistema de voto eletrônico e na promoção e proteção de direitos humanos (SARDENBERG, 2005). As tropas brasileiras em treze anos contabilizaram 37.500 militares, sendo um dos maiores esforços logísticos e operacionais da história das Forças Armadas do Brasil, e o maior número de soldados enviados ao exterior desde a Segunda Guerra Mundial (OPERAÇÕES..., 2018, p. 591).

A ação do Brasil na MINUSTAH não esteve livre de críticas. Especialmente após o terremoto que atingiu a capital haitiana, Porto Príncipe, em 2010, e as consequências dele derivadas – em destaque a morte de milhares de pessoas, dentre elas dezoito soldados brasileiros, além de milhões haverem ficado em situação de desabrigados –, iniciou-se um debate sobre a necessidade e a viabilidade de o país continuar à

frente da missão. A oposição à participação do Brasil, a qual sempre existiu, ganhou maior força após tais acontecimentos e acusações de que as funções a que a missão tinha se proposto não foram cumpridas ao longo de todos os anos⁵². O aspecto econômico e o custo produzido pela missão também foram alvo de críticas. Após 2010, 375 milhões de reais foram autorizados para financiamento, além de um adicional de 172 milhões de reais para a reconstrução do país (BRACEY, 2011, p. 326).

Assim, o argumento principal era de que os valores gastos pelas intervenções deveriam ter sido utilizados em projetos sociais locais, especialmente quando se consideram os valores da missão após o terremoto (BRACEY, 2011). Por estas críticas, o governo necessitava, ainda mais, apresentar justificativas para a participação na missão neste país caribenho. Os altos gastos financeiros da missão, além da perda de pessoal após o terremoto, fizeram com que dúvidas sobre a utilidade dessa operação para os interesses brasileiros fossem questionados. É dessa lógica que surge a necessidade de construir a justificativa/narrativa acerca da “forma brasileira de intervir”.

2.3.3.Aproximação entre a participação brasileira em operações de paz e a Responsabilidade ao Proteger

Diante de todo o engajamento do Brasil nas operações de manutenção de paz e a preocupação que o país possui com os direitos humanos em suas relações internacionais, vide Artigo 4º da Constituição Federal⁵³, a partir de 2004 percebe-se que o país passou a

⁵² Alguns oficiais brasileiros preocupavam-se com a intervenção brasileira no país. Por exemplo, o general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, ex-comandante da MINUSTAH, afirmou que os militares não foram capazes de agir, sendo esta operação “ingenuamente utópica e cruel” (BRACEY, 2010, p. 326). O comandante-geral do Corpo de Fuzileiros Navais, Álvaro Augusto Dias Monteiro expressou sua dúvida de se os militares brasileiros seriam suficientemente treinados para realizar a missão. Ademais, existia a crítica que a participação brasileira se configurava como violação da soberania haitiana, por meio do apoio estadunidense à retirada de Aristide do poder (BRACEY, 2010, p. 326).

⁵³ Art. 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I-independência nacional; II-prevalência dos direitos humanos; III-autodeterminação dos povos; IV-não-intervenção; V-igualdade entre os Estados; VI-defesa da paz; VII-solução pacífica dos conflitos; VIII-repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX-cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X-concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade

incluir em seus esforços diplomáticos em operações elementos relacionados à preocupação com a proteção de civis. Quando, a partir do início dos anos 2000, o CSNU passou a autorizar o emprego de “todos os meios necessários” para a proteção de civis (OPERAÇÕES..., 2018, p. 587), o Brasil, de acordo com Hamann (2015), passou a delegar aos *peacekeepers* a reponsabilidade pelas estratégias dessa proteção no terreno⁵⁴. Em anos seguintes, o Brasil passou a exigir maior atenção à prestação de contas das missões e a legalidade das operações, e referia-se ainda ao Capítulo VII nos discursos ao CSNU, colocado que este só deveria ser utilizado se houvesse alto grau de especificidade e monitoramento⁵⁵.

Esse monitoramento refere-se à confecção das diretrizes e regras de engajamento de forma que fiquem claros os significados de proteção aos civis e de “todos os meios necessários” (AGUILAR, 2015). Ademais, em operações em que se tem como legítimo o uso da força, Aguilar (2015, p. 133) aponta a necessidade de análise da característica e composição da tropa, do armamento e do equipamento, além de análise do terreno em que os militares irão atuar; as probabilidades e a natureza da oposição que será encontrada; da logística necessária; da estruturação de combate, como a necessidade de carros, aviões e helicópteros de ataque, entre outros. Ou seja, em casos em que existe legitimidade para uma maior incursão, a análise do processo decisório de participar da operação e de planejamento e execução no terreno deve ser mais cuidadosa.

Destarte, estas discussões são a base para a construção da doutrina brasileira da Responsabilidade ao Proteger, estabelecida somente em 2011, mas moldada a partir de pronunciamentos como tais expostos acima especialmente a partir da atuação brasileira mais ativa em operações de paz. É importante perceber que não há, antes de 2011, referência direta ao termo *RwP*, o que existe é a construção da preocupação com a proteção de civis por parte do país. Ao engajar-se em uma operação em que o Capítulo VII estava operante, o Brasil preocupava-se com o uso mal-empregado da força, o qual poderia

latino-americana de nações. SENADO FEDERAL. Artigo 4º Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_4_.asp>. Acesso em: 14 de janeiro de 2019.

⁵⁴ Vide os discursos dos Embaixadores Henrique Valle (S/PV.4990, 14 jun. 2004); Ronaldo Sardenberg (S/PV.5209, 21 jun. 2005) e Maria Luiza Viotti (S/PV.6066, 14 jan. 2009) em reuniões do Conselho de Segurança da ONU.

⁵⁵ Vide discurso da Embaixadora Regina Maria Cordeiro Dunlop (S/PV.6151, 26 jun. 2009) no CSNU.

atingir a população civil. Deste modo, o alerta para a responsabilidade dos soldados em campo em não extrapolar esse uso de força além da autodefesa passou a ser explorado pelo discurso diplomático brasileiro.

2.4.Considerações parciais

As operações de manutenção de paz se configuram como um instrumento da comunidade internacional para o auxílio a países que estejam em meio a conflitos internos em que a população esteja sofrendo com a situação. Para que elas ocorram, um dos princípios fundamentais é que o Estado receptor esteja ciente e de acordo com a presença internacional em seu território, a fim de que não haja violação da soberania estatal. Ao longo dos anos, a forma como essas operações foram conduzidas e encaradas pela comunidade internacional foi sendo alterada, em grande medida pela evolução nos próprios conflitos internos. Foi-se de uma situação em que as pessoas no terreno contribuíam apenas como observadores, com militares desarmados, a uma situação em que as tropas são autorizadas a se utilizarem de “todos os meios necessários” para findar o conflito, clara referência à utilização da força pelas tropas no terreno. Assim sendo, as operações foram recebendo diferenciações e terminologias que marcam esta evolução.

Com o Brasil não foi diferente. Sua participação nessas operações também evoluiu desde que iniciou sua ajuda. Historicamente, em acordo com um paradigma de sua política externa, o país posicionou-se contrário à utilização de força pelas tropas, atentando aos riscos que esta prática poderia trazer, especialmente quando se analisam operações passadas em que as missões serviram para que grandes potências intervissem nos locais em conflito. Visto isso, durante a década de 1990 a diplomacia brasileira advogava e participava em missões em que o Capítulo VI da Carta da ONU fosse o regente das operações. Ao final desta década, entretanto, o Estado brasileiro levou tropas à missão no Timor Leste, em que a força militarizada para além da autodefesa estava autorizada, mas sem autorizar seu efetivo, entretanto. No início dos anos 2000, a maior expressão de que o país apresentou um ponto de inflexão de sua política externa aconteceu quando assumiu a liderança do comando militar da MINUSTAH.

As causas para esta mudança de comportamento são amplamente discutidas pela literatura acadêmica. Diversos livros e artigos da época e contemporâneos elencam fatores e razões que levaram o Brasil a estar à frente da missão. A interpretação da Resolução 1542 (2004) do CSNU gera discussão sobre em qual capítulo da Carta a missão esteve

realmente atrelada. Enquanto alguns estudiosos acatam a justificativa brasileira de que somente uma seção da resolução admite o uso de força, outros percebem que este é mais um esforço retórico para atenuar a percepção de que o país estaria contradizendo um princípio de política exterior. Fato é que o Brasil enviou grande número de militares em treze anos de missão, cujo resultado é considerado de sucesso pelo Estado, em que os objetivos de participação em uma missão multidimensional, classificada como de quarta geração, foram cumpridos. A ajuda na reconstrução haitiana, com a finalidade de normalização institucional do país e a proteção dos direitos humanos no período inicial; e, após o terremoto de 2010 e o furacão de 2016, quando a missão passou a ter caráter policial humanitário, inclusive de reconstrução do país, foi de grande importância para reorganização da estrutura do Estado do Haiti. O fim da MINUSTAH em 2017 foi feito de forma gradual e deixando Jovenel Moïse à frente da presidência do país (desde o fim de 2016 o presidente estava eleito). Com o encerramento das atividades, uma nova missão foi criada, a Missão das Nações Unidas de Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH), com o objetivo de consolidação das instituições públicas haitianas, uma missão que não conta com contingente militar, apenas civis e unidades de polícia, sem a participação brasileira.

Desta forma, quando há a percepção de uma alteração em uma condução tradicional de política externa, críticas são geradas, e a formulação de uma justificativa para tal ação torna-se necessária à diplomacia do país. A atuação do Brasil no terreno também foi alvo de críticas, principalmente relacionadas à capacidade de as tropas brasileiras estarem de fato preparadas para trabalhar em prol da garantia da paz em um local de conflito; além da percepção de que a ação brasileira não passava de uma intervenção subimperialista (BRACEY, 2010, p. 326). Assim, o que se pretende verificar adiante é a correspondência entre a criação da doutrina de RwP em 2011 e a entrada do Brasil no comando de uma missão estabelecida pelo Capítulo VII, como forma de a primeira ser justificativa da segunda, a partir de uma pesquisa empírica sobre as razões que levaram à construção da RwP. De acordo com Hamann (2015), a RwP não está inserida nos debates sobre operações de paz. Entretanto, os princípios nela contidos refletem os preceitos do direito internacional sobre conflitos armados e do direito internacional humanitário. A contribuição da RwP às operações realizadas sob o Capítulo VII é inegável, entretanto. Ao longo prazo, é necessário perceber que a conscientização sobre a responsabilidade das tropas em campo é indispensável para o sucesso e a sustentabilidade da paz no território.

CAPÍTULO 3 - A FORMULAÇÃO DA RWP A PARTIR DO CONTEÚDO DOS DISCURSOS OFICIAIS BRASIELIROS

Este capítulo versará sobre a doutrina de Responsabilidade ao Proteger, enunciada por diplomatas brasileiros em 2011 após a violenta ação da OTAN na Líbia, quando o país estava em meio aos protestos da Primavera Árabe. A ação da organização superou, segundo Oliveira (2015), o mandato proposto pelo CSNU e passou a agir de acordo com os interesses das grandes potências envolvidas. Nessa situação o Brasil percebeu a oportunidade de posicionar-se sobre a ação das tropas interventoras em campo e atentar sobre a responsabilização delas em relação aos civis. Disto surgiu o debate sobre a RWP, que inicialmente foi vista com reservas pela comunidade internacional. Este debate em muito se liga à preocupação de proteção de civis que o Brasil tem e procurou exercer em seu mandato na MINUSTAH. Por isso, trata-se aqui de tentar perceber a aproximação e a construção da RWP enquanto uma doutrina que justifica a ação brasileira no Haiti.

Para tanto, o conteúdo das Resenhas de Política Exterior do Brasil publicados semestralmente pelo Governo Federal dos anos entre 2004 e 2017 será analisado. Trechos dos documentos das Resenhas que versem sobre o Haiti, as noções de responsabilidade e de RWP, a entrada e os objetivos do Brasil na MINUSTAH e a forma como o país decidiu conduzir esta operação serão apontados e explicitados para que a última seção possa estabelecer o ponto de convergência entre a MINUSTAH e a RWP. Busca-se perceber se a última pode ser classificada como uma doutrina que justifica a ação brasileira no Haiti e se ela é reflexo da condução de política externa do Brasil em relação às operações de paz, tal como especificado no capítulo anterior.

A partir do apresentado nos capítulos antecedentes, é plausível haver a suposição de que o Brasil possuía interesses concretos em ser parte da missão no Haiti para que pudesse aumentar seu poder e inserção em assuntos internacionais, vide ações expostas no Capítulo 1. Partindo da percepção de que a MINUSTAH, sendo adotada sob autorização do CSNU para uso do Capítulo VII da Carta, representava quebra de paradigma de política externa e estava em desencontro com a forma que o Brasil se posicionava em relação às operações de paz da ONU, quando o país aceitou seu comando, precisava justificar sua mudança de postura de alguma forma. A forma brasileira/latino-americana de engajamento e atuação em operações de manutenção de paz, que será explicitada neste capítulo a partir da leitura dos documentos das Resenhas de Política Exterior, serve para apontar a noção de intervenção em que o uso da

força existe, mas as ações de reconstrução institucional e de ajuda ao desenvolvimento do país receptor da missão são muito mais buscadas, colocadas em prática e trazem maiores resultados para as intervenções humanitárias.

Desta forma, para a verificação do argumento de que a RWP é uma doutrina que busca justificar a entrada e comando militar brasileiro no Haiti, o trabalho procurou apresentar o desejo de projeção de poder na política internacional perseguido pelo Brasil e as ações que o país passou a realizar para que pudesse ser inserido como ator em questões de segurança internacional, tendo em vista a demanda pelo assento permanente no CSNU. O posicionamento do país em relação às operações de manutenção de paz em décadas passadas e a percepção da inflexão no tema de política externa sobre o uso da força em missões foi assunto do segundo capítulo, buscando mostrar que o comando militar brasileiro na MINUSTAH estava inserido neste tópico como ação que viabilizaria o projeto de potência e a inserção internacional, a fim de que neste terceiro capítulo possa ser apresentada a construção da doutrina de RWP, utilizando-se dos discursos e documentos oficiais do governo para salientar que o Brasil foi capaz de intervir de forma responsável e em prol do desenvolvimento e reconstrução institucional do Haiti.

3.1. Doutrina da Responsabilidade ao Proteger

De acordo com a embaixadora Maria Luiza Viotti (2011), os assuntos de proteção de civis e manutenção da paz em conflitos atravessam estágios no âmbito da ONU que vão desde intervenções humanitárias baseadas no direito de ingerência até a emergência da Responsabilidade de Proteger (na sigla em inglês, R2P).

Em 2001, a Comissão Internacional sobre a Intervenção e Soberania Estatal⁵⁶ (ICISS, na sigla em inglês), publicou um relatório final sobre as intervenções humanitárias, denominado *The Responsibility to Protect*. A R2P é definida como a responsabilidade da comunidade internacional em proteger cidadãos de uma nação de

⁵⁶ Comissão internacional formada por iniciativa do governo canadense, estabelecida fora do âmbito da ONU para que pudesse funcionar sem interferências políticas e sem controvérsias, a pedido do então Secretário Geral Kofi Annan (BRITTO, 2013). A Comissão busca solucionar as tensões entre o conceito de soberania estatal e os direitos humanos nas intervenções humanitárias e foi estabelecida para discutir questões morais, legais, operacionais e políticas com a finalidade de estabelecer uma norma que legitime tais intervenções (RAYMOND, 2013).

catástrofes evitáveis, caso o Estado soberano não seja capaz de fazê-lo. Este raciocínio é fundamentado na ideia de “soberania como responsabilidade”, desenvolvida em 1990 pelo diplomata sudanês Francis Deng (PAES LEME, 2015). A R2P aplica-se a quatro crimes: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica (RAYMOND, 2013).

A Responsabilidade ao Proteger (RwP, na sigla em inglês), por sua vez, é uma proposição sobre a atuação da comunidade internacional nesses tipos de conflito. Foi elaborada em 2011 por diplomatas brasileiros, em razão da intervenção humanitária da OTAN na Líbia, no contexto da Primavera Árabe. É baseada nos pilares da R2P e foi apresentada na AGNU, no mesmo ano de sua elaboração, pela então presidente brasileira Dilma Rousseff (Anexo 1). A RwP atribui responsabilidade aos interventores da missão humanitária: a responsabilidade ao agir e de se aterem aos termos do mandato que lhes foi estabelecido, atentando para as consequências de suas ações (SERRA, 2015).

É fundamental estabelecer uma relação entre a situação da Líbia em 2011 e a ação brasileira de formulação da RwP. A forma como a intervenção da OTAN foi realizada na Líbia, com excessiva violência e atuação brutal das tropas, os diplomatas brasileiros, representados no CSNU pela Embaixadora Maria Luiza Viotti, apontaram que nesta ação prevaleciam os interesses de grandes potências ocidentais em detrimento dos ideais humanitários⁵⁷. Desta forma, a força era utilizada de forma indevida sob o pretexto de combater crises humanitárias. Destarte, a RwP intenta, dentre outros aspectos, moldar a ação e a inação da R2P. Com o propósito de diminuir seus riscos e os riscos desta ser empregada para que se satisfaça interesses subentendidos de grandes potências (SERRA, 2015).

Esta proposta é composta de três ideias centrais, quais sejam: a necessidade de aprimorar o uso de medidas preventivas e não-coercitivas elencadas no princípio de R2P - visto que o uso de forças militares pode causar mais problemas do que soluções em locais em crise - as quais deveriam ser utilizadas somente quando subordinadas a uma estratégia política e diplomática; a segunda ideia é a necessidade de estabelecimento de um critério mais rigoroso para a autorização de

⁵⁷ Cabe ressaltar que a Líbia detém a maior reserva de petróleo de todo o continente africano em seu território e a quarta maior do mundo, estando estas, principalmente, nas províncias de Trípolândia e Cirenaica (MELOS; CLOSS, LUBASWESKI, 2015).

operações militares sob o mandato da R2P (resolução de problemas humanitários); e, por fim, a terceira preocupação da RwP refere-se à falta de uma autoridade prática (não formal) do CSNU em administrar crises em que o uso da força tenha sido delegado a terceiras partes (caso líbio em 2011, por exemplo). Para este ponto em específico, a RwP propõe que haja uma responsabilização normativa e institucional àqueles à frente das operações de intervenção delegadas pelo CSNU. É importante notar que as propostas da RwP não refletem temas que surgiram com o caso da Líbia, somente. Elas refletem as limitações existentes há tempos no sistema de segurança coletiva⁵⁸ do CSNU: problemas como a inconsistência e seletividade nas ações do órgão, com a delegação de autoridade para o uso da força, diferenciação hierárquica dentro do Conselho e outros problemas de segurança coletiva que vão além dos casos que envolvem a R2P (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016).

A RwP é, então, uma declaração do Brasil de grande alcance sobre o desenvolvimento de uma norma global, em uma tentativa de estabelecer-se como um empreendedor de normas⁵⁹ (BENNER, 2013). Diante da situação na Líbia, o Brasil percebeu a possibilidade de que uma iniciativa do país pudesse viabilizar a aproximação de posições em um debate polarizado historicamente. Em aspecto mais amplo, vislumbrava uma contribuição para a construção de um sistema

⁵⁸ O sistema de segurança de coletiva é definido por Roberts (1996) como um “sistema, regional ou global, no qual cada participante aceita que a segurança de um diz respeito a todos e aceita responder de forma coletiva a uma agressão. Nesse sentido, é diferente, e mais ambicioso, de que uma aliança securitária, em que grupos de estados se aliam uns com os outros especialmente contra possíveis ameaças externas (ROBERTS, 1996, p. 310). O Capítulo VII da Carta da ONU marca a tentativa de se estabelecer um sistema geral de segurança coletiva, mostrando quais seriam as medidas que se tomariam caso existissem ameaças à paz de um Membro. O Conselho de Segurança, então, seria o órgão responsável por manter a paz e a segurança internacionais e imprescindível para a ação coletiva internacional (UN SECURITY COUNCIL, 2003).

⁵⁹ Benner (2013) aponta que o empreendedorismo normativo é o espaço concedido, em termos de agência e advocacia em torno de normas globais. Esta, seria uma propriedade do Ocidente, de acordo com alguns acadêmicos e a elite política. Então, o espaço que atores não-ocidentais possuem neste “ciclo normativo” é pequeno. Uma norma, por esta visão, é codificada em um fórum internacional pelas potências tradicionais e sua difusão e implementação não têm espaço para que esta norma seja alterada. O papel dos países não-Ocidentais é, somente, decidir se implementam ou rejeitam estas normas.

internacional mais sujeito a normas e, por isso, mais legítimo (PAES LEME, 2015).

A partir do ano de 2004, na entrada como comandante das forças militares da MINUSTAH, e em 2011, com a formulação da RWP, o Brasil apresentou uma postura diferente daquela tradicional orientação de política externa de não participação em operações de paz fundamentadas no Capítulo VII da Carta da ONU seguida até o final do século XX, ao engajar-se na formulação da doutrina de RWP no caso da Líbia na Primavera Árabe (BENNER, 2013). Portanto, a iniciativa de formulação de uma doutrina como a RWP também se configura como uma exceção na política externa do Brasil. Principalmente por ser a primeira vez que o país tenha se posicionado e apresentado uma nova doutrina sobre o importante aspecto da ordem global que é a interpretação de soberania; mas também pelo fato de o país ter uma visão prévia cética acerca da R2P, em razão da possibilidade de intervenção militarizada prevista nesta doutrina.

Wright (2012) percebe a iniciativa de formulação da RWP como uma mudança na postura anterior do Brasil sobre o tema, principalmente em relação à R2P. A visualização descrente da R2P acontecia em razão de a política externa do país até o século XX ter um caráter não intervencionista, mesmo que no século anterior ela tenha sido conduzida da forma oposta⁶⁰. A percepção negativa do Brasil sobre a R2P estava relacionada com a suposição do então Ministro Celso Amorim, em 2004, de que a doutrina serviria como uma nova forma de “*droit d’ingérence*”⁶¹ (STUENKEL, 2016, p. 621), ou seja, facilitava a visão de alguns países de que eles teriam o direito de intervir sem a autorização do CSNU ou sem o acompanhamento de nenhuma instituição multilateral (STUENKEL, 2016).

Assim, o reconhecimento que a RWP deu à necessidade de intervir em conflitos armados marcou a mudança de postura em relação à posição anterior e mostrou uma política de engajamento com a R2P. Um dos fatores que favoreceu esta mudança, de acordo com Benner (2013), foi a intensificação da visão de identidade brasileira como uma potência em ascensão. Saraiva e Valença (2012) apontam que nas últimas duas décadas uma das estratégias de política externa do Brasil

⁶⁰ Durante o século XIX, o Brasil conquistou territórios terrestres, foi à guerra sobre o que é agora o Uruguai e repeliu tropas paraguaias de seu território. Guerras e cálculos de balanço de poder faziam parte dos esforços do Brasil em consolidar suas fronteiras e fortalecer sua influência regional (SPEKTOR, 2012).

⁶¹ Em tradução livre, *droit d’ingérence* significa ‘direito de intervir’.

foi um contínuo interesse em projetar o país como uma liderança regional e global, através de uma retórica de maior engajamento internacional.

Após os debates iniciais sobre a RwP entre os anos de 2011 e 2012, percebe-se que a discussão sobre a doutrina arrefece. Durante os anos citados o Brasil sempre expôs a intenção de a RwP ser complementar à R2P e tentar mostrar que o foco da daquela está em reduzir a importância do aspecto militar nas intervenções. Buscou-se mostrar que o núcleo da RwP é em uma ação humanista que envolve o comprometimento da doutrina com o direito internacional. Mesmo assim, a partir de 2012 é percebido que o país não clarifica o conceito a fim de elucidar quaisquer dúvidas e desentendimentos sobre ele, tampouco assume uma liderança política enérgica em relação a ele, liderando sua ação institucional e de responsabilização e no monitoramento de intervenções.

Deste modo, vê-se que após 2012 o país não esteve engajado em dar continuidade à discussão do papel da RwP dentro da R2P. Causas que podem ser elencadas para isto são a falta de engajamento e de aceitação de grandes potências à proposta; ou ainda o papel de menor proeminência que a política externa obteve a partir dos anos do governo Rousseff, em que a busca por protagonismo internacional verificada nos governos anteriores foi deixada de lado. Deste modo, descartou também a busca por liderança em assuntos sobre as operações de manutenção de paz, em especial tudo aquilo que concernia a RwP. O debate sobre a doutrina não foi levado adiante pelo país nos fóruns internacionais, muito menos no âmbito do CSNU após o ano supracitado. Faltou ao país exercer a liderança que vinha delineando desde 2003.

Para este trabalho, a pesquisa dos discursos brasileiros sobre a RwP e a MINUSTAH abarcam o período 2004-2011, visto que a partir de 2004 a MINUSTAH é estabelecida e em 2011 a RwP surge, reverberando sua discussão até 2012. No entanto, os discursos sobre a temática da MINUSTAH e a noção de responsabilização de tropas foram também analisados e aqui apresentados com o objetivo de apresentar a continuidade da ação brasileira entre 2013 e 2017, além de expor a situação hatiana e a forma como a MINUSTAH foi encerrada e o papel do Brasil neste processo.

3.2. Utilização de discursos oficiais do governo para a política externa

Milliken (1999, p. 231 apud COSTA DA SILVA; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2014, p. 7) defende que os discursos têm a capacidade de ser sistema de significação, caracterizando um contexto social e político e operando para prover às pessoas conhecimento sobre a realidade social. A produtividade do discurso também é considerada, pois discursos definem os sujeitos autorizados a falar e a agir. Assim, a análise crítica do discurso fundamenta e auxilia na utilização de diversas abordagens analíticas que o utilizam como forma de interpretar um contexto social, político, cultural ou econômico (MILLIKEN, 1999, p. 231 apud COSTA DA SILVA; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2014, p. 7).

Nesse sentido, a análise de conteúdo de discurso desempenha o papel de uma análise que possa ser usada como “método investigativo nas mudanças sociais e políticas dos governos em relação à política externa” (COSTA DA SILVA; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2014, p. 8). A identificação dessas mudanças, entretanto, faz com que a atenção do pesquisador seja voltada à quantificação da presença e à identificação da ausência de determinados temas nos conteúdos de discursos dos atores oficiais dos governos, somada a isto a contextualização histórica, social e política, além da interpretação subjetiva do pesquisador (COSTA DA SILVA; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2014). Os discursos dos representantes dos atores estatais configuram também a produção de doutrinas, de acordo com Suano (2005, p. 270 apud DANTAS; LEITE, 2015, p. 167), as quais se consubstanciam, mais tarde, na congregação e aplicação de teorias.

Destarte, nesta pesquisa a preocupação é realizar o levantamento de informações e peculiaridades presentes nos discursos oficiais. A análise orienta a visualização dos discursos a visão e a ação dos atores na formulação de uma doutrina justificativa de uma ação anterior. De acordo com Foucault (2008, p. 10 apud FONTES; OLIVEIRA, 2015, p. 82), mesmo que o discurso pareça pouco relevante, “as interdições que o atingem revelam sua ligação com o desejo e o poder”. Ele não é somente aquilo que manifesta o desejo, mas também é o objeto de desejo; não é também a ferramenta que traduz os sistemas de dominação, mas o porquê e o pelo que se luta, o que se deseja alcançar (FONTES; OLIVEIRA, 2015).

O conteúdo dos pronunciamentos apresenta parâmetros da política externa brasileira dos governantes no poder, explicitando o posicionamento do Estado em questões pertinentes. Eles estão em

consonância com as diretrizes de política externa levada a cabo por cada período governamental e refletem o papel que o Estado busca estabelecer e consolidar internacionalmente. Deste modo, os discursos são fontes para análise empírica. Verificando as posições do governo, pode-se perceber as aspirações políticas estatais. Sendo os discursos moldados pela prática social, eles podem ser utilizados como ferramenta de análise da ação dos encarregados pela política exterior, permitindo identificar as ideias e os interesses do ator, e contribuindo para o entendimento e interpretação para a análise de política externa. Eles podem servir também para que o Estado explique ações e posições tomadas em determinadas situações, especialmente se estas entrem em conflito com posicionamentos tomados anteriormente.

Considerando-se todo o exposto, tem-se que o acervo das Resenhas de Política Exterior do Brasil é a ferramenta utilizada para isto. Elas estão disponíveis no sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores. Nele, estão contidas resenhas desde o segundo semestre de 1995, publicadas semestralmente pelo ministério e disponibilizadas em seu site oficial. A importância da utilização desses documentos na pesquisa é justificada pela relevância que os discursos dos presidentes, dos ministros das relações exteriores e dos representantes brasileiros em fóruns internacionais de expressão no sistema internacional como CSNU e AGNU e em discursos em fóruns de concertação regional têm. Nestes, busca-se verificar os posicionamentos do Brasil em relação à missão no Haiti e a decisão de prestar serviços como comandante militar da operação, especialmente as justificativas para o Estado ter assumido esse compromisso em uma operação autorizada sob o Capítulo VII da Carta. Juntamente a este objetivo, a partir das resenhas, procurar-se-á analisar como a doutrina da Responsabilidade ao Proteger foi sendo construída ao longo dos anos analisados, quais sejam o período de 2003 a 2017⁶². Na tentativa de corroborar a hipótese da pesquisa, de que a RWP é doutrina construída, também, para justificar a entrada do país no Haiti como comandante de forças militares. Para tanto, as palavras-chave/locuções selecionadas foram: “Haiti”, “MINUSTAH”, “responsabilidade” e “Responsabilidade ao Proteger”. Elas foram elencadas com o intuito de perceber a

⁶² Estão disponibilizadas resenhas a partir do segundo semestre do ano 1995 até o segundo semestre de 2017. A escolha de análise a partir de 2003 se dá em razão desta data ser o início do mandato presidencial de Lula da Silva, em que a atuação exterior e a busca pelo protagonismo internacional brasileiro foram priorizadas na política externa, vide o primeiro capítulo deste trabalho.

frequência com que os assuntos foram mencionados ao longo dos anos e como estes eram tratados pelos representantes em momentos em que o país estava expandindo sua imagem internacionalmente.

3.3. Análise dos discursos nas Resenhas de Política Externa do Brasil (2004-2017)

Nos discursos de 2004 muito se era falado sobre a responsabilidade que a comunidade internacional possui perante a situação no Haiti, especialmente no tocante à reconstrução das instituições políticas e sociais, visto os problemas decorrentes da saída de Aristide do poder. Para isso, era pedido maior coordenação entre o CSNU e os órgãos da ONU envolvidos nessa missão.

A decisão de política externa brasileira de participar da missão ao Haiti e comandá-la esteve condicionada à convicção de que uma participação ativa traria ao país maior “autoridade moral”, de acordo com o presidente Lula (BRASIL, 2004a, p. 110). A finalidade era que o Brasil influísse nas resoluções da ONU, como forma de garantir que o compromisso com o Haiti permanecesse a longo prazo para a reconstrução do país. Não apenas para que se evitasse um problema migratório, por exemplo. Essa autoridade moral existiria, de acordo com o presidente, pois o Brasil estava em solo haitiano, atuando e correndo riscos. Isto concederia moral ao corpo diplomático brasileiro para que pudesse cobrar dos países doadores de recursos que acelerassem o envio deles. Assim, o Brasil possuía uma noção de responsabilidade para com o Haiti, a partir dessa perspectiva de política externa. O então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, em sessão da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados em 12 de maio de 2004, colocou:

É uma política externa que reconhece a responsabilidade de um país como o Brasil. A paz não é um bem livre. Quando as pessoas dizem: por que temos que nos meter aqui ou ali? A paz não existe de graça. A paz tem um preço, e temos uma responsabilidade, sobretudo dentro da nossa região do mundo; se não exercermos essa responsabilidade, outros exercerão (BRASIL, 2004a, p. 122).

No embarque das tropas brasileiras ao Haiti, em 2004, o então presidente reafirmou a responsabilidade do país no cenário

internacional. Mas uma responsabilidade enquanto ator global e de política externa, no mesmo sentido em que falou Celso Amorim no excerto acima, com uma visível preocupação de que, se o Brasil não tomar a frente em questões de paz em sua região, principalmente, outro país aspirante irá fazê-lo. E isto justifica, para ele, a aceitação do comando da missão. Visto que esta protegeria os civis sob ameaça, apoiaria as instituições de defesa dos direitos humanos e promoveria a reconciliação nacional do Haiti. Seriam “desafios importantes, mas não nos intimidam” (BRASIL, 2004a, p. 140).

Com esta liderança o Brasil voltou a afirmar que a decisão de chefiar a missão refletia o desejo de construção de um mundo pacífico e seguro, com o engajamento na reconstrução das instituições políticas e promoção do desenvolvimento econômico e social do país. As ameaças existentes não só no Haiti, mas também no Sudão, República Democrática do Congo e Costa do Marfim eram exemplos de que a resposta para as crises complexas necessitava de um esforço coletivo e sustentado nas instituições multilaterais (advogou claramente pela multilateralização da ONU), que trabalhassem para solucionar crises aparentemente insolúveis (BRASIL, 2004b, p. 61).

Celso Amorim discursou em sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Aspectos Civis da Gestão de Conflitos e a Construção da Paz, em Nova York, em 22 de setembro de 2004, em que se discutia que os desafios de segurança só seriam bem enfrentados se houvesse a percepção da necessidade de se integrar os elementos políticos, sociais e econômicos nas estratégias de resolução, com especial destaque para o papel do desenvolvimento social. Nesta oportunidade, o então ministro tornou a reforçar que a responsabilidade do Brasil em comandar a MINUSTAH fazia parte do compromisso com a paz e a segurança internacionais, mas não só, com o progresso socioeconômico haitiano também. Naquele momento, Amorim destacava a necessidade que a missão encontrava de que as tropas requeridas pelo CSNU fossem deslocadas ao país a fim de se dar início à reconstrução física e institucional do país. De acordo com ele,

Temos que tirar proveito do atual ambiente favorável a reformas na ONU para começar a conceber novas maneiras para enfrentar tais situações. Devemos assegurar a continuidade entre ações de prevenção, esforços de manutenção da paz e a etapa pós-conflito de construção da paz (BRASIL, 2004b, p. 103).

Neste discurso, o ministro sugeria dois pontos: o primeiro era a possibilidade de reforma do sistema ONU, tema que esteve em voga durante todo o período governamental de Lula; e o segundo, diretamente ligado ao primeiro, o início da noção de RwP. O que Amorim apontou como “conceber novas maneiras para enfrentar tais situações” pode ser visto como o novo jeito de tratar as situações de crises, a forma brasileira de intervir, com as noções de responsabilidade das tropas em campo, por exemplo, que originaram a RwP. Ademais, o então ministro explicitamente vinculava a entrada no Haiti à demanda pelo assento no CSNU, ação que era parte componente do desejo de projeção internacional do Brasil.

No Discurso do Ministro das Relações Exteriores em “Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti” (12 de janeiro de 2005), o qual apontava os avanços e importância da missão para o país, o embaixador Celso Amorim salientou que a questão haitiana se tornou tema de interesse conjunto da comunidade internacional. Assim, as iniciativas de cooperação técnica e financeira serviriam de teste para que as Nações Unidas demonstrassem sua capacidade de resposta a situações que extrapolavam os limites da atuação de estabilização política e militar, envolvendo, neste caso, uma reconstrução nacional do país. Esta noção configura-se como uma responsabilidade, não em termos de RwP, mas responsabilidade para com um Estado localizado no entorno regional latino-americano e com proximidades ao Brasil⁶³. Ademais, o embaixador preocupava-se com a possibilidade de o Haiti tornar-se um narco-Estado, por exemplo, dominado por forças desprovidas de regras que influenciariam até mesmo os vizinhos mais distantes⁶⁴.

Com isto, o ministro defendeu que “O Haiti é uma prova contundente da necessidade de desenvolver mecanismos adequados para impedir a deterioração das situações nacionais e para assistir os países recém-saídos de situações de conflito ou mesmo para evitá-las” (BRASIL, 2005a, p. 38). Com a composição majoritariamente sul-

⁶³ A principal similaridade reconhecida pelo Estado brasileiro com o Haiti é a grande população afrodescendente localizada nesses locais. O Brasil é o primeiro país em número de pessoas negras na América Latina e segundo nas Américas, enquanto o Haiti é o terceiro nas Américas. Fonte: Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 29 de novembro de 2005 (BRASIL, 2005b, p. 173-174).

⁶⁴ Celso Amorim em palestra na Sede do Tribunal Regional Federal de São Paulo, proferida em 22 de abril de 2005 (BRASIL, 2005a, p. 121).

americana⁶⁵, o presidente Lula apontou que a MINUSTAH partiu também do desejo desses países de fazer a operação haitiana um paradigma de colaboração internacional, baseando suas ações na reconciliação política e na reconstrução econômica (BRASIL, 2005a, p. 73). Ou seja, estava ligada à forma brasileira, ou sul-americana, de intervenção e de se fazer operações de paz. O ministro Celso Amorim, após a reunião do CSNU sobre o Haiti em 12 de janeiro de 2005, baseava a MINUSTAH em três pilares interdependentes e importantes, sejam eles: 1) a manutenção da ordem e da segurança; 2) o incentivo ao diálogo político com vistas à reconciliação nacional; 3) a promoção do desenvolvimento econômico e social. Desta maneira, a prioridade neste país tornava-se o reestabelecimento das condições mínimas de segurança para a consolidação institucional, por isso, a estabilidade no Haiti não poderia ser alcançada, somente, através da repressão. E o apoio da comunidade internacional era imprescindível (BRASIL, 2005a, p. 211). É nesse sentido que Amorim (2005, p. 8-9) escreve:

(...) a participação inédita do Brasil, bem como de outros países sul-americanos, no Haiti não se dá apenas em termos de tropas: trata-se de uma operação de estabilização diferente das anteriores, que, no nosso entendimento, se deve assentar sobre um tripé: a promoção da estabilização pela via da força de paz; o diálogo entre as diversas facções políticas; e a capacitação institucional, social e econômica do país. Não haverá reconciliação e paz no Haiti se não adotarmos essa perspectiva integrada. Estamos tentando algo novo, buscando aprender lições com as intervenções anteriores, baseadas numa visão essencialmente repressiva do problema. Queremos que a ação das Nações Unidas possa efetivamente contribuir para o progresso e a autonomia da nação haitiana. Daí a importância dos projetos de cooperação para os quais estamos contribuindo (apesar de nossos recursos financeiros e humanos limitados), como os que iniciamos, em dezembro, na área da merenda e material escolar e do cultivo da mandioca e do caju.

⁶⁵ Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai contribuíam com mais de 50% do contingente a serviço da MINUSTAH em 2005 (BRASIL, 2005a, p. 209). Ver Anexo 3 para tabela sobre composição da MINUSTAH.

Assim, como posto pelo presidente Lula em discurso de cerimônia de formatura de turma do Instituto Rio Branco (2005b, p. 74), o Haiti se configurou como oportunidade para que os países da América Latina e do Caribe demonstrassem um novo modelo de cooperação internacional, em que o restabelecimento da ordem e da segurança tivesse como alicerce a recuperação econômica e a transformação social, não a violência das repressões.

Corroborando a preocupação com a proteção de civis não só no Haiti, mas em conflitos humanitários como um todo, tem-se o discurso do embaixador Ronaldo Sardenberg na 5209ª reunião do CSNU, em junho de 2005:

As partes do conflito armado têm o dever de proteger os civis da devastação da guerra. As violações do direito internacional humanitário não devem ficar impunes. Devo acrescentar que houve progresso na luta contra a impunidade com o estabelecimento de tribunais internacionais, particularmente o Tribunal Penal Internacional, tendo em mente que os Estados têm a responsabilidade principal de exercer sua jurisdição criminal e levar os perpetradores à justiça (S/PV.5209, 21 jun. 2005)⁶⁶.

A motivação mais percebida para a ação do Brasil no Haiti, qual seja o pleito pelo assento permanente no CSNU, nunca foi negada pelo governo brasileiro, mas sempre se advogou que esta não era a única razão para o envolvimento. Em visita ao Reino Unido, o presidente Lula reafirmou que as novas ameaças, tais como as ocorridas em solo haitiano, fizeram com que fossem essenciais o respeito aos direitos humanos e a reforma do sistema multilateral, especialmente as Nações Unidas (BRASIL, 2006a, p. 84).

Em 2006, a MINUSTAH foi renovada por duas vezes, a primeira em fevereiro e a segunda em agosto do referido ano, com o Brasil ainda a frente do comando militar e advogando que a ação possuísse caráter muito mais de apoio econômico e social do que ação militar,

⁶⁶ Tradução livre. No original: “Parties to armed conflict have a duty to protect civilians from the devastation of war. Violations of international humanitarian law must not go unpunished. I should add that progress has been made in the fight against impunity with the establishment of international tribunals, particularly the International Criminal Court, bearing in mind that States have the main responsibility to exercise their criminal jurisdiction and bring perpetrators to justice.”

contribuindo para a criação de um novo paradigma de cooperação internacional para a solução de conflitos. As eleições livres e transparentes ocorridas em 2006 eram, para Lula, a prova de que este objetivo estava sendo cumprido (BRASIL, 2006a, p. 124).

Destarte, ao longo dos anos nos discursos em que a MINUSTAH era pauta, o Brasil defendia sempre: como as operações de paz em que a comunidade internacional estava engajada e o uso da força e repressão não eram os principais guias de ação, eram muito mais eficazes para a manutenção da paz e segurança internacionais. Com isso, não deixou de reconhecer que no primeiro momento o uso da força representava importante dimensão, e certas vezes, dimensão decisiva em uma missão de paz. Mas o sucesso desse esforço estava no engajamento da comunidade internacional na resolução de causas profundas das crises, tais como: pobreza, desigualdades, fragilidade institucional, por exemplo. Com isso, o país sempre realçou a importância da criação de condições para a recuperação social e econômica (BRASIL, 2007a, p. 63).

Assim, Celso Amorim, em Seminário sobre Paz e Reconciliação em Oslo, a 14 de setembro de 2007, apontou que o Brasil acreditava que a MINUSTAH fosse “considerada como um enfoque alternativo e pró desenvolvimento para os desafios apresentados pela resolução de conflitos em Estados em situação econômica e social altamente vulnerável” (BRASIL, 2007b, p. 107). O cumprimento do mandato militar do Brasil efetivamente reduziu a violência, com uma ação firme, mas de respeito aos haitianos. Esta noção de respeito à população, em anos seguintes, pode ser considerada uma das bases conceituais para a formulação da RWP.

Os discursos brasileiros tentavam sempre mostrar como o exemplo de missão haitiana demonstrava que a segurança coletiva deve ser combinada com o respeito à soberania nacional e com a redução das desigualdades, vide o discurso do presidente Lula na Segunda Sessão Plenária da 5ª Cúpula das Américas, em Port of Spain, Trinidad e Tobago, a 18 de abril de 2009 (BRASIL, 2009a, p. 94). Ainda de acordo com o presidente em Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, Suíça, a 15 de junho de 2009, a missão comandada pelo Brasil trouxe novo significado às operações de paz da ONU, demonstrando que para haver verdadeira paz, a violência das armas não basta, é necessário também a promoção do desenvolvimento econômico e a inclusão e justiça social (BRASIL, 2009a, p. 130).

Com a renovação do mandato da missão, em 2009, para até o 15 de outubro de 2010, e a eleição do Brasil para o CSNU neste mesmo

ano, o país apontou que tinha como prioridade, naquele momento, a estabilidade do Haiti, a paz no Oriente Médio e a situação na Guiné-Bissau, esforçando-se em favor do desarmamento, da promoção do respeito ao Direito Internacional Humanitário, da evolução das operações de manutenção da paz e da promoção de um enfoque que articulasse a defesa da segurança com a promoção do desenvolvimento socioeconômico (BRASIL, 2009b, p. 346).

A preocupação do Brasil com a proteção de civis foi novamente apresentada em 2009, na 6066ª reunião do CSNU, pela embaixadora Maria Luiza Viotti, quando comunicou:

O segundo aspecto que gostaria de comentar está relacionado ao primeiro: o papel das Nações Unidas quando as partes falham em cumprir suas obrigações e as forças de manutenção da paz são confrontadas ou esperam ser confrontadas com a violência dirigida contra os civis. Este aspecto é uma preocupação crescente da comunidade internacional e do Conselho de Segurança em particular.

A necessidade de as forças das Nações Unidas protegerem os civis em suas áreas de operação é um componente moral e político fundamental das missões de manutenção da paz. Nossa consciência coletiva não poderia e não aceitaria uma situação em que as Nações Unidas ficassem à toa enquanto civis são feridos ou mortos em seu turno. O apoio público à Organização sofreria se fosse visto como incapaz ou não disposto a proteger os civis em meio aos conflitos armados testemunhados por seu pessoal de manutenção da paz.

Para que essa situação seja evitada, é essencial que o Conselho continue a tomar medidas para criar mandatos e assegurar recursos militares consistentes com tais imperativos morais e políticos (S/PV.6066, 14 jan. 2009)⁶⁷.

⁶⁷ Tradução livre. No original: “The second aspect I wish to comment upon is related to the first: the role of the United Nations when parties fail to abide by their obligations and peacekeeping forces are confronted or expect to be confronted with violence directed against civilians. This aspect is a growing concern of the international community, and of the Security Council in particular. The need for United Nations forces to protect civilians in their areas of operation is a key moral and political component of peacekeeping missions. Our collective

Em 12 de janeiro de 2010 o Haiti foi atingido por um terremoto de magnitude sete na escala Richter, provocando uma série de feridos, desabrigados e mortos na capital Porto Príncipe. A situação haitiana deteriorou-se e a necessidade de assistência humanitária ao país aumentou. O Brasil reconhecia isto na sua agenda de não-indiferença para o suprimento das necessidades do país caribenho e para o reforço da governança democrática e do progresso socioeconômico. Assim, a promoção dos direitos humanos (econômicos, civis, políticos, culturais e o direito ao desenvolvimento) deveriam ser integrados aos esforços da MINUSTAH para a ajuda e reconstrução do país (BRASIL, 2010a, p. 57-59).

Diante da situação gerada pelo terremoto, o Brasil disponibilizou como ajuda mais de 340 milhões de dólares em assistência humanitária e para o processo de reconstrução. Nisto, estavam incluídos “80 toneladas de alimentos, 100 toneladas de medicamentos e 16 toneladas de água. Sessenta e três médicos do Exército brasileiro, junto com 11 civis voluntários, além de dois helicópteros foram enviados ou foram trazidos para o Haiti” (BRASIL, 2010a, p. 84), de acordo com o presidente Lula em discurso durante a cerimônia de formatura das tropas brasileiras da Missão da ONU em Porto Príncipe, Haiti, em 25 de fevereiro de 2010, ocasião em que o mandatário esteve em visita ao país. Em suas palavras, o Brasil possui com o Haiti um compromisso de longo prazo:

Prova maior disso é nossa determinação em viabilizar a hidrelétrica de Artibonite, que fornecerá água e energia para a reconstrução do Haiti. Na Conferência para Reconstrução do Haiti, em março, vamos aproveitar a renovada mobilização e solidariedade internacional. Para enfrentar esse novo desafio, a MINUSTAH vai crescer (BRASIL, 2010a, p. 84).

Isto é percebido na doação, por parte do Brasil, de 400 mil dólares para o financiamento integral de projeto elaborado pela

conscience could not and would not accept a situation where the United Nations would stand idly by as civilians are injured or killed on its watch. Public support for the Organization would suffer if it were seen as unable or unwilling to protect civilians in the midst of armed conflicts witnessed by its peacekeeping personnel. For that situation to be avoided, it is essential that the Council continue to take steps to craft mandates and secure military resources consistent with such moral and political imperatives”.

UNESCO para a reconstrução educacional do Haiti, que beneficiaria cerca de 110 mil estudantes em níveis secundário e superior (BRASIL, 2010a, p. 296). Além deste, o Brasil estava envolvido em cooperação trilateral no Haiti em áreas como educação, saneamento e saúde, por exemplo (BRASIL, 2007a).

Desde o início do governo Lula da Silva, em 2003, as linhas-mestras de ação do governo brasileiro sobre os direitos humanos já deixavam claro a defesa de um pluralismo e a ideia de que a promoção dos direitos humanos é uma demanda que se complementa e se vincula, de maneira mais abrangente, ao desenvolvimento. Assim, ao longo de todo o governo existiu o reconhecimento de uma relação entre direitos humanos e desenvolvimento. Na IV Cúpula América Latina e Caribe – União Europeia, em 12 de maio de 2006 em Viena, Áustria, a declaração conjunta dos Chefes de Estado e de Governo⁶⁸ enfatizava que “a democracia, o desenvolvimento e o respeito por direitos humanos e liberdades fundamentais são independentes e se reforçam mutuamente” (BRASIL, 2006a, p. 362). Nesse sentido, havia uma correspondência mútua entre a política de direitos humanos e a política de desenvolvimento, em que uma demonstrava encontrar na outra uma forma de realização. Assim, havia não só a lógica de “transformar os frutos do desenvolvimento em instrumentos eficazes para a diminuição das desigualdades sociais, a promoção dos direitos humanos e o aperfeiçoamento das instituições democráticas” (BRASIL, 2005a, p. 150), mas também uma defesa da “vigência e o respeito aos direitos humanos como condição indispensável para o desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2004a, p. 264).

Nesse sentido, o país reafirmou seu compromisso de promover o desenvolvimento internacional, para além da prestação de assistência e com a intenção de superar as causas estruturais implícitas nas diferenças econômicas e sociais do mundo. Assim, a cooperação internacional defenderia a realização de direitos humanos e o desenvolvimento (SCHITTINI, 2011). Nesta lógica se insere a defesa do multilateralismo na ordem internacional e a democratização dos organismos internacionais, especialmente quando o presidente declarou, na Abertura do Debate Geral da 61ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, a 19 de setembro de 2006, ser “firme defensor das organizações multilaterais como espaço de cooperação e diálogo”, visto não haver “modo mais efetivo de aproximar os Estados, manter a paz, proteger os direitos humanos, promover o desenvolvimento sustentável

⁶⁸ Declaração de Viena, 12 de maio de 2006.

e construir soluções negociadas para os problemas comuns” (BRASIL, 2006b, p. 137).

Vê-se que a pauta do desenvolvimento é marcada nos governos Lula e era assunto importante na agenda governamental, visto ser tratada em discursos presidenciais e do ministro das Relações Exteriores no âmbito da ONU. Destarte, a forma de atuação no Haiti, que sempre procurava a reconstrução haitiana por meio de ações que levariam ao desenvolvimento socioeconômico do país, estava em acordo com pontos importantes da diretriz de política externa naquele momento.

No governo Lula o tema do desenvolvimento esteve, desde o início do governo, em voga nas ações de política externa, tal como colocado nos parágrafos anteriores. Este tema esteve também presente na gestão Rousseff, em que a presidente também vinculou o desenvolvimento econômico às causas e consequências da instabilidade global.

No discurso na Abertura do Debate Geral da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova York, a 23 de setembro de 2010 (Anexo 2), o ministro Celso Amorim explanou sobre os oito anos de governo Lula e os maiores objetivos e realizações feitas pelo Brasil neste período. A ação no Haiti certamente esteve entre os pontos altos da atuação brasileira em operações de manutenção de paz e nos projetos de cooperação com países mais pobres, reflexo de uma política externa com humanismo, tendo um sentido de solidariedade:

(...) Nesses últimos anos, o Brasil moveu-se na cena internacional impulsionado pelo sentido de solidariedade. Temos a convicção de que é possível fazer política externa com humanismo, sem perder de vista o interesse nacional. Essa política é amparada por iniciativas de cooperação Sul-Sul. O Fundo de Alívio à Pobreza do IBAS, foro que congrega Índia, Brasil e África do Sul, financia projetos no Haiti, Guiné Bissau, Cabo Verde, Palestina, Camboja, Burundi, Laos e Serra Leoa. O Brasil aumentou substancialmente sua ajuda humanitária e multiplicou os projetos de cooperação com países mais pobres. (...) nos oito anos do Governo Lula, o Brasil desenvolveu uma diplomacia independente, sem subserviências e respeitosa de seus vizinhos e parceiros. Uma diplomacia inovadora, mas que não se afasta dos valores fundamentais da nação brasileira – a paz,

o pluralismo, a tolerância e a solidariedade (BRASIL, 2010b, p. 143-147).

Em 2011 o Brasil esteve sob o comando de uma nova presidente, Dilma Rousseff (2011-2016) (pertencente ao mesmo partido político de Lula da Silva), com novo corpo diplomático, tendo como Ministro das Relações Exteriores Antonio de Aguiar Patriota. Neste período, os direcionamentos de política externa brasileira não foram rompidos de forma drástica, entretanto, seu protagonismo e ativismo percebidos e levados a cabo nos dois mandatos anteriores arrefeceu. Em seu discurso de posse para o Congresso Nacional em 2011, a presidente declarou que se basearia nos princípios tradicionais da diplomacia brasileira, dentre eles o respeito de não-intervenção, a defesa dos direitos humanos e do multilateralismo, além de declarar que as parcerias que haviam sido fortalecidas no governo de seu antecessor seriam mantidas e aprofundadas. Além disso, ela reafirmou a necessidade de um CSNU reformado, sua resistência à existência de arsenais atômicos, à proliferação nuclear, ao terrorismo e ao crime organizado internacional (CONGRESSO NACIONAL, 2011).

Com a posse da presidente, muito foi especulado sobre a questão da continuidade da política externa em relação ao governo anterior, em que o ex-presidente Lula da Silva conduziu uma política exterior ativa e muito caracterizada na persona do presidente. De acordo com Saraiva (2014), as mudanças em política externa entre os dois presidentes foram feitas de forma progressiva. Em um primeiro momento, percebeu-se uma continuidade, já que a diplomacia de Rousseff não teria uma “distinção conceitual” em relação à anterior, segundo Spektor (2014 apud SARAIVA, 2014). No entanto, a redução da diplomacia presidencial levada a cabo pelo antecessor foi percebida, fato que culminou em uma participação menos proativa do país na política internacional (SARAIVA, 2014).

Entretanto, a questão da multilateralidade permaneceu na agenda de política externa nesse governo. A ideia da revisão das instituições internacionais permaneceu e foi traduzida também no tema de direitos humanos. A posição brasileira passou a convergir com a posição de outros países emergentes e parceiros do Brasil, se distanciando das posições norte-americanas e europeias (SARAIVA, 2012; 2014). Os princípios de não intervenção e da solução pacífica de controvérsias foram priorizados seguindo a consolidação que possuíam, há muito, no Itamaraty (SARAIVA, 2012). À vista disso, Saraiva (2014) aponta que a tensão entre a defesa dos direitos humanos e a defesa da soberania em

países em situação de crise manteve-se presente na diplomacia brasileira, do mesmo modo que a defesa de um ambiente internacional não hegemônico e um sistema internacional pluralista de Estados soberanos.

Tendo sido feito este panorama sobre a política externa da nova presidente, pode-se voltar ao discurso proferido pelo ministro do MRE no Debate Aberto de Alto Nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a Interdependência entre Segurança e Desenvolvimento, em Nova York, a 11 de fevereiro de 2011. Neste, o representante brasileiro colocou que o Brasil ainda tinha o pensamento de que as estratégias puramente militares ou de segurança não eram capazes, sozinhas, de lidar com a maioria dos conflitos no mundo. Por isso, desde o início da MINUSTAH o Brasil defendeu que os mandatos das missões “incorporem atividades de reconstrução e consolidação da paz em manutenção da paz” (BRASIL, 2011a, p. 44). E esta diretriz seria discutida na agenda do CSNU quando da presidência brasileira no Conselho, em fevereiro do mesmo ano. Já no discurso presidencial na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, a 21 de setembro de 2011, Rouseff declarou, entre outros temas, sobre promoção do desenvolvimento e segurança, que:

Temos insistido na interrelação 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 (BRASIL, 2011b, p. 53).

Importante ressaltar que nesta mesma oportunidade Rouseff apresentou a AGNU a doutrina RWP, mostrando preocupação que a ação coletiva da comunidade internacional deve pautar-se pela responsabilidade ao proteger, com a finalidade de garantir a perspectiva humana em primeiro plano (Anexo 1) (BRASIL, 2012a, p. 25).

Realizando discursos que não diferiam do que era proposto pelos governos anteriores em relação à segurança e ao desenvolvimento haitiano e a importância destes no processo de recuperação do país, a

maneira como o assunto foi tratado pelo novo governo não sofreu significativas mudanças. Aspectos como a reforma do CSNU para que haja melhoria em sua eficiência, efetividade e representatividade permaneceram (BRASIL, 2012b, p. 190); a promoção do diálogo político, o fortalecimento institucional do Estado haitiano e o desenvolvimento econômico e social do país foram igualmente priorizados. A cooperação no plano bilateral acontecia nas áreas agrícolas, de saúde e infraestrutura, além dos projetos de fortalecimento da segurança alimentar, de implementação de unidades de saúde, e o projeto de construção de uma usina hidrelétrica na região de Artibonite⁶⁹ são reflexos, também, “do espírito de solidariedade que tem guiado as ações brasileiras” (BRASIL, 2012a, p. 161). Entretanto, pela primeira vez em discursos oficiais realizados em compromissos internacionais, o Brasil vinculou o Haiti e a RwP. Nas palavras do ministro Patriota no Discurso na IV Reunião Ministerial da Cúpula América do Sul-África (ASA), na Guiné Equatorial em 24 de novembro de 2011:

É preciso reconhecer a interdependência entre progresso econômico e social e paz sustentável (Haiti). Temos que soar um alerta contra a ideologia que procura estabelecer elo automático entre a proteção de civis, as intenções humanitárias e a intervenção militar. Questionamos a sabedoria de eleger os acontecimentos recentes como exemplos bem-sucedidos da aplicação da responsabilidade de proteger. *É preciso atentar para a responsabilidade ao proteger. O uso da força, quando autorizado pelo CSNU, exige monitoramento cuidadoso pela comunidade internacional, de maneira a evitar que o remédio aplicado não cause mais danos do que a doença* (BRASIL, 2011b, p. 67, itálico nosso).

⁶⁹ Desde 2008 o Exército brasileiro esteve envolvido na elaboração do projeto para a construção da Hidrelétrica Artibonite 4C, inclusive doando o estudo técnico do Instituto Militar de Engenharia, estimado em 2,5 milhões de reais. Esta construção, a partir de parceiras público-privadas, seria considerada o maior símbolo do apoio brasileiro ao desenvolvimento do Haiti. Fonte: BRASIL. Brasil quer intensificar apoio para a reconstrução do Haiti, 01/02/2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2012/02/brasil-quer-intensificar-apoio-para-a-reconstrucao-do-haiti>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2019.

Durante o discurso da presidente Rousseff na cerimônia de apresentação do contingente brasileiro da MINUSTAH em Porto Príncipe, em 01 de fevereiro de 2012, a mandatária reforçou o histórico de amizade entre os países e reafirmou a ambição brasileira de ressignificar as operações de paz da ONU ao mostrar que o Brasil buscou formar parcerias e encontrar “fórmulas simétricas e mutuamente respeitadas de cooperação” (BRASIL, 2012a, p. 25), com o compromisso dos homens e mulheres de farda com a montagem do hospital de campanha, na ajuda emergencial e no pós-terremoto:

Nossa atuação mostra que a segurança coletiva tem de combinar-se com a justiça social, o desenvolvimento e o respeito à soberania nacional dos países. Firmemente no recurso ao diálogo, à diplomacia, como instrumento principal de manutenção da paz e promoção da estabilidade. Insistimos em que uma visão mais ampla e integrada sobre a origem dos conflitos contemporâneos deve ganhar prioridade cada vez maior na agenda das Nações Unidas (BRASIL, 2012a, p. 25).

As principais declarações foram dadas entre esse período temporal. Nos anos seguintes, as menções à situação no Haiti versavam sobre aquilo que havia sido explorado anteriormente. Os discursos e comunicados oficiais que mencionavam o Haiti reafirmavam a importância da concretização das iniciativas de cooperação em direitos humanos, da responsabilidade da comunidade internacional para com os países em situação de conflito e a importância da multilateralidade nos processos de resolução e articulação destas situações (BRASIL, 2014b, p. 212).

A questão envolvendo a reforma do CSNU esteve ainda em discussão, sempre sendo destacada a participação do Brasil com papel ativo na ONU, desde sua criação, e estando ligado às discussões sobre temas de agenda internacional tais como o desenvolvimento sustentável, os direitos humanos, paz e segurança, mudanças climáticas e a reforma da governança global. Sobre esta última, destacou-se sempre que o país, junto com o Japão, é “o Estado-membro que mais vezes ocupou um assento não-permanente no Conselho de Segurança” (BRASIL, 2015b, p. 246), assumindo também as responsabilidades no terreno (RwP), vide

as participações nas operações de paz da ONU no Haiti, na República Democrática do Congo⁷⁰ e no Líbano⁷¹.

Em 2016 o Haiti foi novamente atingido, desta vez pela passagem de um furacão, “Matthew”. O Brasil, ainda estando no papel de comandante da operação de paz, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), doou 250 mil dólares ao Programa Mundial de Alimentos (PMA) para que alimentos e itens de primeira necessidade fossem adquiridos imediatamente; as equipes do Governo Federal responsabilizaram-se pelo envio de kits humanitários e medicamentos. Além disso, o país enviou aeronave da Força Aérea Brasileira (FAB) contando com 120 barracas para as famílias desabrigadas. O componente militar da MINUSTAH foi líder nos esforços de resposta e assistência às vítimas e para a desobstrução das áreas da capital haitiana mais afetadas pelo furacão (BRASIL, 2016b, p. 137-138).

O contingente militar brasileiro ao longo dos treze anos de missão foi dividido em três unidades militares: um Batalhão de Infantaria (Brabat), um grupamento operativo de fuzileiros navais (Bramar) e uma companhia de engenharia militar (Braengcoy). Ao todo, foram disponibilizados ao Haiti 26 contingentes e 37,5 mil soldados brasileiros. Até o fim da missão, o Brasil esteve presente em três eleições presidenciais democráticas e em duas fases críticas para o país: o terremoto de 2010 e o furacão de 2016. De acordo com o MRE (2019), a missão também foi bem-sucedida em conter a ação de grupos

⁷⁰ Em 2013, o general brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz esteve à frente como force commander da missão de estabilização da RDC, MONUSCO, autorizada a utilizar a força contra os combatentes. Fonte: BRASIL. Mídia estrangeira aponta atuação decisiva de general brasileiro para estabilização no Congo. Ministério da Defesa. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/4471-18-11-2013-defesa-midia-estrangeira-aponta-atuacao-decisiva-de-general-brasileiro-para-estabilizacao-no-congo>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2019.

⁷¹ Desde 2011 as Forças Armadas estiveram no comando da missão de paz da Força-Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNFIL). De acordo com o Ministério da Defesa, “a Marinha do Brasil mantém um navio e uma aeronave orgânica na costa libanesa com o objetivo de impedir a entrada de armas ilegais e contrabandos naquele país, além de contribuir para o treinamento da Marinha libanesa, de modo que a mesma possa conduzir suas atribuições de forma autônoma”. Fonte: BRASIL. O Brasil no Líbano. Ministério da Defesa. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-unifil-libano>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2019.

criminosos da capital Porto Príncipe, especialmente nos bairros de Belair, Cité Soleil e Cité Militaire.

Além de contribuir militarmente para a MINUSTAH, o Brasil intensificou a cooperação técnica e humanitária com o Haiti, com vistas ao desenvolvimento do país. A companhia de engenharia militar brasileira empreendeu projetos de impacto rápido, os quais incluíram a perfuração de poços artesianos, construção de pontes e açudes, contenção de encostas, construção e reparação de estradas – além de ter atuado em missões de defesa civil, sobretudo após o terremoto de 2010 e o furacão de 2016 (BRASIL, 2019b).

Em janeiro de 2017 o presidente Jovenel Moïse foi eleito a partir de eleições democráticas que consolidavam as instituições do país. O Brasil, então, seguiu reiterando sua disposição de contribuir para o desenvolvimento do Haiti. Em junho do mesmo ano, o então Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira (2017-2019) realizou visita ao país com o intuito de participar da penúltima cerimônia de passagem de comando do vigésimo quinto para o vigésimo sexto contingente de tropas militares brasileiras da MINUSTAH, marcando o período final da missão. Nesta data, o Governo Federal contabilizava que mais de 36 mil militares brasileiros haviam atuado na missão desde 2004. Este número fazia do Brasil o maior contribuinte de forças em que o componente militar da missão esteve sob o comando de oficiais brasileiros. A agenda de cooperação técnica entre os países, ampliada a partir de 2010, foi mantida pelo governo brasileiro, principalmente nas áreas de saúde e formação profissional, além da área humanitária, após a passagem do furacão em 2016 (BRASIL, 2017a, p. 154).

Em 30 de agosto de 2017 iniciou-se a retirada do contingente militar do Brasil na MINUSTAH, que aconteceria por completo em 15 de outubro do mesmo ano⁷². O fim das operações das patrulhas militares aconteceu em Porto Príncipe em 31 de agosto de 2017 em cerimônia presidida pelo então Ministro da Defesa Raul Jungamnn (2016-2018). Com esta finalização, o Brasil afirmou que continuaria com o apoio ao desenvolvimento haitiano por meio do diálogo político bilateral e de

⁷² A Resolução 2350 (2017) do CSNU marcou o fim da missão (Anexo 7).

uma agenda de cooperação técnica. Do mesmo modo como em todo o período da missão, o Brasil atentou para a importância da manutenção do apoio da comunidade internacional para que os avanços obtidos no país desde 2004 fossem consolidados e houvesse o fortalecimento da democracia haitiana e para a promoção da segurança e desenvolvimento do país a longo prazo (BRASIL, 2017b, p. 144-145). Desta forma, o resultado da MINUSTAH para o Governo brasileiro foi:

Por meio do Comando Militar e do maior contingente de tropas da MINUSTAH, o Brasil contribuiu significativamente para a estabilização do Haiti e a criação das condições políticas e de segurança que permitiram a reconfiguração da presença das Nações Unidas no terreno. A disciplina e a eficiência dos mais de 37 mil militares brasileiros mobilizados ao longo da duração da MINUSTAH receberam amplo reconhecimento internacional. A excelência dos "capacetes azuis" brasileiros no Haiti também foi evidenciada pelo fato inédito de um país manter ininterruptamente o comando militar de uma operação de manutenção de paz da ONU durante 13 anos de funcionamento. Além de seus trabalhos para a pacificação do Haiti, as tropas brasileiras desempenharam projetos de impacto rápido em benefício do povo haitiano, bem como relevantes serviços para a assistência humanitária e o apoio à reconstrução daquele país, especialmente nos episódios do terremoto de 2010 e do furacão Matthew, em 2016 (BRASIL, 2017b, p. 144).

Antes do completo fim da missão, o Haiti esteve sob suspeita de passagem do furacão Irma, em setembro de 2017. Nesta ocasião, o Secretariado das Nações Unidas autorizou que a operação humanitária fosse excepcionalmente estendida. Visto o histórico de cooperação brasileira diante de desastres naturais no Haiti, parte do contingente brasileiro foi deslocado preventivamente para a região da rota do furacão, intentando prestar ajuda humanitária imediata (BRASIL, 2017b, p. 173-174), mesmo com o encerramento oficial das atividades tendo acontecido em agosto do mesmo ano.

Com a Resolução 2350 (2017) (Anexo 7) foi então estabelecido o fim da MINUSTAH e estabelecido a transição desta para a Missão das Nações Unidas de Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH) em 15 de

outubro de 2017, em vigor até o momento atual. Esta não possui componente militar, objetivando apoiar o diálogo político do Haiti e fortalecer as instituições e os direitos humanos no país (MRE, 2019).

3.3.1. Discursos sobre o Haiti aplicados à política externa brasileira

As ocorrências do vocábulo Haiti nas Resenhas de Política Exterior passaram a ser muito mais recorrentes a partir de 2004, quando a MINUSTAH foi autorizada pelo CSNU e o Brasil tomou a decisão de integrá-la. Com esta decisão, tão logo os estudiosos do tema Brasil em operações de paz perceberam um ponto de inflexão em questão de paradigma de política externa. Como já abordado neste trabalho, a MINUSTAH possuía mandato baseado no Capítulo VII da Carta da ONU, capítulo este que o Brasil tinha reservas sobre sua utilização em campo, preferindo ser parte de missões regidas pelo Capítulo VI.

A razão logo apontada por parte substantiva da literatura era de que o país havia aceitado ser o comandante militar da missão com o objetivo maior de ser parte dos membros permanentes do CSNU. Esta razão não foi contestada pelo governo, no entanto, Amorim (2004, p. 46) apontou que foi uma das motivações para fazer parte, mas não a principal. Como colocado no capítulo anterior, a tradição brasileira de priorizar a solução de conflitos pela via multilateral; além do compromisso com os direitos humanos e com a solução pacífica de controvérsias colocados na Exposição de Motivos Interministerial nº. 121 MRE/MD seriam fatores mais relevantes para a entrada brasileira. Mas não só isto, os discursos aqui analisados mostram que o Brasil se manifestou pelo Haiti considerando a solidariedade com um país latino-americano, o que Amorim chamava de postura de não-indiferença do governo Lula (BRASIL, 2005a, p. 405).

É importante notar que esta noção de solidariedade a outro Estado configura-se muito mais como uma questão de retórica estatal do que como um princípio de política externa. A busca pela consolidação da paz em território haitiano, que seria alcançada a partir de esforços das Forças brasileiras, servia ao Brasil como fonte que permitiria o país apresentar-se para a comunidade internacional como capaz de resolver crises humanitárias e restabelecer instituições políticas e sociais, prioridade manifestada ao longo dos discursos. Ou seja, o Brasil se mostrava como forte e responsável para lidar com questões desse tipo. Desta forma, não existia somente essa noção de solidariedade ao país vizinho regional e irmão cultural. Interesses de projeção internacional alicerçados na conduta de política externa de maior inserção

internacional e a participação em temas de paz e segurança internacionais para configurar-se como ator relevante tanto no entorno regional como “líder”, quanto no âmbito internacional, fizeram parte das motivações brasileiras.

Tendo em vista a condução de política externa tal como estabelecida pelo Capítulo 1 deste trabalho e o histórico de participação em operações de paz e a mudança percebida neste tema a partir do fim da década de 1990, estabelecida no Capítulo 2, existe a possibilidade de interpretação do conteúdo das resenhas de política exterior levando em consideração o apresentado anteriormente. Com isso, acredita-se que se possa estabelecer se a RwP foi oficialmente apresentada como parte de uma justificativa para a entrada como comandante militar do Brasil no Haiti.

Desde a primeira aparição do termo “Haiti” em 2004, no discurso presidencial pela cerimônia de formatura da turma “Vinícius de Moraes” no Palácio do Itamaraty em 20 de abril de 2004 (BRASIL, 2004a, p. 100), Lula apresentava a noção de responsabilidade da comunidade internacional em recuperar as instituições sociais e políticas dos países, pedindo maior coordenação entre CSNU e órgãos da ONU envolvidos neste tipo de reconstrução. Quando toma que “a paz não existe de graça” (BRASIL, 2004a, p. 112), o Brasil aponta outra noção de responsabilidade, de que a paz precisa ser alcançada a algum custo, e, se o Brasil não se dispõe ou não consegue arcar com este custo, outro país o fará.

Desta forma, o estabelecimento da paz em locais em que ela não é facilmente alcançada, torna-se compromisso de um Estado que procure estabelecer uma posição internacional de destaque. Dado que os Estados se encontram em um sistema anárquico, se um não consegue contribuir para este objetivo, outros contribuirão. Assim, o condicionante para o comando brasileiro seria, de acordo com o presidente, o engajamento desta comunidade na reconstrução do Haiti. Ou seja, a responsabilidade de reconstrução (junto com apoio e cooperação para o desenvolvimento econômico), nos mesmos moldes da R2P, foi motor para a inserção brasileira neste caso, uma responsabilidade do país enquanto ator e atrelada à proteção dos civis. Em termos de política externa, o incentivo foi o que o presidente chamou de “autoridade moral”, que legitimaria a participação e influência do Brasil em resoluções da ONU, justamente pelo país ter estado em campo no restabelecimento da paz (BRASIL, 2004b, p. 548).

Por todo o período abarcado pela análise, com recorrência o Brasil coloca que se engajou como chefe da Missão da ONU com a

participação de tropas com o intuito de promover o engajamento da comunidade internacional na reconstrução das instituições políticas e para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país. Essa preocupação, no entanto, não era exclusiva ao Haiti. E em outros locais que vivenciavam algum tipo de conflito o Brasil atentava para o esforço coletivo, multilateral, de atuar na resposta a crises complexas.

Outro ponto bastante colocado, especialmente nos primeiros anos de operação de paz foi sobre a reforma da ONU. O Brasil tem como princípios de sua política externa a multilateralidade das instituições e a multipolaridade do sistema (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Destarte, nos posicionamentos oficiais do país a questão de reforma da ONU, e mesmo do CSNU, tinha espaço com a finalidade de mostrar a importância do multilateralismo no contexto da época e a necessidade de fortalecimento da ONU, por meio de um CSNU mais eficiente e representativo e uma AGNU revitalizada. A cooperação de órgãos da própria ONU para a mitigação de conflitos e a resolução dos mesmos era pleito do Brasil. Ademais, o país argumentava que a reforma proporcionaria novos olhares para situações tais quais a que acontecia no Haiti: desafios para a prevenção, esforços de manutenção da paz e a etapa do pós-conflito e reconstrução da paz (BRASIL, 2004b, p. 103).

A forma de intervenção do país seria, então, a formação de um novo paradigma para as operações de paz. A colaboração internacional, baseada na reconciliação política e na reconstrução econômica faria parte do novo jeito de intervir, a forma latino-americana de intervenções. Essa visão é expressa pelo Brasil quando aponta que a missão que estava realizando no Haiti era diferente das outras, especialmente das operações realizadas anteriormente no país. O tripé de assentamento que a MINUSTAH possuía: a promoção da estabilização pela via da força de paz; o diálogo entre as diversas facções políticas; e a capacitação institucional, social e econômica do país (BRASIL, 2005a, p. 405) seria responsável pela reconciliação e pela paz haitiana.

Assim, o Brasil mostrava que estava tentando algo novo, um novo tipo de intervenção em que a repressão e a ação armada das tropas em campo não seriam parte principal. A contribuição para o progresso e para a autonomia da nação haitiana era o principal objetivo, tendo destaque o papel da cooperação. A nova forma de intervir também gerou o que pode ser o início do pensamento contido na RwP. De acordo com Celso Amorim em Seminário sobre Paz e Reconciliação, em Oslo, a 14 de setembro de 2007 (BRASIL, 2007b, p. 107-109), desde o início o Brasil sabia que a força não seria capaz de resolver o problema no Haiti.

Por isso, a operação enfocou no pró-desenvolvimento e para a resolução dos conflitos e da situação econômica e social. Outro foco do comando militar chefiado pelos brasileiros foi a redução da violência no país a partir de uma ação firme, no entanto, respeitosa em relação aos cidadãos haitianos. Ou seja, a noção de que as tropas em campo devem respeitar as partes que estão fora do conflito e ser responsáveis pelas ações tomadas enquanto em serviço, podem ser inseridas nesta leitura.

Desta forma, o Brasil utilizava-se da MINUSTAH e sua trajetória de sucesso⁷³ para advogar junto à ONU pela reforma da organização. Em todos os discursos oficiais que representantes brasileiros proferiam internacionalmente sobre o Haiti a pauta da reforma estavam presentes, o que mostra que ambos os assuntos estavam associados. O bom andamento da missão era utilizado para mostrar como a forma de intervenção dos países do Sul contribuiu ao Haiti e poderia se configurar como um novo paradigma em operações de manutenção de paz em uma ONU reformada. Nesta nova forma de intervir estaria a dissociação da conexão entre a proteção de civis, a proteção humanitária e a intervenção militar. Em 2011, no discurso de Antonio Patriota, (BRASIL, 2011b, p. 67), o ministro colocou que o uso da força deve ser feito com o monitoramento da comunidade internacional, para que esta força não seja perpetrada de forma irresponsável pelos soldados e acabe atingindo partes que não estão em confronto, os civis. Assim, as tropas devem ser responsabilizadas pelos eventuais danos que cause em campo e seja penalizada se isto acontecer. A responsabilidade ao proteger não intenta anular as ações da responsabilidade de proteger, apenas tornar a ação das tropas ponderada.

3.4. Considerações parciais

A proposta brasileira de uma norma internacional sobre o aspecto da proteção de civis e da responsabilização das tropas que realizam as operações de manutenção de paz no terreno foi à discussão em 2011,

⁷³ Houve críticas à MINUSTAH e denúncias de má conduta dos soldados, mas a ONU e a própria operação prontamente as investigavam e puniam os envolvidos caso a denúncia tivesse fundamento. E, oficialmente, o Brasil buscava desacreditá-las colocando o foco nos aspectos positivos. O estudo dessas críticas e denúncias, no entanto, não são foco deste trabalho. Para aprofundamento, ver: KAMINSKI, Anelise. As limitações das intervenções humanitárias da ONU: o caso do Haiti. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, 2011, 140 p.

após sua apresentação na abertura da Assembleia Geral da ONU, pela presidente no poder, Dilma Rousseff (2011-2016). Esta proposta, de elaboração de diplomatas brasileiros, marca a projeção do Brasil em assuntos normativos os quais o país não tem histórico de participação e esteve diretamente ligada a uma doutrina anterior, a Responsabilidade de Proteger, amplamente discutida e posta em prática em diversas situações anteriormente.

Destarte, quando o país apresentou uma doutrina que defende a maior regulação das tropas e, principalmente, regulação em relação ao uso de força militar pelas tropas no campo, a recepção internacional ao tema não foi de todo positiva. Entretanto, a intenção brasileira não foi de ultrapassar e invalidar a R2P. A preocupação estava com a proteção de civis e melhora da regulação institucional sobre o uso da força e sobre as operações regidas pelo Capítulo VII da Carta. Esta preocupação com o aspecto humanitário não foi assunto somente em 2011. A participação brasileira em operações de paz, desde o início, levava consigo este aspecto. A entrada do Brasil no Haiti, em 2004, mesmo sendo o comandante militar das forças, preocupou-se com a manutenção dos direitos humanos dos civis que estavam em meio ao conflito e, em 2010 e 2016, a preocupação esteve com as vítimas do terremoto e furacão, respectivamente. Ou seja, o tema da proteção de civis esteve presente durante todo o mandato da MINUSTAH.

A formulação da doutrina de RwP em 2011 aconteceu, principalmente, em razão da ação violenta da OTAN na Líbia. Temporalmente, entretanto, ela não teria ligação direta com a MINUSTAH. Não obstante, os princípios percebidos na construção da doutrina estiveram presentes nos discursos e falas proferidas pelos embaixadores, ministros de relações exteriores e presidentes ao longo dos treze anos de atuação no Haiti. No Conselho de Segurança, pelo menos desde 2004 a proteção de civis é defendida pelo Brasil, colocando a importância de as tropas atentarem-se ao uso indevido da força. Para verificar como esses discursos refletiam a política externa levada a cabo na época, em que se buscava o protagonismo internacional brasileiro e a entrada em uma operação com menções ao Capítulo VII deveria ser explicada, foi realizada leitura analítica de discursos, buscando entender quais efeitos se buscaram atingir com eles.

Nesta pesquisa, percebe-se que existiu uma construção discursiva que liga a atuação no Haiti como uma intervenção pouco voltada para o âmbito militar, onde a reconstrução das instituições e a promoção do desenvolvimento econômico e social do país visava a atenção aos civis; e a qual as noções de responsabilidade das tropas em campo foram

sendo construídas. Até que, em 2011, Antonio Patriota relacionou a RwP como um processo de construção de paz sustentável, tal qual o projeto brasileiro para a reconstrução do Haiti.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação foi analisado não só o papel buscado pelo Brasil de protagonista nos âmbitos regional e internacional, mas também a sua inserção e participação em operações de paz da ONU regidas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, em especial a entrada do país como comandante da missão militar ao Haiti, a MINUSTAH, entre os anos de 2004 a 2017. Esta posição tomada pelo país de aceitar o comando militar representa um ponto de inflexão no paradigma de política externa. O país era expressamente contrário a operações de paz autorizadas com o uso da força e sua participação esteve condicionada aos termos do Capítulo VI da Carta desde o início do engajamento brasileiro, em 1948 na UNSCOB, até o final da década de 1990.

Com a percepção dessa inflexão a partir de 1999 (ano do envio de militares brasileiros ao Timor Leste) e principalmente quando o país iniciou a operação no Haiti, o corpo diplomático brasileiro precisaria apresentar justificativas para esse comportamento divergente da tradição. A hipótese levantada é que o Brasil construiu, ao longo dos anos e desde 2004, um discurso de justificativa para a proteção aos civis no terreno do conflito que culminaria na formulação da doutrina de Responsabilidade ao Proteger em 2011. Ou seja, os elementos centrais da doutrina RWP foram sendo apresentados ao longo do engajamento do Brasil no Haiti. Esta distância temporal entre os acontecimentos de 2004 e 2011 se dá por, nesta última data, o país ter percebido a oportunidade de criação desta norma quando da atuação violenta e parcial da OTAN na Líbia, enquanto o país estava em situação de conflitos internos causados pela Primavera Árabe.

A ação brasileira de criar esta norma deriva do papel de protagonismo e procura de projeção internacional moldados com empenho nos governos Lula da Silva, entre 2003 e 2010. Neste período o comportamento presidencial e de seu corpo diplomático foi direcionado a inserir o país em fóruns regionais e internacionais de relevância, buscando maior espaço em discussões internacionais, especialmente relacionadas à paz e segurança, advogando pela multilateralidade das instituições e buscando exercer influência principalmente em seu entorno geográfico, tentando a multipolarização do sistema internacional. Tendo esse objetivo, o conjunto de ações tomadas pelo governo com vistas a exercer influência regional e internacional configuram a aspiração brasileira por projeção internacional levada a cabo no referido governo. Fatores como a personalidade do presidente, o aprofundamento da democracia

brasileira, a estabilidade macroeconômica e a política social introduzida no âmbito interno do Brasil levaram a um protagonismo na política externa. Nesta, foi percebida a aproximação e priorização das relações com a América do Sul, estendeu-se a integração comercial com o subcontinente, integração com a América Latina e Caribe, consolidação da Unasul, além das novas parcerias com países com afinidades culturais na África, com a Índia e China (IBAS). Sem afrontar os países, teve grande importância na criação do G20 e a ação brasileira foi reconhecida internacionalmente. A política externa foi, então, voltada ao interesse nacional sem perder de vista sua universalidade.

Na lógica de aproximação com os países do entorno regional, o país esteve preocupado em participar em ações de assistência humanitária como importante ator para a cooperação. A preferência pelo multilateralismo e pela diplomacia na política externa brasileira e ao direito internacional faz o país orientar suas relações internacionais pela resolução pacífica dos conflitos, pela soberania estatal e pela não-intervenção. Assim, a participação em operações de paz da ONU permite o Brasil cumprir suas obrigações enquanto Estado-membro e reforça os valores e princípios de política exterior. A participação nessas missões é relacionada também à continuidade e expansão da influência brasileira em lugares que a política externa considera como prioritários, quais sejam: o entorno regional sul-americano, latino-americano e caribenho, além dos países lusófonos; bem como da busca pelo prestígio e status no sistema internacional. Estrategicamente, as aspirações brasileiras em participar de missões se envolvem com a busca por influenciar e/ou criar normas internacionais, as quais definem os atores e determinam seu comportamento.

Destarte, a posição brasileira em relação ao uso da força em operações autorizadas pelo Conselho de Segurança avançou em debates diplomáticos importantes. Até 1999 o país não era favorável ao uso do Capítulo VII como forma de conter o avanço do conflito, especialmente pelo receio de que as operações servissem como “*droit d’ingerence*” para as grandes potências com interesses estratégicos no território em questão. Os preceitos de política externa faziam com que o Brasil deixasse de participar ou apoiar resoluções que autorizassem o uso da força pelos *peacekeepers*. Até que no referido ano o país organizou tropas para atuarem na INTERFET, missão no Timor Leste sob o Capítulo VII. Não estava autorizado, entretanto, que os militares brasileiros utilizassem da força, mas o paradigma de não participação foi quebrado neste momento. Já em 2004, a participação e o comando do componente militar da MINUSTAH representaram uma nova quebra de

paradigma, ao ser enviado o maior contingente militar da missão utilizando efetivamente a força (HAMANN, 2016, p. 100).

A MINUSTAH teve como grande objetivo o auxílio para a reconstrução haitiana, a normalização institucional do país e a proteção aos direitos humanos. Entre 2010 e 2016, quando o país foi atingido pelo terremoto e pelo furacão, respectivamente, a missão assumiu caráter policial humanitário para a reconstrução do país e reorganização da estrutura estatal. O resultado da participação brasileira nesta missão é considerado de sucesso pelo governo, em que os objetivos principais da participação em uma operação de manutenção de paz da ONU multidimensional e de quarta geração foram cumpridos.

No âmbito da contribuição normativa, o Brasil lançou a Responsabilidade ao Proteger em 2011, período distante do início da missão no Haiti, mas próximo ao período em que o país fazia utilização da força para além da autodefesa, entre 2005 e 2007 (HAMANN, 2016). Este esforço diplomático em anunciar esta norma busca consolidar a variedade de princípios e normas do direito internacional para a regulação do uso da força em um só conceito. Assim, a ação do Brasil em criar a RWP pede atenção à forma como a coerção seria levada a cabo pelas tropas. Além da responsabilização das ações das tropas em campo, a doutrina busca aprimorar o uso de medidas preventivas e não-coercitivas estabelecidas pela R2P; atentar para o estabelecimento de um rigoroso critério para a autorização de operações militares sob o mandato da R2P; e atentar sobre a falta de uma autoridade prática do CSNU na administração de crises que tenham sido delegadas a outras organizações.

A RWP resgata antigos princípios de PEB, resgatando também princípios do Direito. Ela auxilia na projeção internacional do Brasil, remetendo ao que foi verificado nas ações de política exterior do governo Lula, e pretende mostrar uma forma de como se prevenir o uso indevido da força em campo, visto que no âmbito do discurso a RWP não é uma doutrina nova. Ademais, a RWP se apresenta como uma contribuição brasileira para a agenda de segurança sem, entretanto, expor o país militarmente.

Ou seja, a doutrina está ligada também aos problemas do CSNU: a seletividade do órgão, a autorização para o uso da força e a diferenciação hierárquica dentro do Conselho. A atenção dada pelo Brasil à forma como a operação de manutenção de paz é conduzida e a reponsabilidade das tropas está ligada ao Haiti e à capacidade de atuação brasileira nestas questões. O país procurou destacar que, mesmo não sendo permanente no CSNU, foi capaz de restaurar e manter a paz

haitiana com maior eficácia que o Conselho e suas intervenções anteriores à MINUSTAH. Esta doutrina até então não foi implementada nas operações de manutenção de paz. Entretanto, as ligações entre o conceito e a forma de utilização do uso da força pelos militares no Haiti para a pacificação das áreas violentas são fortes.

Nas Resenhas de Política Exterior do Brasil dos anos 2004 a 2017 é percebida a importância que os presidentes, ministros das relações exteriores e embaixadores brasileiros delegam à proteção dos civis e dos direitos humanos nos locais em que as operações de paz atuam. O uso indevido da força nessas situações é preocupação brasileira desde 2004 no CSNU, para que esta não seja extrapolada e atinja as pessoas não parte dos conflitos. A noção de responsabilidade inicialmente na missão estava atrelada ao dever de estabilização do local, de reconstrução nacional e das instituições haitianas, da realização de eleições democráticas e das iniciativas de cooperação técnica e financeira bilaterais ou trilaterais. Assim, a MINUSTAH foi assentada no tripé de estabilização – diálogo – capacitação institucional, social e econômica do país e lhe traria a paz. Esse tripé representa a nova forma de intervenção que parte do Brasil, em que a repressão e a ação armada das tropas não seriam o foco, mas sim a cooperação como forma de contribuir para o progresso.

À vista disso, apesar de o engajamento no Haiti ter significado ruptura em um paradigma de política exterior brasileiro, a ação do país em campo respeitou os princípios de solução pacífica de controvérsias e dos direitos humanos estabelecidos para a política externa na Constituição Federal. A aproximação destes princípios e as orientações contidas na doutrina de RWP apesar de temporalmente distantes são teoricamente similares e complementares. Desta maneira, através da análise dos discursos, pode-se dizer que esta doutrina se configura como justificativa para o engajamento brasileiro na MINUSTAH em 2004. O país, seguindo a aspiração pela projeção internacional e protagonismo buscados pela presidência à época, não só rompeu com a tradição de não entrar em operações com o Capítulo VII, mas também esteve preocupado em como esta força seria utilizada na MINUSTAH e em operações posteriores. Deste modo, seguindo Hamman (2016), para que esta doutrina prevaleça em operações futuras, o Brasil pode continuar seu engajamento em operações de paz da mesma forma como feito no Haiti, com tropas usando da força de forma responsável; ou buscar a inserção e a aprovação e uso da doutrina de forma enfática tanto nas missões, no terreno, quanto nas reuniões do Conselho de Segurança da ONU. Essas opções contribuem para a perseguição dos interesses

nacionais no mundo e na consolidação do Brasil como ator relevante para as questões normativas de paz e segurança internacionais.

ANEXO 1 - Discurso da Presidente Dilma Rousseff na Abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. (Nova York/EUA, 21/09/2011).

Senhor presidente da Assembleia Geral, Nassir Abdulaziz Al-Nasser,

Senhor secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon,
Senhoras e senhores chefes de Estado e de Governo,
Senhoras e senhores,

Pela primeira vez, na história das Nações Unidas, uma voz feminina inaugura o Debate Geral. É a voz da democracia e da igualdade se ampliando nesta tribuna, que tem o compromisso de ser a mais representativa do mundo.

É com humildade pessoal, mas com justificado orgulho de mulher, que vivo este momento histórico.

Divido esta emoção com mais da metade dos seres humanos deste Planeta, que, como eu, nasceram mulher, e que, com tenacidade, estão ocupando o lugar que merecem no mundo. Tenho certeza, senhoras e senhores, de que este será o século das mulheres.

Na língua portuguesa, palavras como vida, alma e esperança pertencem ao gênero feminino, e são também femininas duas outras palavras muito especiais para mim: coragem e sinceridade. Pois é com coragem e sinceridade que quero lhes falar no dia de hoje.

Senhor Presidente,

O mundo vive um momento extremamente delicado e, ao mesmo tempo, uma grande oportunidade histórica. Enfrentamos uma crise econômica que, se não debelada, pode se transformar em uma grave ruptura política e social. Uma ruptura sem precedentes, capaz de provocar sérios desequilíbrios na convivência entre as pessoas e as nações.

Mais que nunca, o destino do mundo está nas mãos de todos os seus governantes, sem exceção. Ou nos unimos todos e saímos, juntos, vencedores ou sairemos todos derrotados.

Agora, menos importante é saber quais foram os causadores da situação que enfrentamos, até porque isto já está suficientemente claro. Importa, sim, encontrarmos soluções coletivas, rápidas e verdadeiras.

Essa crise é séria demais para que seja administrada apenas por uns poucos países. Seus governos e bancos centrais continuam com a responsabilidade maior na condução do processo, mas como todos os países sofrem as consequências da crise, todos têm o direito de participar das soluções.

Não é por falta de recursos financeiros que os líderes dos países desenvolvidos ainda não encontraram uma solução para a crise. É – permitam-me dizer – por falta de recursos políticos e, algumas vezes, de clareza de ideias.

Uma parte do mundo não encontrou ainda o equilíbrio entre ajustes fiscais apropriados e estímulos fiscais corretos e precisos para a demanda e o crescimento. Ficam presos na armadilha que não separa interesses partidários daqueles interesses legítimos da sociedade.

O desafio colocado pela crise é substituir teorias defasadas, de um mundo velho, por novas formulações para um mundo novo. Enquanto muitos governos se encolhem, a face mais amarga da crise – a do desemprego – se amplia. Já temos 205 milhões de desempregados no mundo – 44 milhões na Europa, 14 milhões nos Estados Unidos. É vital combater essa praga e impedir que se alastre para outras regiões do Planeta.

Nós, mulheres, sabemos – mais que ninguém – que o desemprego não é apenas uma estatística. Golpeia as famílias, nossos filhos e nossos maridos. Tira a esperança e deixa a violência e a dor.

Senhor Presidente,

É significativo que seja a Presidenta de um país emergente – um país que vive praticamente um ambiente de pleno emprego – que venha falar, aqui, hoje, com cores tão vívidas, dessa tragédia que assola, em especial, os países desenvolvidos.

Como outros países emergentes, o Brasil tem sido, até agora, menos afetado pela crise mundial. Mas sabemos que nossa capacidade de resistência não é ilimitada. Queremos – e podemos – ajudar, enquanto há tempo, os países onde a crise já é aguda.

Um novo tipo de cooperação, entre países emergentes e países desenvolvidos, é a oportunidade histórica para redefinir, de forma solidária e responsável, os compromissos que regem as relações internacionais.

O mundo se defronta com uma crise que é, ao mesmo tempo, econômica, de governança e de coordenação política.

Não haverá a retomada da confiança e do crescimento enquanto não se intensificarem os esforços de coordenação entre os países integrantes da ONU e as demais instituições multilaterais, como o G-20, o Fundo Monetário, o Banco Mundial e outros organismos. A ONU e essas organizações precisam emitir, com a máxima urgência, sinais claros de coesão política e de coordenação macroeconômica.

As políticas fiscais e monetárias, por exemplo, devem ser objeto de avaliação mútua, de forma a impedir efeitos indesejáveis sobre os

outros países, evitando reações defensivas que, por sua vez, levam a um círculo vicioso.

Já a solução do problema da dívida deve ser combinada com o crescimento econômico. Há sinais evidentes de que várias economias avançadas se encontram no limiar da recessão, o que dificultará, sobremaneira, a resolução dos problemas fiscais. Está claro que a prioridade da economia mundial, neste momento, deve ser solucionar o problema dos países em crise de dívida soberana e reverter o presente quadro recessivo. Os países mais desenvolvidos precisam praticar políticas coordenadas de estímulo às economias extremamente debilitadas pela crise. Os países emergentes podem ajudar.

Países altamente superavitários devem estimular seus mercados internos e, quando for o caso, flexibilizar suas políticas cambiais, e maneira a cooperar para o reequilíbrio da demanda global.

Urge aprofundar a regulamentação do sistema financeiro e controlar essa fonte inesgotável de instabilidade. É preciso impor controles à guerra cambial, com a adoção de regimes de câmbio flutuante. Trata-se, senhoras e senhores, de impedir a manipulação do câmbio tanto por políticas monetárias excessivamente expansionistas como pelo artifício do câmbio fixo.

A reforma das instituições financeiras multilaterais deve, sem sombra de dúvida, prosseguir, aumentando a participação dos países emergentes, principais responsáveis pelo crescimento da economia mundial.

O protecionismo e todas as formas de manipulação comercial devem ser combatidos, pois conferem maior competitividade, de maneira espúria e fraudulenta.

Senhor Presidente,

O Brasil está fazendo a sua parte. Com sacrifício, mas com discernimento, mantemos os gastos do governo sob rigoroso controle, a ponto de gerar vultoso superávit nas contas públicas, sem que isso comprometa o êxito das políticas sociais, nem nosso ritmo de investimento e de crescimento.

Estamos tomando precauções adicionais para reforçar nossa capacidade de resistência à crise, fortalecendo nosso mercado interno com políticas de distribuição de renda e inovação tecnológica.

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 interrelação 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.

Estamos aptos a prestar também uma contribuição solidária, aos países irmãos do mundo em desenvolvimento, em matéria de segurança alimentar, tecnologia agrícola, geração de energia limpa e renovável e no combate à pobreza e à fome.

Senhor Presidente,

Desde o final de 2010 assistimos a uma sucessão de manifestações populares, que se convencionou denominar “Primavera Árabe”. O Brasil é pátria de adoção de muitos imigrantes daquela parte do mundo. Os brasileiros se solidarizam com a busca de um ideal que não pertence a nenhuma cultura, porque é universal: a liberdade.

É preciso que as nações aqui reunidas encontrem uma forma legítima e eficaz de ajudar as sociedades que clamam por reforma, sem retirar de seus cidadãos a condução do processo.

Repudiamos com veemência as repressões brutais que vitimam populações civis. Estamos convencidos de que, para a comunidade internacional, o recurso à força deve ser sempre a última alternativa. A busca da paz e da segurança no mundo não pode limitar-se a intervenções em situações extremas.

Apoiamos o Secretário-Geral no seu esforço de engajar as Nações Unidas na prevenção de conflitos, por meio do exercício incansável da democracia e da promoção do desenvolvimento.

O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis.

Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões, e a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma.

Senhor Presidente,

A cada ano que passa, mais urgente se faz uma solução para a falta de representatividade do Conselho de Segurança, o que corrói sua eficácia. O ex-presidente Joseph Deiss recordou-me um fato impressionante: o debate em torno da reforma do Conselho já entra em seu 18º ano. Não é possível, senhor Presidente, protelar mais.

O mundo precisa de um Conselho de Segurança que venha a refletir a realidade contemporânea, um Conselho que incorpore novos membros permanentes e não permanentes, em especial representantes dos países em desenvolvimento.

O Brasil está pronto a assumir suas responsabilidades como membro permanente do Conselho. Vivemos em paz com nossos vizinhos há mais de 140 anos. Temos promovido com eles bem-sucedidos processos de integração e de cooperação. Abdicamos, por compromisso constitucional, do uso da energia nuclear para fins que não sejam pacíficos. Tenho orgulho de dizer que o Brasil é um vetor de paz, estabilidade e prosperidade em sua região, e até mesmo fora dela.

No Conselho de Direitos Humanos, atuamos inspirados por nossa própria história de superação. Queremos para os outros países o que queremos para nós mesmos.

O autoritarismo, a xenofobia, a miséria, a pena capital, a discriminação, todos são algozes dos direitos humanos. Há violações em todos os países, sem exceção. Reconheçamos esta realidade e aceitemos, todos, as críticas. Devemos nos beneficiar delas e criticar, sem meias-palavras, os casos flagrantes de violação, onde quer que ocorram.

Senhor Presidente,

Quero estender ao Sudão do Sul as boas-vindas à nossa família de nações. O Brasil está pronto a cooperar com o mais jovem membro das Nações Unidas e contribuir para seu desenvolvimento soberano.

Mas lamento ainda não poder saudar, desta tribuna, o ingresso pleno da Palestina na Organização das Nações Unidas. O Brasil já reconhece o Estado palestino como tal, nas fronteiras de 1967, de forma consistente com as resoluções das Nações Unidas. Assim como a maioria dos países nesta Assembleia, acreditamos que é chegado o momento de termos a Palestina aqui representada a pleno título.

O reconhecimento ao direito legítimo do povo palestino à soberania e à autodeterminação amplia as possibilidades de uma paz duradoura no Oriente Médio. Apenas uma Palestina livre e soberana poderá atender aos legítimos anseios de Israel por paz com seus vizinhos, segurança em suas fronteiras e estabilidade política em seu entorno regional.

Venho de um país onde descendentes de árabes e judeus são compatriotas e convivem em harmonia, como deve ser.

Senhor Presidente,

O Brasil defende um acordo global, abrangente e ambicioso para combater a mudança do clima no marco das Nações Unidas. Para tanto, é preciso que os países assumam as responsabilidades que lhes cabem.

Apresentamos uma proposta concreta, voluntária e significativa de redução [de emissões], durante a Cúpula de Copenhague, em 2009. Esperamos poder avançar, já na reunião de Durban, apoiando os países em desenvolvimento nos seus esforços de redução de emissões e garantindo que os países desenvolvidos cumprirão suas obrigações – com novas metas no Protocolo de Quioto – para além de 2012.

Teremos a honra de sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, em junho do ano que vem. Juntamente com o secretário-geral Ban Ki-moon, reitero aqui o convite para que todos os chefes de Estado e de Governo compareçam.

Senhor Presidente e minhas companheiras mulheres de todo mundo,

O Brasil descobriu que a melhor política de desenvolvimento é o combate à pobreza, e que uma verdadeira política de direitos humanos tem por base a diminuição da desigualdade e da discriminação entre as pessoas, entre as regiões e entre os gêneros.

O Brasil avançou política, econômica e socialmente sem comprometer sequer uma das liberdades democráticas. Cumprimos quase todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, antes de 2015. Saíram da pobreza e ascenderam para a classe média quase 40 milhões de brasileiras e brasileiros. Tenho plena convicção de que cumpriremos nossa meta de, até o final do meu governo, erradicar a pobreza extrema no Brasil.

No meu país, a mulher tem sido fundamental na superação das desigualdades sociais. Nossos programas de distribuição de renda têm, nas mães, a figura central. São elas que cuidam dos recursos que permitem às famílias investir na saúde e na educação de seus filhos.

Mas o meu país, como todos os países do mundo, ainda precisa fazer muito mais pela valorização e afirmação da mulher. Ao falar disso, cumprimento o secretário-geral Ban Ki-moon pela prioridade que tem conferido às mulheres em sua gestão à frente das Nações Unidas.

Saúdo, em especial, a criação da ONU Mulher e sua diretora-executiva, Michelle Bachelet.

Senhor Presidente,

Além do meu querido Brasil, sinto-me aqui também representando todas as mulheres do mundo. As mulheres anônimas, aquelas que passam fome e não podem dar de comer aos seus filhos; aquelas que padecem de doenças e não podem se tratar; aquelas que sofrem violência e são discriminadas no emprego, na sociedade e na vida familiar; aquelas cujo trabalho no lar cria as gerações futuras.

Junto minha voz às vozes das mulheres que ousaram lutar, que ousaram participar da vida política e da vida profissional, e conquistaram o espaço de poder que me permite estar aqui hoje.

Como mulher que sofreu tortura no cárcere, sei como são importantes os valores da democracia, da justiça, dos direitos humanos e da liberdade.

E é com a esperança de que estes valores continuem inspirando o trabalho desta Casa das Nações, que tenho a honra de iniciar o Debate Geral da 66ª Assembleia Geral da ONU.

Muito obrigada.

ANEXO 2 - Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 23/09/2010

Senhor Presidente da Assembleia Geral, Joseph Deiss,
Senhor Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon,
Senhoras e Senhores Chefes de Estado e de Governo,
Senhoras e Senhores,

É grande a honra de subir a esta tribuna e falar em nome do povo e do Governo brasileiros. Trago a saudação do Presidente Lula. Dentro de poucos dias, mais de 130 milhões de brasileiros comparecerão às urnas e escreverão mais um importante capítulo da nossa democracia.

Ao longo dos dois mandatos do Presidente Lula, o Brasil mudou. Crescimento econômico sustentado, estabilidade financeira, inclusão social e a plena vigência da democracia conviveram e se reforçaram mutuamente.

Mais de vinte milhões de brasileiros saíram da pobreza e outros tantos da pobreza extrema. Quase trinta milhões de pessoas ingressaram na classe média.

Políticas públicas firmes e transparentes reduziram as desigualdades de renda, de acesso e de oportunidades. Milhões de brasileiros conquistaram dignidade e cidadania. O mercado interno fortalecido nos preservou dos piores efeitos da crise mundial desencadeada pela ciranda financeira nos países mais ricos do Planeta.

O Brasil orgulha-se de já ter cumprido quase todas as metas e de estar a caminho de alcançar, em 2015, todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A incapacidade de um país, de qualquer país, de alcançar essas metas deve ser encarada como um fracasso de toda a comunidade internacional. A promoção do desenvolvimento é uma responsabilidade coletiva.

O Brasil vem se empenhando em ajudar outros países a replicar experiências bem-sucedidas.

Nesses últimos anos, o Brasil moveu-se na cena internacional impulsionado pelo sentido de solidariedade. Temos a convicção de que é possível fazer política externa com humanismo, sem perder de vista o interesse nacional.

Essa política é amparada por iniciativas de cooperação Sul-Sul. O Fundo de Alívio à Pobreza do IBAS, foro que congrega Índia, Brasil e África do Sul, financia projetos no Haiti, Guiné Bissau, Cabo Verde, Palestina, Camboja, Burundi, Laos e Serra Leoa.

O Brasil aumentou substancialmente sua ajuda humanitária e multiplicou os projetos de cooperação com países mais pobres.

A África ocupa um lugar muito especial na diplomacia brasileira. Desde a sua posse, o Presidente Lula foi à África onze vezes. Visitou mais de duas dezenas de países.

Implantamos um escritório de pesquisas agrícolas em Gana; uma fazenda-modelo de algodão no Mali; uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique; e centros de formação profissional em cinco países africanos.

Com comércio e investimento, estamos ajudando o continente africano a desenvolver sua enorme potencialidade e a diminuir sua dependência de uns poucos centros de poder político e econômico.

O Brasil tem uma preocupação especial com a Guiné Bissau. Não é por meio do isolamento ou do abandono que a comunidade internacional logrará resolver os problemas que ainda persistem naquele país irmão. Precisamos de modalidades mais inteligentes de cooperação, que promovam o desenvolvimento e a estabilidade e incentivem as indispensáveis reformas, sobretudo no que tange às forças armadas.

Neste ano, em que um número significativo de países africanos comemora cinquenta anos de descolonização, o Brasil renova seu compromisso com uma África independente, próspera, justa e democrática.

Em poucas situações a solidariedade internacional é tão necessária quanto no Haiti.

Juntamo-nos à ONU no luto pela tragédia que ceifou centenas de milhares de vidas haitianas. Nós mesmos perdemos brasileiros de grande valor, como a Dra. Zilda Arns – uma mulher que dedicou sua vida aos pobres, especialmente às crianças –, Luiz Carlos da Costa, Chefe-Adjunto da MINUSTAH, além de dezoito de nossos militares.

Queremos expressar nossa compaixão pelo sofrimento do povo haitiano e, acima de tudo, nossa admiração pelo estoicismo e coragem com que tem sabido enfrentar a adversidade.

Os haitianos sabem que podem contar com o Brasil, não só para a manutenção da ordem e a defesa da democracia, mas também para o seu desenvolvimento. Estamos realizando o que prometemos e estamos vigilantes para que os compromissos da comunidade internacional não se esgotem em manifestações retóricas.

Nos últimos anos, o Governo brasileiro investiu muito na integração e na paz da América do Sul. Fortalecemos nossa parceria estratégica com a Argentina. Aprofundamos o Mercosul, inclusive com mecanismos financeiros únicos entre países em desenvolvimento.

A fundação da Unasul - União de Nações Sul-americanas – teve como objetivo consolidar uma genuína zona de paz e de prosperidade. A Unasul já demonstrou seu valor na promoção do entendimento e da solução pacífica de conflitos entre países sul-americanos e no interior desses países. A Unasul tornou ainda menos justificável qualquer tipo de ingerência externa.

Com a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, lançada na Bahia e confirmada em Cancun, reafirmamos a vontade regional de ampliar para a América Central e Caribe o espírito integracionista que anima os sul-americanos.

O Brasil reitera seu repúdio – que é de todos os latino-americanos e caribenhos – ao ilegítimo bloqueio a Cuba, cujo único resultado tem sido o de prejudicar milhões de cubanos em sua luta pelo desenvolvimento.

Condenamos retrocessos antidemocráticos, como o golpe de Estado em Honduras. O regresso do ex-Presidente Zelaya sem ameaças à sua liberdade é indispensável para a normalização plena das relações de Honduras com o conjunto da região.

Quando o Presidente Lula subiu a esta tribuna pela primeira vez, em 2003, o mundo vivia sob a sombra da invasão do Iraque. Esperamos que tenhamos aprendido as lições daquele episódio. É preciso rejeitar a fé cega em relatórios de inteligência feitos sob medida para justificar objetivos políticos. É preciso banir, de uma vez por todas, o uso da força sem amparo no Direito Internacional. Mais do que isso: é fundamental valorizar o diálogo e as soluções pacíficas para as controvérsias.

Para alcançarmos um mundo verdadeiramente seguro, é preciso que seja cumprida a promessa da eliminação total das armas nucleares. Cortes unilaterais são bem-vindos, mas insuficientes, sobretudo quando ocorrem em paralelo à modernização dos arsenais atômicos.

Como o Presidente Lula costuma dizer, o multilateralismo é a face internacional da democracia. E a ONU deve ser o principal centro de decisões para a política internacional.

As mudanças que se têm operado no mundo ao longo das últimas décadas e a sucessão de crises que temos vivido no que toca à segurança alimentar, à mudança do clima, ao campo econômico e financeiro, e às áreas de paz e segurança tornam urgente redefinir as regras que organizam o convívio internacional.

A crise financeira de 2008 precipitou mudanças na governança econômica global. O G-20 tomou o lugar do G-8 como principal foro de deliberação sobre temas econômicos. O G-20 significou uma evolução.

Mas o Grupo deve sofrer ajustes, por exemplo, para garantir maior presença africana.

O G-20 só preservará sua relevância e legitimidade se souber manter diálogo franco e permanente com o conjunto das nações representadas nesta Assembleia Geral.

No auge da crise, conseguimos evitar o pior: um surto protecionista descontrolado, que teria lançado o mundo em uma depressão profunda. Mas os países desenvolvidos não têm demonstrado o necessário compromisso com a estabilidade econômica global. Continuam privilegiando uma lógica baseada em interesses paroquiais.

Em nenhuma outra área isso é tão evidente quanto na Rodada Doha da OMC. Uma solução equilibrada desse processo, que se estende por quase dez anos, favoreceria, com o fim dos subsídios distorcivos e das barreiras protecionistas, a expansão econômica e o desenvolvimento nos países mais pobres. Afinal, são estes as principais vítimas da visão estreita e mesquinha que ainda prevalece em relação ao comércio internacional.

Na área financeira, as reformas tampouco foram suficientes. Resistências injustificadas impedem que mudanças já acordadas sejam concretizadas. A obstinação em manter privilégios anacrônicos perpetua e aprofunda a falta de legitimidade das instituições.

Outro grande desafio é o de alcançar um acordo global, abrangente e ambicioso sobre a mudança do clima.

Para avançar nessa matéria, é preciso que os países deixem de se esconder uns atrás dos outros. O Brasil, como outros países em desenvolvimento, fez a sua parte. Mas, em Copenhague, várias delegações, sobretudo do mundo rico, procuraram justificativas para se esquivarem de suas obrigações morais e políticas. Esqueceram-se de que com a natureza não se negocia.

Um resultado positivo na COP-16, com progressos reais em florestas, financiamento para adaptação e mitigação e a reafirmação dos compromissos de Quioto, é imprescindível. A presidência mexicana pode contar com o engajamento do Brasil.

Em 2012, organizaremos no Rio de Janeiro a Rio+20. Em nome do Governo brasileiro, renovo o convite a todos, para realizarmos a promessa de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

Senhor Presidente,

A reforma da governança global ainda não alcançou o campo da paz e da segurança internacionais. Nas esferas econômica e ambiental as nações mais ricas já compreenderam que não podem prescindir da cooperação dos países pobres e dos emergentes. Mas, quando se trata de

assuntos da guerra e da paz, as potências tradicionais relutam em compartilhar o poder.

O Conselho de Segurança deve ser reformado, de modo a incluir maior participação dos países em desenvolvimento, inclusive entre seus membros permanentes.

Não é possível continuar com métodos de trabalho pouco transparentes, que permitem aos membros permanentes discutirem, a portas fechadas e pelo tempo que desejarem, assuntos que interessam a toda a Humanidade.

O Brasil tem procurado corresponder ao que se espera de um membro do Conselho de Segurança, mesmo não-permanente, que é contribuir para a paz. Por essa razão, nos empenhamos em encontrar um instrumento que pudesse representar avanço para a solução do dossiê nuclear iraniano.

Ao fazê-lo, nos baseamos em propostas apresentadas como “oportunidade ímpar” para criar confiança entre as partes. A Declaração de Teerã de 17 de maio, firmada por Brasil, Turquia e Irã, removeu obstáculos que, segundo os próprios autores daquelas propostas, impediam que se chegasse a um acordo.

A Declaração de Teerã não esgota a matéria. Nem foi essa a intenção. Estamos convictos de que, uma vez de volta à mesa de negociações, as partes encontrarão formas de resolver outros problemas, como o enriquecimento a 20% e o estoque de urânio enriquecido acumulado desde outubro de 2009.

A despeito das sanções, ainda temos esperança de que a lógica do diálogo e do entendimento prevaleça.

O mundo não pode se permitir o risco de um novo conflito como o do Iraque. Por isso temos insistido com o Governo do Irã que mantenha uma atitude flexível e de abertura às negociações. É preciso que todos os envolvidos revelem essa disposição.

Seguimos com atenção os desdobramentos no processo de paz no Oriente Médio. Esperamos que o diálogo direto entre palestinos e israelenses, lançado no início deste mês, leve a avanços concretos, que resultem na criação de um Estado Palestino nas fronteiras anteriores a 1967. Um Estado que assegure ao povo palestino uma vida digna, coexistindo, lado a lado e pacificamente, com o Estado de Israel.

Mas não é a forma do diálogo que determinará se haverá resultados. O que importa é o ânimo das partes de chegar a uma paz justa e duradoura. Isto será mais fácil com o envolvimento de todos os interessados.

O congelamento de construções em assentamentos nos territórios ocupados, o levantamento do bloqueio à Faixa de Gaza e o fim de ataques a populações civis são elementos fundamentais neste processo.

Na visita que fez a Israel, à Palestina e à Jordânia, em março, o Presidente Lula discutiu esses temas com governantes e com representantes da sociedade civil. Recebemos em Brasília, com frequência, dirigentes de diversos países da região, que buscam apoio para a solução dos problemas que os afligem há tantas décadas e que não têm sido resolvidos pelos meios e atores tradicionais.

O Brasil, que tem cerca de dez milhões de descendentes de árabes e uma comunidade judaica convivendo em harmonia, não se furtará a dar sua contribuição para a Paz a que todos anseiam.

Temos um compromisso inabalável com a promoção dos Direitos Humanos.

Favorecemos um tratamento não seletivo, objetivo e multilateral dos direitos humanos. Um tratamento sem politização ou parcialidade, em que todos – ricos ou pobres, poderosos ou fracos – estejam sujeitos ao mesmo escrutínio.

Na nossa visão, o diálogo e a cooperação são mais efetivos para assegurar o exercício dos Direitos Humanos do que a arrogância baseada em uma suposta superioridade moral autoconferida.

Senhor Presidente,

Nos oito anos do Governo Lula, o Brasil desenvolveu uma diplomacia independente, sem subserviências e respeitosa de seus vizinhos e parceiros. Uma diplomacia inovadora, mas que não se afasta dos valores fundamentais da nação brasileira – a paz, o pluralismo, a tolerância e a solidariedade.

Assim como o Brasil mudou, e continuará a mudar, o mundo se está transformando. É preciso aprofundar e acelerar essas mudanças.

Com os avanços tecnológicos e a riqueza acumulada, não há mais lugar para a fome, a pobreza e as epidemias que podem ser evitadas. Não podemos mais conviver com a discriminação, a injustiça e o autoritarismo. Temos que enfrentar os desafios do desarmamento nuclear, do desenvolvimento sustentável e de um comércio mais livre e mais justo.

Estejam certos: o Brasil continuará lutando para fazer desses ideais uma realidade.

Muito obrigado.

ANEXO 3 - Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General

At the open debate of the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, held on 9 November 2011, I had the honour of delivering a statement on behalf of Ambassador Antonio de Aguiar Patriota, Minister of External Relations of Brazil, expressing Brazil's view that the international community, as it exercises its responsibility to protect, must demonstrate a high level of responsibility while protecting. In this regard, I am enclosing a concept note developed by the Government of Brazil on this issue entitled "Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept" (see annex). I should be grateful if you would circulate the text of the present letter and its annex as a document of the General Assembly, under agenda items 14 and 117, and of the Security Council.

(Signed) Maria Luiza Ribeiro Viotti
Ambassador Permanent
Representative

Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General

Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept

1. Since the adoption of the Charter of the United Nations, in 1945, the thinking on the relationship between the maintenance of international peace and security and the protection of civilians, as well as on corresponding action by the international community, has gone through many stages.

2. In the 1980s, voices emerged in defence of the idea of humanitarian intervention, of a *droit d'ingérence*.

3. On its sixtieth anniversary, the United Nations incorporated the concept of the responsibility to protect in paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome (General Assembly resolution 60/1), in terms and using parameters that were the result of long and intense negotiations.

4. The concept of the responsibility to protect is structured in three pillars. The first pillar identifies the State as the primary bearer of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. The second pillar stresses

the role of the international community in providing cooperation and assistance to allow States to develop local capacities that will enable them to discharge that responsibility. The third pillar, which applies to exceptional circumstances and when measures provided for in the first and second pillars have manifestly failed, allows for the international community to resort to collective action, in accordance with the norms and procedures established in the Charter.

5. In addition to recognizing that each individual State has the primary responsibility for protecting its own population, the 2005 World Summit Outcome placed limitations on the use of force by the international community in the exercise of its responsibility to protect: (a) material (genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity); (b) temporal (upon the manifest failure of the individual State to exercise its responsibility to protect and upon the exhaustion of all peaceful means); and (c) formal (through the Security Council, in accordance with Chapters VI and VII of the Charter and on the basis of a case-by-case evaluation).

6. The three pillars must follow a strict line of political subordination and chronological sequencing. In this sequencing, it is essential to distinguish between collective responsibility, which can be fully exercised through non-coercive measures, and collective security. Going beyond the exercise of collective responsibility and resorting to mechanisms in the domain of collective security implies that a specific situation of violence or threat of violence against civilians should be characterized as a threat to international peace and security. Needless to say, it is necessary to clearly differentiate between military and non-military coercion, with a view to avoiding the precipitous use of force.

7. Even when warranted on the grounds of justice, legality and legitimacy, military action results in high human and material costs. That is why it is imperative to always value, pursue and exhaust all diplomatic solutions to any given conflict. As a measure of last resort by the international community in the exercise of its responsibility to protect, the use of force must then be preceded by a comprehensive and judicious analysis of the possible consequences of military action on a case-by-case basis.

8. Violence against civilian populations must be repudiated wherever it takes place. The 1990s left us with a bitter reminder of the tragic human and political cost of the international community's failure to act in a timely manner to prevent violence on the scale of that observed in Rwanda. There may be situations in which the international

community might contemplate military action to prevent humanitarian catastrophes.

9. Yet attention must also be paid to the fact that the world today suffers the painful consequences of interventions that have aggravated existing conflicts, allowed terrorism to penetrate into places where it previously did not exist, given rise to new cycles of violence and increased the vulnerability of civilian populations.

10. There is a growing perception that the concept of the responsibility to protect might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change. This perception may make it even more difficult to attain the protection objectives pursued by the international community.

11. As it exercises its responsibility to protect, the international community must show a great deal of responsibility while protecting. Both concepts should evolve together, based on an agreed set of fundamental principles, parameters and procedures, such as the following:

(a) Just as in the medical sciences, prevention is always the best policy; it is the emphasis on preventive diplomacy that reduces the risk of armed conflict and the human costs associated with it;

(b) The international community must be rigorous in its efforts to exhaust all peaceful means available in the protection of civilians under threat of violence, in line with the principles and purposes of the Charter and as embodied in the 2005 World Summit Outcome;

(c) The use of force, including in the exercise of the responsibility to protect, must always be authorized by the Security Council, in accordance with Chapter VII of the Charter, or, in exceptional circumstances, by the General Assembly, in line with its resolution 377 (V);

(d) The authorization for the use of force must be limited in its legal, operational and temporal elements and the scope of military action must abide by the letter and the spirit of the mandate conferred by the Security Council or the General Assembly, and be carried out in strict conformity with international law, in particular international humanitarian law and the international law of armed conflict;

(e) The use of force must produce as little violence and instability as possible and under no circumstance can it generate more harm than it was authorized to prevent;

(f) In the event that the use of force is contemplated, action must be judicious, proportionate and limited to the objectives established by the Security Council;

(g) These guidelines must be observed throughout the entire length of the authorization, from the adoption of the resolution to the suspension of the authorization by a new resolution;

(h) Enhanced Security Council procedures are needed to monitor and assess the manner in which resolutions are interpreted and implemented to ensure responsibility while protecting;

(i) The Security Council must ensure the accountability of those to whom authority is granted to resort to force.

ANEXO 4 – Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em debate sobre a Responsabilidade ao Proteger na ONU, Nova York, 21 de fevereiro de 2012

Minhas calorosas boas-vindas a todos para esta reunião em que, creio, estamos todos - países, organizações e indivíduos - genuinamente comprometidos tanto com o multilateralismo quanto com a proteção de civis. Tenho o prazer de convidá-los a este debate informal sobre a "Responsabilidade ao Proteger".

Como se sabe, trata-se de uma ideia mencionada pela primeira vez pela Presidenta Dilma Rousseff em seu discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU no último mês de setembro. Em novembro, o Brasil circulou uma nota conceitual que discute a noção de que a comunidade internacional, quando exerce sua responsabilidade de proteger, deve demonstrar um alto nível de responsabilidade ao proteger. Ao longo dos últimos meses temos notado um apoio significativo a este debate. Creio termos hoje uma oportunidade de intercambiar de maneira franca e frutífera ideias sobre as várias dimensões desta questão.

As mudanças políticas de nosso tempo representam um desafio à comunidade internacional. A relação entre a manutenção da paz e da segurança internacionais e a proteção de civis evoluiu significativamente desde a criação das Nações Unidas em 1945. Novos marcos conceituais foram desenvolvidos para lidar com os desafios que enfrentamos.

O trabalho sobre a proteção de civis tem avançado consideravelmente desde os anos 1990, quando as discussões sobre essa questão começaram a receber mais atenção. O sofrimento de civis inocentes e a necessidade de evitar a impunidade dos autores dos crimes mais graves levaram a comunidade internacional a criar o Tribunal Penal Internacional.

Em seu sexagésimo aniversário, a Organização das Nações Unidas adotou o conceito da "responsabilidade de proteger". Este conceito estabeleceu a responsabilidade dos Estados de protegerem suas populações em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Decidiu-se também que a comunidade internacional deveria encorajar e ajudar os Estados a exercerem essa responsabilidade. Além disso, estabeleceu-se a responsabilidade da comunidade internacional de agir coletivamente, por intermédio da ONU, caso as autoridades nacionais deixassem de proteger suas populações.

O reconhecimento de que existe uma responsabilidade de proteger foi um marco. Ressalte-se que o mesmo Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 que estabeleceu uma fórmula de consenso acerca do conceito da "responsabilidade de proteger" também afirmou claramente que essa responsabilidade deve ser exercida, em primeiro lugar, por meio do uso de meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos, e que apenas nos casos em que os meios pacíficos se revelam inadequados deveriam ser cogitadas medidas coercitivas.

Ao longo desse processo, é essencial distinguir entre responsabilidade coletiva - que pode ser plenamente exercida através de medidas não-coercitivas - e segurança coletiva - que envolve uma avaliação política caso-a-caso por parte do Conselho de Segurança.

Antes de se empenhar em uma ação militar, espera-se que a comunidade internacional realize uma análise abrangente e criteriosa de todas as consequências que daí podem decorrer. O uso da força sempre traz consigo o risco de causar mortes involuntárias e de disseminar violência e instabilidade. O fato de que ela seja utilizada com o objetivo de proteger civis não faz das vítimas colaterais ou da desestabilização involuntária eventos menos trágicos.

É por isso que, em nossa opinião, é necessário dar um passo conceitual adicional para lidar com a responsabilidade de proteger, e eu gostaria de aproveitar esta oportunidade para propor uma nova perspectiva sobre esta questão, uma perspectiva que acreditamos tornou-se essencial na busca de nosso objetivo comum.

A Presidenta Dilma Rousseff, em seu discurso na Assembleia Geral em setembro passado, se referiu a um fato preocupante: o mundo de hoje sofre as dolorosas consequências de intervenções militares que agravaram os conflitos existentes, permitiram ao terrorismo penetrar em lugares onde não existia, deram origem a novos ciclos de violência e aumentaram a vulnerabilidade das populações civis.

Na ocasião ela acrescentou: "muito se tem dito sobre a responsabilidade de proteger, mas muito pouco sobre a responsabilidade ao proteger".

Como a Organização das Nações Unidas pode autorizar o uso da força, ela tem a obrigação de conscientizar-nos dos perigos envolvidos em sua utilização e de criar mecanismos que possam fornecer uma avaliação objetiva e detalhada de tais perigos, bem como formas e meios de evitar danos aos civis.

Nosso ponto de partida em comum deve basear-se no princípio de "primum non nocere" que os médicos conhecem muito bem. Em primeiro lugar, não causar danos - esse deve ser o lema daqueles que são

obrigados a proteger os civis. Também seria lamentável, em última análise inaceitável, se uma missão estabelecida sob mandato das Nações Unidas com o objetivo de proteger civis causasse maiores danos do que aqueles que justificaram sua própria criação.

Temos de almejar um maior nível de responsabilidade. Uma vítima civil já é uma vítima em demasia.

Acredito que os conceitos da “responsabilidade de proteger” e da “responsabilidade ao proteger” devem evoluir juntos, com base em um conjunto acordado de princípios fundamentais, parâmetros e procedimentos, dos quais menciono alguns:

- Prevenção é sempre a melhor política. É a ênfase na diplomacia preventiva que reduz o risco de conflito armado e os custos humanos a ele associados. Nesse sentido, saudamos a iniciativa do Secretário-Geral Ban Ki-moon de estabelecer o ano de 2012 como o ano da prevenção, que conta com o total apoio do Brasil. Outras iniciativas, como "Amigos da Mediação", podem ser vistas como parte do espírito de promoção do exercício da responsabilidade coletiva na busca da paz, por meio da diplomacia, do diálogo, da negociação, da prevenção;

- A comunidade internacional deve ser rigorosa em seus esforços para exaurir todos os meios pacíficos disponíveis nos casos de proteção de civis sob ameaça de violência, em consonância com os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas e conforme incorporado no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005;

- O uso da força deve produzir o mínimo possível de violência e de instabilidade. Sob nenhuma circunstância podem-se gerar mais danos do que se autorizou evitar;

- No caso de o uso da força ser contemplado, a ação deve ser criteriosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança;

- São necessários procedimentos aprimorados no Conselho para monitoramento e avaliação da maneira como as resoluções são interpretadas e aplicadas, para assegurar a responsabilidade ao proteger.

O estabelecimento desses procedimentos não deve ser entendido como meio de impedir, ou atrasar indevidamente, a autorização de ações militares nas situações estabelecidas pelo Documento Final da Cúpula Mundial de 2005. A iniciativa do Brasil deve ser vista como um convite a um debate coletivo sobre a forma de garantir, quando o uso da força for cogitado como alternativa justificável e estiver devidamente autorizado pelo Conselho de Segurança, que seu emprego seja responsável e legítimo. Por essa razão, faz-se necessário assegurar a prestação de contas daqueles autorizados a fazer uso da força.

O Brasil iniciou uma série de discussões com países de todas as regiões, bem como com organizações não-governamentais e especialistas sobre o assunto. Queremos contribuir para um debate crucial para a comunidade internacional sobre a manutenção da paz e da segurança internacionais e a proteção de civis. Em recentes eventos sobre a "responsabilidade de proteger", tivemos a oportunidade de ampliar esse diálogo. O Brasil aprecia o fato de o Secretário-Geral da ONU dar as boas-vindas à iniciativa da "responsabilidade de proteger".

O evento de hoje é uma oportunidade para o aprofundamento e a ampliação dessa discussão.

Deixe-me brevemente descrever o planejamento do debate informal de hoje. Estamos honrados em ter o professor Edward Luck como co-presidente do evento. O Assessor Especial do Secretário-Geral sobre a "responsabilidade de proteger" é um interlocutor-chave. Prezamos enormemente sua contribuição, em consulta com os Estados-Membros, para o desenvolvimento conceitual, político e operacional da "responsabilidade de proteger". Suas ideias serão muito bem-vindas hoje.

A discussão estará então aberta aos participantes. Convidamos todos os Estados-Membros, bem como ONGs e especialistas que trabalharam nesse tema. Gostaria de encorajar os oradores a serem concisos e a limitarem suas declarações a três minutos, para que possamos nos beneficiar da mais ampla participação.

Concluiremos o debate de hoje com as observações dos co-presidentes.

Dou a palavra ao Professor Edward Luck.

ANEXO 5 - Tabela da composição de países participantes da MINUSTAH entre 2004-2017.

País	Contribuiu com
Argentina	Tropas
Bolívia	Tropas
Brasil	Tropas
Canadá	Estrutura da Missão
Chile	Tropas
Coreia do Sul	Tropas
EUA	Estrutura da Missão
Equador	Tropas
Filipinas	Tropas
França	Estrutura da Missão
Guatemala	Tropas
Japão	Tropas
Jordânia	Tropas
México	Tropas
Nepal	Tropas
Paraguai	Tropas
Peru	Tropas
Sri Lanka	Tropas
Uruguai	Tropas

Fonte: Elaboração própria, com dados coletados em MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019a.

ANEXO 6 - Resolution 1542 (2004)

Adopted by the Security Council at its 4961st meeting, on 30 April 2004

The Security Council,

Recalling resolution 1529 (2004) of 29 February 2004,

Welcoming the report of the Secretary-General on 16 April 2004 (S/2004/300) and supporting its recommendations,

Affirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and unity of Haiti,

Deploing all violations of human rights, particularly against the civilian population, and urging the Transitional Government of Haiti (“Transitional Government”) to take all necessary measures to put an end to impunity and to ensure that the continued promotion and protection of human rights and the establishment of a State based on the rule of law and an independent judiciary are among its highest priorities,

Reaffirming also its resolutions 1325 (2000) on women, peace and security, 1379 (2001), 1460 (2003) and 1539 (2004) on children in armed conflicts, as well as resolutions 1265 (1999) and 1296 (2000) on the protection of civilians in armed conflicts,

Welcoming and encouraging efforts by the United Nations to sensitize peacekeeping personnel in the prevention and control of HIV/AIDS and other communicable diseases in all its peacekeeping operations,

Commending the rapid and professional deployment of the Multinational Interim Force (MIF) and the stabilization efforts it has undertaken,

Taking note of the Political Agreement reached by some key parties on 4 April 2004 and urging all parties to work without delay towards a broad political consensus on the nature and duration of the political transition,

Reiterating its call upon the international community to continue to assist and support the economic, social and institutional development of Haiti over the long term, and welcoming the intention of the Organization of American States (OAS), the Caribbean Community (CARICOM), and of the international donor community, as well as international financial institutions, to participate in those efforts,

Noting the existence of challenges to the political, social and economic stability of Haiti and determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to international peace and security in the region,

1. *Decides* to establish the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), the stabilization force called for in resolution 1529 (2004), for an initial period of six months, with the intention to renew for further periods; and requests that authority be transferred from the MIF to MINUSTAH on 1 June 2004;

2. *Authorizes* remaining elements of the MIF to continue carrying out its mandate under UNSCR 1529 (2004) within the means available for a transition period not exceeding 30 days from 1 June 2004, as required and requested by MINUSTAH;

3. *Requests* the Secretary-General to appoint a Special Representative in Haiti who will have overall authority on the ground for the coordination and conduct of all the activities of the United Nations agencies, funds and programmes in Haiti;

4. *Decides* that MINUSTAH will consist of a civilian and a military component in accordance with the Secretary-General's report on Haiti (S/2004/300): a civilian component will include a maximum of 1,622 Civilian Police, including advisers and formed units and a military component to include up to 6,700 troops of all ranks; and requests further that the military component report directly to the Special Representative through the force commander;

5. *Supports* the establishment of a Core Group chaired by the Special Representative and comprising also his/her Deputies, the Force Commander, representatives of OAS and CARICOM, other regional and sub-regional organizations, international financial institutions and other major stakeholders, in order to facilitate the implementation of MINUSTAH's mandate, promote interaction with the Haitian authorities as partners, and to enhance the effectiveness of the international community's response in Haiti, as outlined in the Secretary-General's report (S/2004/300);

6. *Requests* that in carrying out its mandate, MINUSTAH cooperate and coordinate with the OAS and CARICOM;

7. *Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, decides that MINUSTAH shall have the following mandate:

I. Secure and Stable Environment:

(a) in support of the Transitional Government, to ensure a secure and stable environment within which the constitutional and political process in Haiti can take place;

(b) to assist the Transitional Government in monitoring, restructuring and reforming the Haitian National Police, consistent with democratic policing standards, including through the vetting and

certification of its personnel, advising on its reorganization and training, including gender training, as well as monitoring/mentoring members of the Haitian National Police;

(c) to assist the Transitional Government, particularly the Haitian National Police, with comprehensive and sustainable Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programmes for all armed groups, including women and children associated with such groups, as well as weapons control and public security measures;

(d) to assist with the restoration and maintenance of the rule of law, public safety and public order in Haiti through the provision inter alia of operational support to the Haitian National Police and the Haitian Coast Guard, as well as with their institutional strengthening, including the re-establishment of the corrections system;

(e) to protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment and to ensure the security and freedom of movement of its personnel, taking into account the primary responsibility of the Transitional Government in that regard;

(f) to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, without prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of police authorities;

II. Political Process:

(a) to support the constitutional and political process under way in Haiti, including through good offices, and foster principles and democratic governance and institutional development;

(b) to assist the Transitional Government in its efforts to bring about a process of national dialogue and reconciliation;

(c) to assist the Transitional Government in its efforts to organize, monitor, and carry out free and fair municipal, parliamentary and presidential elections at the earliest possible date, in particular through the provision of technical, logistical, and administrative assistance and continued security, with appropriate support to an electoral process with voter participation that is representative of the national demographics, including women;

(d) to assist the Transitional Government in extending State authority throughout Haiti and support good governance at local levels;

III. Human Rights:

(a) to support the Transitional Government as well as Haitian human rights institutions and groups in their efforts to promote and protect human rights, particularly of women and children, in order to

ensure individual accountability for human rights abuses and redress for victims;

(b) to monitor and report on the human rights situation, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, including on the situation of returned refugees and displaced persons;

8. Decides that MINUSTAH in collaboration with other partners shall provide advice and assistance within its capacity to the Transitional Government:

(a) in the investigation of human rights violations and violations of international humanitarian law, in collaboration with the Office of the High Commissioner for Human Rights, to put an end to impunity;

(b) in the development of a strategy for reform and institutional strengthening of the judiciary;

9. *Decides* further that MINUSTAH shall coordinate and cooperate with the Transitional Government as well as with their international partners, in order to facilitate the provision and coordination of humanitarian assistance, and access of humanitarian workers to Haitian people in need, with a particular focus on the most vulnerable segments of society, particularly women and children;

10. *Authorizes* the Secretary-General to take all necessary steps to facilitate and support the early deployment of MINUSTAH in advance of the United Nations assumption of responsibilities from the Multinational Interim Force;

11. *Requests* the Haitian authorities to conclude a status-of-force agreement with the Secretary-General within 30 days of adoption of this resolution, and notes that pending the conclusion of such an agreement the model status-of-force agreement dated 9 October 1990 (A/45/594) shall apply provisionally;

12. *Demands* strict respect for the persons and premises of the United Nations and associated personnel, the OAS, CARICOM and other international and humanitarian organizations, and diplomatic missions in Haiti, and that no acts of intimidation or violence be directed against personnel engaged in humanitarian, development or peacekeeping work; demands further that all parties in Haiti provide safe and unimpeded access to humanitarian agencies to allow them to carry out their work;

13. *Emphasizes* the need for Member States, United Nations organs, bodies and agencies and other international organizations, in particular OAS and CARICOM, other regional and subregional organizations, international financial institutions and non-governmental

organizations to continue to contribute to the promotion of the social and economic development of Haiti, in particular for the long-term, in order to achieve and sustain stability and combat poverty;

14. *Urges* all the above-mentioned stakeholders, in particular the United Nations organs, bodies, and agencies to assist the Transitional Government of Haiti in the design of a long-term development strategy to this effect;

15. *Calls* on the Member States to provide substantial international aid to meet the humanitarian needs in Haiti and to permit the reconstruction of the country, utilizing relevant coordination mechanisms, and further calls upon States, in particular those in the region, to provide appropriate support for the actions undertaken by the United Nations organs, bodies and agencies;

16. *Requests* the Secretary-General to provide an interim report to the Council on the implementation of this mandate, and to provide an additional report prior to the expiration of the mandate, containing recommendations to the Council on whether to extend, restructure or reshape the mission to ensure the mission and its mandate remain relevant to changes in Haiti's political, security and economic development situation;

17. *Decides* to remain seized of the matter

ANEXO 7 - Resolution 1908 (2010)

Adopted by the Security Council at its 6261st meeting, on 19 January 2010

The Security Council,

Reaffirming its previous resolutions on Haiti, in particular its resolutions 1892 (2009), 1840 (2008), 1780 (2007), 1743 (2007), 1702 (2006), 1658 (2006), 1608 (2005), 1576 (2004) and 1542 (2004),

Expressing its deepest sympathy and solidarity to all those affected by the devastating earthquake of 12 January in Haiti and to their families,

Further expressing its deepest gratitude for the work of United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) staff and troops, as well as for the work of the staffs of other United Nations and international organizations in Haiti,

Recognizing the dire circumstances and urgent need for a response,

Welcoming the efforts of Member States to support the Government and people of Haiti and MINUSTAH,

1. *Endorses* the recommendation made by the Secretary-General to increase the overall force levels of MINUSTAH to support the immediate recovery, reconstruction and stability efforts;

2. *Decides*, therefore, that MINUSTAH will consist of a military component of up to 8,940 troops of all ranks and of a police component of up to 3,711 police and that it will keep the new levels of troops and police in MINUSTAH under review as necessary;

3. *Decides* to remain seized of the matter.

ANEXO 8 - Resolution 2350 (2017)

Adopted by the Security Council at its 7924th meeting, on 13 April 2017

The Security Council,

Reaffirming its previous resolutions on Haiti, in particular its resolutions 2313 (2016), 2243 (2015), 2180 (2014), 2119 (2013), 2070 (2012), 2012 (2011), 1944 (2010), 1927 (2010), 1908 (2010), 1892 (2009), 1840 (2008), 1780 (2007), 1743 (2007), 1702 (2006), 1658 (2006), 1608 (2005), 1576 (2004), and 1542 (2004),

Recognizing the major milestone towards stabilization achieved with the peaceful completion of the electoral process and return to constitutional order on 7 February 2017, and commending Haitian authorities, in particular the Haitian Provisional Electoral Council and the Haitian National Police (HNP), for their efforts towards ensuring elections were conducted in a credible and inclusive manner and held in a largely peaceful environment,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and unity of Haiti,

Commending the Special Representative of the Secretary-General's efforts and the role of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) to support the political process in Haiti, the professionalization of the police and in the maintenance of a secure and stable environment,

Expressing its deep appreciation and gratitude to the personnel of MINUSTAH and to all Member States which have contributed to MINUSTAH and paying tribute to those injured or killed in the line of duty; commending the successful work achieved by MINUSTAH, including the wide range of reconstruction efforts conducted after the 2010 earthquake,

Welcoming the ongoing strengthening, professionalization and reform of the HNP, while noting the need for continued international support for the HNP so that it can fulfil its constitutional mandate, including by expanding its geographical reach and building its technical capacity, as well as its community-based programmes, as appropriate; affirming the importance of the 2017-2021 Strategic Development Plan of the HNP, developed on the basis of a joint HNP-United Nations Police (UNPOL) capacity and needs assessment,

Emphasizing the importance of the continued support of the United Nations and the international community for the long-term security and development of Haiti, particularly in building the capacity

of the Government of Haiti, consolidating and building on the achievements of the past 13 years, while encouraging the Haitian authorities to address the longstanding risks of instability,

Recalling its resolutions 1645 (2005) and 2282 (2016) and reaffirming the primary responsibility of the national Government in implementing its peacebuilding and sustaining peace strategies to address the interconnected nature of challenges in Haiti, highlighting the contribution of sustainable development to peacebuilding and sustaining peace, and in this regard, emphasizing the importance of national ownership, inclusivity, and the role that civil society can play to advance national peacebuilding processes and objectives in order to ensure that the needs of all segments of society are taken into account,

Acknowledging that while important progress has been made, Haiti continues to face significant humanitarian challenges, especially in the aftermath of Hurricane Matthew, and affirming that progress in the reconstruction of Haiti, as well as in Haiti's social and economic development, including women and youth, through effective, coordinated, commendable international development assistance and increased Haitian institutional capacity to benefit from this assistance, is crucial to achieving lasting and sustainable stability, and reiterating the need for security to be accompanied by sustainable development in its social, economic and environmental dimensions, including efforts in risk reduction and preparedness that address the country's extreme vulnerability to natural disasters, efforts in which the Government of Haiti plays a leading role, with the assistance of the United Nations Country Team (UNCT),

Welcoming the General Assembly's resolution A/RES/71/161 on the United Nations 'New Approach to Cholera in Haiti'; noting that the implementation of this new approach will fall under the responsibility of the UNCT under the coordination of a DSRSG/HC/RC,

Recognizing that strengthening national human rights institutions as well as respect for human rights, including of women and children, due process and combating criminality, sexual and gender-based violence, and putting an end to impunity and ensuring accountability are essential to ensuring the rule of law and security in Haiti, including access to justice, Considering that with the completion of the MINUSTAH consolidation plan and the implementation of the transition plan, a broader framework of mutual accountability among the Government of Haiti, the United Nations and the international community could be developed as part of a country strategy to enhance

the effectiveness of the support of the follow-on United Nations presence in the country,

Welcoming the report of the Secretary-General of 16 March 2017 (S/2017/223), which includes observations and recommendations from the Strategic Assessment Mission requested by the Council in resolution 2313 (2016), and his recommendation that a new United Nations peacekeeping mission be established in Haiti following the termination of MINUSTAH by 15 October 2017, in order to continue to assist the Government of Haiti, to consolidate gains by reinforcing government institutions and strengthening the national capacity for rule of law, police development, and human rights,

Mindful of its primary responsibility for the maintenance of international peace and security under the Charter of the United Nations, Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, as described in section 1 of operative paragraph 7 of resolution 1542 (2004), and with regards to operative paragraphs 5 to 14 that relate to the new mission,

1. *Decides* to extend MINUSTAH's mandate, as contained in its resolutions 2313 (2016), 2243 (2015), 2180 (2014), 2119 (2013), 2070 (2012), 2012 (2011), 1944 (2010), 1927 (2010), 1908 (2010), 1892 (2009), 1840 (2008), 1780 (2007), 1743 (2007), 1702 (2006), 1658 (2006), 1608 (2005), 1576 (2004), and 1542 (2004), for a final period of six months, and that the Mission shall close by 15 October 2017;

2. *Decides* that the military component of MINUSTAH shall gradually drawdown during the final six-month period, fully withdrawing from Haiti by 15 October 2017;

3. *Reaffirms* that, in the framework of the improvement of the rule of law in Haiti, strengthening the justice sector and the capacity of the HNP, including in its efforts to strengthen the Directorate of Prisons Administration (DAP) management, is paramount for the Government of Haiti to take timely and full responsibility for Haiti's security needs;

4. *Requests* the Secretary-General to begin immediately to reduce MINUSTAH tasks in a phased manner ensuring that critical functions are defined and appropriate support capacity maintained, and further requests MINUSTAH to prioritize efforts and to ensure a successful and responsible transition to United Nations Mission for Justice Support in Haiti (MINUJUSTH), as established in paragraph 5, and further strengthening the institutional and operational capacities of the HNP;

5. *Decides* to establish a follow-on peacekeeping mission in Haiti, MINUJUSTH, which shall be composed of up to seven Formed Police Units (FPUs) (or 980 FPU personnel) and 295 Individual Police

Officers (IPOs), for an initial period of six months from 16 October 2017 until 15 April 2018, and emphasizes the importance of reaching the above-mentioned levels;

6. *Further* decides MINUJUSTH shall be mandated to assist the Government of Haiti to strengthen rule of law institutions in Haiti; further support and develop the HNP; and engage in human rights monitoring, reporting, and analysis;

7. *Further* decides that MINUJUSTH will be headed by a Special Representative of the Secretary-General, who will also play a good offices and advocacy role at the political level to ensure full implementation of the mandate;

8. *Underscores* that MINUJUSTH shall retain seven FPUs, reduced from MINUSTAH's current 11, deployed to five regional departments to safeguard the security gains of the past years through the provision of operational support to the HNP and that the number of FPUs shall be adjusted downward and harmonized with the gradual build-up of the HNP within a projected two-year timeframe;

9. *Stresses* that the 295 IPOs reduced from MINUSTAH's authorized 1,001 would play a key role in the implementation of the priorities in the HNP Strategic Development Plan 2017-2021;

10. *Further* underscores that the 38 government-provided corrections personnel reduced from the current level of 50 would play a key role in more fully engaging the HNP in efforts to strengthen the DAP management;

11. *Decides* that the rule of law efforts of MINUJUSTH, including community violence reduction efforts and quick impact projects, as appropriate, will be part of a strategy towards a continued, progressive transition to development actors;

12. *Authorizes* MINUJUSTH to use all necessary means to carry out its mandate to support and develop the HNP and in paragraph 13;

13. *Further* authorizes the Mission to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, as needed;

14. *Requests* the Secretary-General to ensure medical enablers, and to also ensure air assets necessary to deploy security forces rapidly throughout Haiti and in support of the HNP;

15. *Reaffirms* the importance for MINUJUSTH to take fully into account gender mainstreaming as a crosscutting issue throughout its mandate and to assist the Government of Haiti in ensuring the participation, involvement and representation of women at all levels;

16. *Recognizes* the ownership and primary responsibility of the Government and the people of Haiti over all aspects of the country's development; and encourages MINUJUSTH to continue its efforts to provide logistical and technical expertise, within available means and consistent with its mandate;

17. *Recalls* its resolution 2272 (2016), and all other relevant United Nations resolutions, and requests the Secretary-General to take the necessary steps to ensure full compliance of all MINUSTAH and MINUJUSTH personnel with the United Nations zero-tolerance policy on sexual exploitation and abuse, and to continue to keep the Council informed, and urges troop and police-contributing countries to redouble efforts in preventing cases of misconduct and to ensure that acts involving their personnel are properly investigated and punished;

18. *Commends* the commitment of the troop- and police-contributing countries in implementing United Nations mandates in challenging environments, and in this connection, highlights the importance of addressing the issues of undeclared national caveats, lack of effective command and control, refusal to obey orders, failure to respond to attacks on civilians, and inadequate equipment, that may adversely affect effective mandate implementation;

19. *Further* affirms the importance of a successful and responsible transition between MINUSTAH and MINUJUSTH and underscores the importance of coordination between MINUJUSTH and UNCT, and further requests the Secretary General to establish a MINUJUSTH advance planning team at the earliest possible date;

20. *Requests* the Secretary-General to complete the joint MINUSTAH and UNCT Transition Plan within the six-month period referred to in paragraph 1, in order for MINUJUSTH to be operational immediately following MINUSTAH's closure, detailing the transfer of tasks that will occur and addressing residual stabilization needs in the country;

21. *Requests* the Secretary-General to report to the Security Council on the implementation of this resolution, including any instances of mandate implementation failures, within 90 days and 180 days from its adoption, as well as in an assessment report 30 days before the expiration of MINUJUSTH's initial mandate;

22. *Requests* that the initial 90 day report include details on the joint MINUSTAH and UNCT Transition Plan referred to in paragraph 20, and further requests that the assessment report referenced in paragraph 21 set out a welldeveloped and clearly benchmarked projected two-year exit strategy to a non-peacekeeping United Nations

presence in Haiti to continue supporting the efforts of the Government of Haiti in sustaining peace and peacebuilding;

23. *Expresses* its intent to continue to review conditions in Haiti, and to consider adapting MINUJUSTH's mandate and police force levels, as needed, to preserve the progress Haiti has made towards durable security and stability;

24. *Decides* to remain actively seized of the matter.

ANEXO 9

A. Tabela de Force Commanders da MINUSTAH entre 2004 e 2017.

Nome	Posto	Nacionalidade	Período
Augusto Heleno Ribeiro Pereira	General de Divisão	Brasileiro	2004-2005
Urano Teixeira da Matta Bacellar	General de Divisão	Brasileiro	2005-2006
Eduardo Aldunate Hermann	General	Chileno	Janeiro 2006 (interino)
José Elito Carvalho Siqueira	General de Brigada	Brasileiro	2006-2007
Carlos Alberto dos Santos Cruz	General de Divisão	Brasileiro	2007-2009
Florianio Peixoto Vieira Neto	General de Divisão	Brasileiro	2009-2010
Luiz Guilherme Paul Cruz	General de Divisão	Brasileiro	2010-2011
Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira	General de Divisão	Brasileiro	2011-2012
Fernando Rodrigues Goulart	General de Divisão	Brasileiro	2012-2013
Edson Leal Pujol	General de Brigada	Brasileiro	2013-2014
José Luiz Jaborandy Junior	General de Brigada	Brasileiro	2014-2015
Jorge Peña Leiva	General	Chileno	Setembro-outubro 2015 (interino)
Ajax Porto Pinheiro	General de Divisão	Brasileiro	2015-2017

Fonte: Elaboração própria, com dados coletados em EXERCITO BRASILEIRO (2019).

B. Números sobre a MINUSTAH.

Total de militares na missão	37,5 mil
Total de Contingentes Militares Brasileiros (CONTBRAS)	Vinte e seis, com 970 homens e mulheres, sendo 120 da Companhia de Engenharia do Exército Brasileiro e 850 do Batalhão Brasileiro, composto por 181 da Marinha, 639 do Exército e 30 da Força Aérea.
Número de mortos durante a missão (2004-2017)	Vinte e cinco

FONTE: Elaboração própria, com dados coletados em FORÇA AÉREA BRASILEIRA (2019).

ANEXO 10 - Discursos e comunicados coletados nas Resenhas de Política Exterior do Brasil e utilizados para a pesquisa.

Discurso	Quem	Data	Local
Comunicado conjunto dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Peru	Embaixador Celso Amorim e Embaixador Manuel Rodrigues Cuadros	11/02/2004	-
Audiência na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados	Embaixador Celso Amorim	12/05/2004	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
Discurso na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti	Luiz Inácio Lula da Silva	31/05/2004	Brasília
Discurso na sessão solene da Assembleia Nacional de Cabo Verde	Luiz Inácio Lula da Silva	29/07/2004	Assembleia Nacional de Cabo Verde
Discurso sobre Aspectos Cíveis da Gestão de Conflitos e a Construção da Paz	Embaixador Celso Amorim	22/09/2004	Conselho de Segurança das Nações Unidas
Discurso na Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti	Embaixador Celso Amorim	12/01/2005	Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti

Discurso durante a sessão de abertura da XVI Conferência de Chefes de Governo da Comunidade do Caribe	Luiz Inácio Lula da Silva	16/02/2005	CARICOM
Discurso na sessão de abertura da Cúpula América do Sul – Países Árabes	Luiz Inácio Lula da Silva	10/05/2005	Brasília
Discurso do na 5209ª reunião do CSNU	Embaixador Ronaldo Sardenberg	21/06/2005	Conselho de Segurança das Nações Unidas
Discurso na cerimônia de formatura da Turma “Celso Furtado” (2002) do Instituto Rio Branco	Luiz Inácio Lula da Silva	01/09/2005	Palácio Itamaraty
Discurso em visita do Presidente da República ao Reino Unido	Luiz Inácio Lula da Silva	01/03/2006	Banquete de Estado oferecido pela Rainha Elizabeth II, em Londres
Discurso na cerimônia de assinatura de atos por ocasião da visita de Estado da Presidente do Chile, Michelle Bachelet	Luiz Inácio Lula da Silva	11/04/2006	Brasília

Discurso na IV Cúpula América Latina e Caribe – União Europeia	Declaração de Viena	12/05/2006	Viena, Áustria
Discurso na Abertura do Debate Geral da 61ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas	Luiz Inácio Lula da Silva	19/09/2006	Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York
Discurso por ocasião da abertura do Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz	Embaixador Celso Amorim	05/02/2007	Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz, Brasília
Discurso em Seminário sobre Paz e Reconciliação	Embaixador Celso Amorim	14/09/2007	Oslo
Discurso na Reunião do CSNU	Embaixadora Maria Luiza Viotti	14/01/2009	6066ª Reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas
Discurso na Segunda Sessão Plenária da 5ª Cúpula das Américas	Luiz Inácio Lula da Silva	18/04/2009	5ª Cúpula das Américas. Port of Spain, Trinidad e Tobago
Discurso durante Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU	Luiz Inácio Lula da Silva	15/06/2009	Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, Genebra, Suíça

Eleição do Brasil para o Conselho de Segurança das Nações Unidas	-	15/10/2009	-
Discurso por ocasião da Sessão Especial do Conselho de Direitos Humanos sobre o Haiti	Embaixador Celso Amorim	27/01/2010	Sessão Especial do Conselho de Direitos Humanos sobre o Haiti, Genebra, Suíça
Discurso durante cerimônia de formatura das tropas brasileiras da Missão da ONU (Minustah)	Luiz Inácio Lula da Silva	25/02/2010	Porto Príncipe, Haiti
Discurso de Abertura do Debate Geral da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas	Embaixador Celso Amorim	23/09/2010	Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York
Discurso de Posse da Presidente	Dilma Rousseff	01/01/2011	Congresso Nacional
Discurso no Debate Aberto de Alto Nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a interdependência entre Segurança e Desenvolvimento	Embaixador Antonio de Aguiar Patriota	11/02/2011	Conselho de Segurança das Nações Unidas

Discurso de Abertura do Debate Geral da 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas	Dilma Rousseff	21/09/2011	Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York
Discurso na IV Reunião Ministerial da Cúpula América do Sul-África (ASA)	Embaixador Antonio de Aguiar Patriota	24/11/2011	Guiné Equatorial
Discurso durante cerimônia de apresentação do contingente brasileiro da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti	Dilma Rousseff	01/02/2012	Porto Príncipe-Haiti
Comunicado Conjunto do IV Diálogo de Parceria Global Brasil-Estados Unidos	-	24/10/2012	-
Comunicado Conjunto das Presidentas e dos Presidentes dos Estados partes do Mercosul e Estados Associados	-	2012	-
Dia das Nações Unidas	-	23/10/2015	-

FONTE: Elaboração própria, com dados coletados nas Resenhas de Política Exterior do Brasil (2004-2017).

ANEXO 11 - Principais documentos oficiais de representantes do governo para o lançamento da Responsabilidade ao Proteger

Documento/Local	Interlocutor	Data
63º Plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas	Embaixadora Maria Luiza Viotti	23/07/2009
Discurso de Abertura da 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas	Presidente Dilma Rousseff	29/09/2011
<i>Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept</i> – Carta ao Secretário Geral da ONU	Embaixadora Maria Luiza Viotti	11/11/2011
Debate sobre Responsabilidade ao Proteger nas Nações Unidas	Embaixador Antonio Patriota	21/02/2012

FONTE: Elaboração própria, com dados das Resenhas de Política Exterior do Brasil (2011-2012); Nações Unidas (2009; 2011); MRE (2012).

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio Luís. A participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. **Brasília – Journal for Brazilian Studies**, v. 3, n. 2, mar. 2015, p. 113-141.

AGUILAR, Sérgio Luís. As forças de paz do Brasil: Balanço. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício (Orgs). **Brasil e o Mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas. **Carta Internacional**. Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 3-10, mar. 2007a

ALMEIDA, Paulo Roberto. Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. **RBPI**. Brasília, v. 53, n. 2, p. 160-177, 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil como ator regional e como emergente global: estratégias de política externa e impactos na nova ordem internacional. **Cena Internacional**, v. 9, n. 1, p. 7-36, 2007b.

ALMEIDA, Paulo Roberto. The diplomacy of Lula's government: political foundations and agenda priorities. **IPRIS Lusophone Countries Bulletin**. Lisboa, p. 3-4, dez. 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **RBPI**. Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

ALSINA JR., João Paulo. O Poder Militar como Instrumento da Política Externa Brasileira Contemporânea. **RBPI**, vol. 52, n. 2, p. 173-191, 2009.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **RBPI**. Brasília, v. 53, special edition, p. 214-240, 2010.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. **Defesa, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raul Prebisch, v. 1, n. 1, out./dez. 2004, p. 41-48.

AMORIM, Celso. Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período Pós-Guerra Fria. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. Texto do evento realizado no IEA “O Brasil e as novas dimensões da Segurança Internacional”, 11 de dezembro de 1998.

AMORIM, Celso. **Política Externa do governo Lula**: os dois primeiros anos. Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano. IUPERJ/UCAM, n. 4, mar. 2005.

AMORIM, Celso. Segurança Internacional: novos desafios para o Brasil. **Contexto Internacional**; Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p. 287-311, jan./jun. 2013.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 520p, 2015.

BARNETT, Michael; ZURCHER, Cristoph. The Peacebuilder’s Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy (Orgs). **The Dilemmas of Statebuilding**: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations. Abingdon, London: Routledge, 2009, p. 23-52.

BBC BRASIL. **Timor Leste se torna o mais novo país do mundo**. 19 de maio, 2002. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2002/020519_timoram1.shtml. Acesso em: 02 de out. 2018.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D; GRIFFIN, Stuart. **Understanding Peacekeeping**. 2ª edição, Malden: Polity Press, 2010.

BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. *Política Externa*. V. 21, n. 4, p. 35-46, abr./mai./jun. 2013.

BERNAL-MEZA, Raúl. Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso em América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): uma mirada panorâmica. **Ibero-Amerikanisches Institut** [online]. P. 3-21, jun. 2013.

BIGATÃO, Juliana. As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intraestatais. In: D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Samuel; MATHIAS, Suzeley. (Orgs.). **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas**, I

Encontro da ABED. Campinas: Mercado de Letras, v. 1, p. 267-282, 2008.

BIGATÃO, Juliana. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa (Org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas**. São Paulo: Editora Unesp, p. 13-40, 2014.

Bombagai – 13 anos do Brasil no Haiti. Ministério da Defesa, 2018. Documentário, 50'44''. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=hobP5G51lhw>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

BRACEY, Djuan. O Brasil e as operações de manutenção de paz da ONU: Os casos do Timor Leste e do Haiti. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, jul./dez. 2011, p. 315-331.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/142-minustah>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro, 2019a. **Homenagem à participação brasileira na MINUSTAH**. Disponível em: http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/3-de-realiza-homenagem-a-participacao-brasileira-na-minustah>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro, 2019b. **Missões de Paz: UNAVEM**. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/unavem>>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2019.

BRITTO, Andréa. **A Responsabilidade de Proteger**: A questão da promoção da paz no século XXI. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2013.

CARDOZO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Política externa brasileira em dois momentos**: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula. Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), UFMG, Belo Horizonte, 26-29 jul. 2006. Disponível em:

<http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_17_18_22.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

CAVALCANTE, Fernando. A agenda de segurança do governo Lula e a participação brasileira na Minustah. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, 2º semestre 2007 p. 7-32.

CAVALCANTE, Fernando. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **RBPI**, v. 53, n. 2, 2010, p. 142-159.

COSTA DA SILVA; RIBEIRO; OLIVEIRA. **Análise de conteúdo de discurso**: interpretando a política externa brasileira na fala de seus líderes políticos. XI Encontro da ABCP. Brasília, 2014.

CPLP. **Estados-Membros**. Disponível em: <<https://www.cplp.org/id-2597.aspx>>. Acesso em: 15 de out. 2018.

DANTAS, Aline; LEITE, Alexandre. A análise de discurso como abordagem metodológica nas Relações Internacionais: a influência do Discurso de Segurança Humana na Política Externa Japonesa. **Carta Internacional**. Belo Horizonte, v. 10, n. 2, jul./dez. 2015, p. 163-180.

DINIZ, Eugênio. O Brasil e a MINUSTAH. **Security and Defense Studies Review**. Belo Horizonte, v. 5, n. 1, 2005, p. 90-108.

DINIZ, Eugênio. O Brasil e as operações de paz. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil** – temas e agendas, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

DPKO. **Monthly Summary of Military and Police Contribution to United Nations Operations**. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/msrs_november_2018.pdf>. Acesso em: 13 de dezembro de 2018.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Braengcoy**. Companhia de Engenharia de Força de Paz – Haiti. Disponível em: <<http://braengcoy-haiti.eb.mil.br/index.php/force-commander>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Itamaraty quer estimular carreira na África**. 4 de mar. 2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0403200422.htm>>. Acesso em: 28 de set. 2018.

FONTES, Pablo; OLIVEIRA, Alana. Análise de conteúdo de discursos dos Ministros de Estado dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) a partir da diplomacia pública. *Conjuntura Austral*. Porto Alegre, v. 6, n. 31, ago./set. 2015, p. 77-97.

FONTOURA, Paulo Roberto. *O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Ministério da Defesa. **Ministério da Defesa realiza cerimônia de encerramento da missão de paz no Haiti**, 20/10/2017. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/31114/MISS%C3%83O%20DE%20PAZ%20-%20Minist%C3%A9rio%20da%20Defesa%20realiza%20cerim%C3%B4nia%20de%20encerramento%20da%20miss%C3%A3o%20de%20paz%20no%20Haiti>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

GOVERNO DO BRASIL. **Entenda o BASIC**. 23 de dezembro 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2011/11/entenda-o-basic>>. Acesso em: 06 de out. 2018.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Brasil en la era de los gigantes: La estrategia brasileña en el escenario global. **CARI/ Serie de Artículos y Testimonios**, n. 60, p. 1-5, marzo 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Inserção internacional do Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas; v. 17, p. 1-31, 2001.

HAMANN, Eduarda. A força de uma trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU. **Instituto Igarapé**. Nota estratégica 19, out. 2015.

HAMANN, Eduarda. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil? **Cadernos Adenauer XVII**, n. 4, 2016, p. 96-110.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**. Especial em português, dez. 2010.

HIRST. Monica; NASSER, Reginaldo. Brazil's involvement in peacekeeping operations: The new defense-security-foreign policy nexus. **Norwegian Peacebuilding Resource Center (NOREF)**. Report, set. 2014, p. 1-10.

JONES, Bruce. A manutenção da paz pelas Nações Unidas: novos desafios. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domício (Org.). **Paz e terrorismo**: textos do Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de paz da ONU, Europa e América. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 109-118.

KENKEL, Kai. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **RBPI**, v. 56, n. 1, 2013, p. 122-143.

KENKEL, Kai. Interesses e identidade na participação do Brasil em operações de paz. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 2, ago. 2011.

LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **RBPI** [online]. V. 48, n. 1, p. 24-59, jan./jul. 2005.

LIMA, Maria Regina. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

MELOS, Ana Carolina; CLOSS, Marília; LUBASWESKI, Natasha. A situação na Líbia. **UFRGS Model United Nations**, v. 3, p. 239-276, 2015.

MERCOSUL. **Países do Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7824/3/innova.front/paises-do-mercossul>>. Acesso em: 30 de set. 2018.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Rodada de Doha**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1891-omc-rodada-de-doha>>. Acesso em: 24 de out. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>>. Acesso em: 15 de out. 2018

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/689-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos>>. Acesso em: 15 de out. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Conselho de Defesa Sul-americano (CDS)**. Disponível em:

<<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/cds>>. Acesso em: 19 de out. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cúpula América do Sul-África**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3674-cupula-america-do-sul-africa-asa>>. Acesso em: 01 de out. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cúpula América do Sul-Países Árabes**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3675-cupula-america-do-sul-paises-arabes-asp>>. Acesso em: 01 de out. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul**. 05 de ago. 2017. Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico>>. Acesso em: 10 de out. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/142-minustah>>. Acesso em: 28 de agosto de 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU – Nova York, 21 de fevereiro de 2012**. 22 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-protoger-na-onu-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. **Ideias**. Campinas, n. 3, p. 119-132, 2º semestre, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Meetings coverage and press releases. **General Assembly Adopts Resolution Stressing Critical Need for Regional Approach to Conflict Prevention in Africa**, 23/07/2009. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2009/ga10848.doc.htm>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Peacekeeping**. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/departament-of-peacekeeping-operations>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

NOGUEIRA, João. Ética, terror e soberania: questões para a teoria das Relações Internacionais. In: GOMES, José (Org.). **América Latina y el (des)orden global neoliberal**: hegemonia, contrahegemonía, perspectivas. Buenos Aires: Clacso, 2004.

OLIVEIRA, Guilherme. A intervenção ocidental na Líbia: interesses ocidentais e o papel da Liga Árabe. **BJIR**. Marília, v. 4, n. 3, set/dez. 2015, p. 670-693.

OPERAÇÕES de manutenção da paz (*peacekeeping*). In: SAINT-PIERRE, Héctor; VITELLI, Marina (Orgs.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

PAES LEME, João Marcos. A intervenção na Líbia, a “Responsabilidade de Proteger” e a “Responsabilidade ao Proteger”. In: **Cadernos de Política Exterior**. Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, v.1, n. 1, p. 91-114, mar 2015.

PATRIOTA, Antonio. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo**: A articulação para um novo paradigma da segurança coletiva. Brasília: FUNAG, 2 ed., 1997.

PIETRAFESA, Pedro. Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios. **Univ. Rel. Int.** Brasília, v. 9, p. 199-226, jan./jun. 2011.

RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo. Parcerias estratégicas do Brasil no contexto do multilateralismo comercial. In: (Orgs.) LESSA, Antonio Carlos; ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

RAYMOND, Dwight. A Responsabilidade de Proteger e os Militares. **A Implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos Rumos para a Paz e a Segurança Internacional?** Instituto Igarapé e Embaixada da Noruega, p. 25-32, 2013.

ROBERTS, Adam. The United Nations: Variants of Collective Security. In: WOODS, Ngaire. **Explaining International Relations since 1945**. New York: Oxford University Press, p. 309-336, 1996.

RODRIGUES, Anselmo; MIGON, Eduardo. O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz. **Carta Internacional**. Belo Horizonte, v. 12, n. 3, 2017, p. 77-103.

SAINT-PIERRE, Héctor. A persistência pela guerra e os esforços para a paz. In: MATIJASCIC, Vanessa (Org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas**. Prefácio. São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 1-7.

SANTOS, Leandro W. **Mudanças na Política Externa Brasileira em Relação aos Estados Unidos no Início do Século XXI: da acomodação ao balanceamento brando**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI-UFSC). Florianópolis, 2016, 376 p.

SARAIVA, Miriam. Continuidade e mudança na política externa brasileira: especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**. Lisboa, v. 37, p. 63-78, mar. 2013.

SARAIVA, Miriam; VALENÇA, Marcelo. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **CEBRI Artigos**, v. 1, a. VII, 2012.

SARAIVA, Miriam. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, dez. 2014, p. 25-35.

SARAIVA, Miriam. La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: Continuidad em estrategias y ajustes em prioridades.

In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMAZINI JR, Haroldo. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos.** CRIES: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 53, 2005, p. 347-367.

SCHITTINI, João Paulo. **A agenda do desenvolvimento no processo dos direitos humanos:** uma análise da política externa brasileira do governo Lula. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 198 f. 2011.

SEITENFUS, Ricardo. De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz. In: FUNAG. **O Brasil e a ONU.** Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2008, p. 39-58.

SEITENFUS, Ricardo. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. **Carta Internacional.** São Paulo: Nupri-USP, v. 1, nº 1, março 2006, p. 5-12.

SERRA, Marília. **Responsabilidade ao proteger: inovação no posicionamento brasileiro na ONU?** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2015.

SILVA, Alexandra de Mello. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **RBPI.** Brasília, v. 41, n. 2, p. 139-158, dez. 1998.

SOUZA NETO, Danilo. A participação e a cooperação entre os países do Cone Sul em operações de paz: o caso da MINUSTAH. In: SVARTMAN, Eduardo; D'ARAUJO, Maria; SOARES, Samuel (Orgs.). **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas:** textos selecionados do II Encontro Nacional da Associação Brasileira dos Estudos de Defesa (ABED). Campinas, SP: Mercado das Letras, 2009, p. 169-196.

SOUZA NETO, Danilo. Operações de paz e cooperação regional: o Brasil e o envolvimento sul-americano na MINUSTAH. **Revista da Escola de Guerra Naval.** Rio de Janeiro, n. 15, 2010, p. 25-58.

SPEKTOR, Matias. Humanitarian Interventionism Brazilian Style? **Americas Quaterly**, Summer 2012.

STUENKEL, Oliver. Responsibility while Protecting. In: BELLAMY, Alex; DUNNE, Tim. **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

TOURINHO, Marcos; STUENKEL, Oliver; BROCKMEIER, Sarah. **Responsibility while Protecting: Reforming R2P implementation**. *Global Society*, v. 30, n. 1, p. 134-150, 2016.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Repertoire of the practice of the Security Council**. 2003. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/2000-2003/Chapter%208/Thematic/00-03_8_Threats%20to%20international%20peace%20and%20security%20caused%20by%20terrorist%20acts.pdf>. Acesso em: 16 de setembro de 2016.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a inserção do Brasil no mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Dissertação (Curso de Altos Estudos) – Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto Rio Branco, Ministério Brasileiro das Relações Exteriores, Brasília, 2010.

UZIEL, Eduardo. Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas. **Política Externa**, v. 14, n. 4, mar/abr/mai 2006, p. 91-105.

VALENÇA, Marcelo. Brazil: inevitable choices. **IPRIS Lusophone Countries Bulletin**, v. n. p. 12- 13, 2010.

VALENÇA, Marcelo; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: the shifting role of power in Brazilian foreign policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 3, 2014, p. 66-94.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul. /dez. 2007.

WRIGHT, Thomas. Brazil hosts workshop on “responsibility while protecting”. **Foreign Policy**, 2012. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2012/08/29/brazil-hosts-workshop-on-responsibility-while-protecting/>>. Acesso em: 02 de março de 2018.

Resenhas de Política Exterior

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 92, 2003.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 94, 2004a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 95, 2004b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 96, 2005a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 97, 2005b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 98, 2006a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 99, 2006b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 100, 2007a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 101, 2007b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 102, 2008a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 103, 2008b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 104, 2009a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 105, 2009b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Ministério das Relações Exteriores, n. 106, 2010a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 107, 2010b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 108, 2011a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 109, 2011b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 110, 2012a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 111, 2012b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 112, 2013a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 113, 2013b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 114, 2014a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 115, 2014b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 116, 2015a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 117, 2015b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 118, 2016a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 119, 2016b.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 120, 2017a.

BRASIL. **Resenhas de Política Exterior do Brasil.** Ministério das Relações Exteriores, n. 121, 2017b.

Documentos e discursos

A/47/277-S/24111. United Nations General Assembly. **An Agenda for Peace**. 17 jun. 1992. Disponível em: <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>. Acesso em: 29 de novembro 2018.

A/50/60-S/1995/1. United Nations General Assembly. **Supplement to an Agenda for Peace**. 3 jan. 1995. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>. Acesso em: 29 de novembro 2018.

AMORIM, Celso. Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: AMORIM, Celso; Guimarães, Samuel. P.; LULA DA SILVA, Luiz. I. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/Funag, 2003, 80p.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 de abril de 2018

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 1996.

CONGRESSO NACIONAL. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional**. 1º de janeiro de 2011. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional>. Acesso em: 15 de abril de 2018.

NAÇÕES UNIDAS. General Assembly Security Council. **Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General**. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-rwp.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

S/RES/1542 (2004). **Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)**. 30 abr. 2004. Disponível em:

<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004))>. Acesso em: 09 de janeiro 2019.

SARDENBERG, Ronaldo. [Discurso proferido na 5209ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU]. In: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 5209**. New York: 2005.

VALLE, Henrique. [Discurso proferido na 4990ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU]. In: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 4990**. New York: 2004a.

VIOTTI, Maria Luiza. [Discurso proferido na 6066ª Sessão do Conselho de Segurança da ONU]. In: UNITED NATIONS. **Security Council S/PV 6066**. New York: 2009.

VIOTTI, Maria Luiza. **Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. 2011**. Disponível em:

<<http://www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-rwp.pdf>>.

Acesso em: 28 de novembro de 2017.