



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**Jessica Espíndola de Sá**

**A DECISÃO BRASILEIRA DE PARTICIPAR DA MINUSTAH**

**João Pessoa  
2015**

**Jessica Espíndola de Sá**

**A DECISÃO BRASILEIRA DE PARTICIPAR DA MINUSTAH**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira.

**João Pessoa  
2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S111d Sá, Jessica Espíndola de  
A decisão brasileira de participar da Minustah [manuscrito] /  
Jessica Espíndola de Sá. - 2015.  
142 p.

Digitado.  
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e  
Sociais Aplicadas, 2015.  
"Orientação: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira,  
Departamento de Relações Internacionais".

1. Processo decisório. 2. Política externa brasileira. 3.  
Operações de paz. 4. MINUSTAH. I. Título.

21. ed. CDD 327.81

**Jessica Espíndola de Sá**

**A DECISÃO BRASILEIRA DE PARTICIPAR DA MINUSTAH**

**Aprovada em: 19 de junho de 2015**



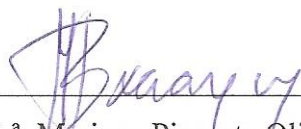
---

Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira  
(Orientador - UEPB/MRI)



---

Prof. Dr. Henrique Altemani de Oliveira  
(Examinador interno - UEPB/MRI)



---

Profª. Drª. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini  
(Examinadora externa - UFPB/DRI)

**João Pessoa  
2015**

A Sebastião Marinho Espíndola “*in memoriam*”

## AGRADECIMENTOS

Todo e qualquer trabalho acadêmico nunca é solitário. Trata-se do resultado do empenho conjunto de inúmeras pessoas que se dispõem a fazer parte deste esforço. Os mestres, os amigos, a família. Além dos livros, telefones, e-mails, pen drives e internet, claro.

No momento da finalização dessa etapa, a gratidão é o sentimento que me move.

Os anos, meses, dias e horas de dedicação revelam meu comprometimento em fazer o melhor possível e aperfeiçoá-lo, sempre.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de quem fui bolsista durante o mestrado.

Ao meu orientador, Prof. Carlos Enrique, pelas contribuições, críticas, conselhos e paciência em ler, analisar e auxiliar na composição de um bom trabalho.

Aos professores Antônio Jorge, Daniel Afonso e o Ministro Milton Rondó, pelos comentários que me ajudaram a direcionar melhor meu texto e pela confiança na continuidade do desenvolvimento da pesquisa, quanto me classificaram como qualificada a seguir adiante.

Tenho uma gratidão imensa ao Embaixador Celso Amorim, que foi essencial na construção deste trabalho, tanto no conteúdo quanto na viabilização de informações e contatos. Mesmo com sua agenda atribulada sempre foi muito solícito quando precisei de seu auxílio.

Assim como ao Ministro José Viegas, que se disponibilizou a conversar comigo à distância e agregou muito ao trabalho com sua experiência.

Agradeço aos professores e amigos da área, principalmente os que foram responsáveis pela minha formação e pelo meu amor às Relações Internacionais.

Aos colegas de mestrado, pelos desafios e conquistas que passamos juntos e por muitas vezes serem eles incentivadores da minha trajetória no curso.

Aos amigos próximos e distantes que direta ou indiretamente fizeram parte dessa luta.

A Gabriella Espíndola, por sempre estar disposta a me ajudar em tudo.

A Márcio Fortunato, colega de mestrado, amigo e integrante da missão no Haiti, pelo auxílio constante e pelas contribuições valiosas, possíveis através de sua experiência em campo.

Por fim, não porque são menos importantes, mas porque são a base de tudo e sem eles nada disso teria acontecido, agradeço à minha família, pelo esforço de me manter longe de casa, por sempre me incentivarem e me ajudarem nas viagens e participações em eventos, pela compreensão dos meus momentos de ansiedade e nervosismo e por comemorar comigo a cada vitória e a cada obstáculo vencido.

*Today's real borders are not  
between nations, but between  
powerful and powerless, free and fettered, privileged  
and humiliated. Today, no walls can separate  
humanitarian or human rights crises in one part of  
the world from national security crises in another.*

**Kofi Annan**

*Um ser humano tem o direito de  
viver com dignidade, igualdade e segurança.  
Não pode haver segurança sem uma paz  
verdadeira e a paz precisa ser construída  
sobre a base firme dos direitos humanos.*

**Sergio Vieira de Mello**

## RESUMO

SÁ, Jessica Espíndola de. **A Decisão Brasileira de Participar da MINUSTAH**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. João Pessoa: Universidade Estadual da Paraíba, 2015.

Esta dissertação tem como objetivo central descrever e analisar a decisão brasileira de participar da MINUSTAH e os fatores que a influenciaram. Trata-se da operação de paz da ONU que mais projeta a imagem do Brasil no cenário internacional devido ao papel de liderança assumido pelo país, como também por ser o principal contribuinte de tropas. A decisão política de um Estado, no âmbito da política externa, se constitui em um processo complexo e que envolve uma série de atores essenciais e fatores relevantes a serem avaliados e ponderados para que se chegue a uma decisão final. Acredita-se que a participação do Brasil no Haiti foi motivada por diversos fatores, que abrangem desde a solidariedade a um país irmão e a prestação de assistência humanitária, até interesses pragmáticos, como a projeção de poder. Para delinear o processo de tomada desta decisão pretende-se abordar em sua construção fatores imprescindíveis à análise, como a conjuntura interna e externa do momento; os atores envolvidos, tanto domésticos quanto internacionais; os interesses nacionais e coletivos e os valores e crenças defendidos pelos atores.

**Palavras-chave:** Processo Decisório. Política Externa Brasileira. Fatores. Operações de Paz. MINUSTAH.



## ABSTRACT

SÁ, Jessica Espíndola de. **The Brazilian Decision to Participate of MINUSTAH.** Dissertation (Master's Degree). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. João Pessoa: Universidade Estadual da Paraíba, 2015.

This dissertation aims to describe and to analyze the Brazilian decision to participate of MINUSTAH and the factors that have influenced it. It is the UN peacekeeping operation that most projects Brazil's image in the International scenario due to the leading role assumed by the country, and also for being the main contributor of troops. The political decision of a state, concerning a foreign policy, is a complex process that involves several stakeholders and important factors to be evaluated and pondered in order to reach a final decision. Brazil's participation in Haiti is assumed to be motivated by various factors, ranging from solidarity to a "brother country" and humanitarian assistance to pragmatic interests, such as the power projection. To define this process of decision-making, it will be analyzed some important factors, such as internal and external conjuncture, the domestic and international stakeholders involved, national and collective interests and the values and beliefs defended by decision makers.

**Key-Words:** Decision-Making Process. Brazilian Foreign Policy. Factors. Peacekeeping Operations. MINUSTAH.

## **QUADROS**

Quadro I - O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas .....	32-33
--	-------

## **ESQUEMAS**

Esquema I – Processo Decisório Brasileiro .....	55
---	----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO I – A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OPERAÇÕES DE PAZ</b> .....	18
1.1. A Política Externa Brasileira .....	18
1.1.1. Aspectos Conceituais da Política Externa Brasileira .....	19
1.1.2. Princípios e Diretrizes da PEB .....	25
1.2. Histórico do Brasil nas Operações de Paz .....	31
1.3. Motivações e Interesses Brasileiros.....	39
1.4. Diplomacia e Defesa: a política externa e o poder militar no Brasil contemporâneo .....	44
1.5. Processos Políticos Brasileiros.....	48
1.5.1. A Legislação Brasileira sobre o Envio de Tropas para Missões de Paz .....	48
1.5.2. O processo Decisório Brasileiro .....	52
<b>CAPÍTULO II – DA INDEPENDÊNCIA À MINUSTAH: UM BREVE HISTÓRICO</b> .....	56
2.1. A Controversa Luta pela Democracia: <i>overview</i> da história haitiana .....	56
2.2. O Ano de Estabelecimento da Missão: a realidade pela visão de um brasileiro.....	61
2.3. A MINUSTAH.....	81
2.3.1. O Papel do Brasil na MINUSTAH .....	85
<b>CAPÍTULO III – FATORES QUE INFLUENCIARAM A DECISÃO DE PARTICIPAR DA MINUSTAH</b> .....	88
3.1. A Crise Haitiana e a Influência dos Atores Internacionais .....	93
3.2. A Negociação Interna .....	100
3.2.1. Opiniões Conturbadas no Congresso .....	106
3.3. <i>Decision Makers</i> Brasileiros: relatos do MRE e MD.....	109

3.4. A Teoria na Prática .....	119
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	122
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	126
<b>APÊNDICE A – Guia de perguntas elaborado para entrevista com o Embaixador Celso Amorim, realizada em 17 de dezembro de 2014 .....</b>	<b>137</b>
<b>APÊNDICE B – Guia de perguntas elaborado para entrevista com o ex-Ministro da Defesa, José Viegas Filho, realizada em 10 de abril de 2015 .....</b>	<b>138</b>
<b>ANEXO A – Resolução 1542 (2004), Nações Unidas .....</b>	<b>139</b>
<b>ANEXO B – Mensagem nº 205 da Presidência da República para o Congresso Nacional sobre o envio de tropas para o Haiti.....</b>	<b>142</b>
<b>ANEXO C – Decreto Legislativo nº 207, de 2004.....</b>	<b>143</b>

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

As questões de política externa de um Estado são, geralmente, associadas às atividades do seu Ministério das Relações Exteriores ou às decisões tomadas pelo Presidente da República. No entanto, ao realizar uma análise mais acurada, percebe-se que o ator governamental não é individual, mas sim, composto por um conglomerado de agências governamentais que dialogam e influenciam entre si nas tomadas de decisões. Toda decisão, principalmente no âmbito da política externa, envolve uma série de elementos que precisam ser avaliados e mensurados. Assim, o estudo destes se torna um fator relevante para a compreensão da forma como as decisões são tomadas. A análise da decisão do Estado brasileiro em participar da Operação de Paz no Haiti (Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti – MINUSTAH), instituída em 2004, e os fatores que a influenciaram é o objeto desta pesquisa, que tem o intuito de trazer uma contribuição quanto ao processo decisório brasileiro de política externa, mais especificamente para as operações de paz.

Várias dimensões históricas e políticas podem justificar a evolução da postura brasileira quanto às operações de paz. No cenário internacional, o fim da Guerra Fria ocasionou o descongelamento das atividades do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e em decorrência deste fato o número de operações de paz foi ampliado, o que demandou uma maior contribuição por parte dos países membros da ONU. No Brasil, o fim da ditadura militar e a consolidação da democracia no país impulsionou o retorno do envolvimento brasileiro em organizações internacionais multilaterais, assim como o crescimento socioeconômico, a maior capacidade de investimento e ação do Estado, e a estabilidade dos fundamentos macroeconômicos foram aspectos que tiveram um papel fulcral na construção de uma política externa brasileira mais assertiva.

A projeção brasileira como um *global player* estimula o país a almejar um reconhecimento internacional mais significativo. Com perfil de potência emergente o Brasil busca constantemente a efetivação de reformas das estruturas globais de poder para que este objetivo seja alcançado. O país busca encontrar uma maneira de transformar essa projeção em influência estratégica. Destarte, a participação brasileira em operações de paz pode ser um importante mecanismo para atingir a tão almejada proeminência no cenário internacional,

---

<sup>1</sup> Esta dissertação se deve em grande parte ao projeto de pesquisa: "A Política Externa Brasileira no Conselho de Segurança da ONU no Pós Guerra Fria" CNPq/UNIVERSAL/2013 (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/1997533774337262>), do qual eu faço parte. Graças a ele tive oportunidade de contar com o apoio de profissionais e estudantes da área, o que enriqueceu de maneira ímpar meu trabalho. Por isso, meus sinceros agradecimentos.

considerando que o crescente número de contribuições pode se tornar um elemento-chave na busca por ampliar o perfil brasileiro na área de defesa e de segurança (KENKEL; MORAES, 2012).

O engajamento do Brasil em operações de paz da ONU é contabilizado desde 1948, quando enviou uma delegação para servir na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), na Grécia<sup>2</sup>. De todo o histórico de operações o Brasil esteve em mais de 30 missões<sup>3</sup> dentre as 69 realizadas pela organização<sup>4</sup>, com destaque quantitativo para suas contribuições na UNEF I (1956 – Sinai e faixa de Gaza)<sup>5</sup>, na ONUMOZ (1993 – Moçambique)<sup>6</sup>, na UNAVEM III (1995 – Angola)<sup>7</sup>, na MINUSTAH (2004 – Haiti)<sup>8</sup> e, mais recentemente, na UNIFIL (2011 – Líbano)<sup>9</sup>.

O Haiti, de importância particular para o Brasil, caracterizado por deficiências econômica, política e social crônicas, teve sua situação agravada a partir da década de 1990. Assim, passou a fazer parte, consideravelmente, da agenda internacional sendo palco de várias missões sob a égide de organismos internacionais e regionais com o intuito de estabilizar a região. Este caso tornou-se um marco para a trajetória brasileira na ONU devido ao envolvimento expressivo do país na missão, além do aumento da responsabilidade efetiva ao aceitar comandar todo o contingente militar envolvido.

---

<sup>2</sup> “A UNSCOB possuía características próprias das missões de observação, à exceção do fato de que seus integrantes eram considerados representantes de seus respectivos países de origem, reportando-se diretamente à Assembleia Geral e não ao SGNU” (FONTOURA, 2005, p. 213). Por isso pode não ser considerada, em si, como uma operação de paz sob a égide do CSNU.

<sup>3</sup> Dados disponíveis em: <http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/brasil-na-onu/> (acesso em 20 de abril de 2014).

<sup>4</sup> Dados disponíveis em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (acesso em 29 de maio de 2015).

<sup>5</sup> Nessa operação, considerada por muitos como a primeira operação de paz das Nações Unidas, na qual o Brasil participou, foi enviado um contingente total de 6300 militares brasileiros. O Brasil também exerceu o comando operacional da missão de janeiro a agosto de 1964, com o General de Divisão Carlos Paiva Chaves, e de janeiro de 1965 a janeiro de 1966 com o General de Divisão Syzeno Sarmento (FONTOURA, 2005, p. 215).

<sup>6</sup> Para Moçambique a contribuição brasileira se deu com o envio de 218 militares, 66 policiais e 16 civis. O General de Divisão Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva exerceu o comando de fevereiro de 1993 a fevereiro de 1994. Além disso, 15 observadores eleitorais, 13 do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e dois do Itamaraty, foram cedidos à ONU para supervisionar as eleições de outubro de 1994. O professor Walter Porto, assessor do Presidente do Congresso Nacional, serviu como juiz eleitoral (FONTOURA, 2005, p. 216).

<sup>7</sup> Angola contou com a participação de 4174 militares e 48 policiais brasileiros. O Brasil também contribuiu com uma companhia de engenharia de 200 homens, dois postos de saúde avançados com 40 médicos e assistentes e aproximadamente 40 oficiais do Estado Maior. Além de fornecer observadores policiais e militares (FONTOURA, 2005, p. 217).

<sup>8</sup> O efetivo de tropas enviadas para o Haiti desde a criação da MINUSTAH foi cerca de 2400 militares (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012c, p. 163). Deve-se salientar que a maior contribuição aconteceu depois do terremoto em 2010 e que não são contabilizadas todas as pessoas do batalhão, no geral, já que há um rodízio de tropas, geralmente a cada 6 meses.

<sup>9</sup> A UNIFIL foi criada pela ONU na década de 1970, no entanto, a participação brasileira só veio a ocorrer quase 40 anos depois. De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional, de 2012, foram enviadas cerca de 270 pessoas, entre 2011 e 2012, para a Força-Tarefa Marítima da UNIFIL.

A decisão brasileira de participar da MINUSTAH implicou em questionamentos como a mudança de postura do país ao liderar justamente o campo da missão que utiliza o uso da força em cumprimento do mandato, como também quais motivações predominaram nesse envolvimento. No entanto, a análise de uma decisão política complexa não deve ser feita apenas pelo ato de decidir, de maneira isolada. É necessário levar em consideração vários aspectos importantes, como a conjuntura do momento, tanto na realidade doméstica quanto internacional; os atores envolvidos e seus papéis determinantes na influência do resultado final; os interesses nacional e coletivo; valores defendidos, sua importância e prioridades; além das alternativas e consequências da escolha (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

A busca por fortalecer a projeção brasileira no cenário internacional está cada vez mais presente nas discussões acadêmicas e o âmbito das operações de paz da ONU é visto como um mecanismo estratégico utilizado para demonstrar que o Brasil pode ampliar sua influência em ações e decisões de assuntos de segurança internacional. A partir desse pressuposto, justifica-se a importância de um estudo sistematizado sobre o Brasil na operação de paz que mais projetou a imagem do país e teve mais repercussões tanto internas quanto externas: a MINUSTAH.

Por isso, a presente pesquisa descreve e analisa essa decisão brasileira, de que forma se realizou o processo decisório e os fatores que influenciaram a participação do Brasil na MINUSTAH. O ano de estabelecimento desta missão, 2004, é o marco temporal base do estudo. Entretanto, devido ao contexto complexo e o intuito de reconstruir a evolução de acontecimentos da decisão, apresenta-se períodos anteriores e posteriores que contextualizam o objeto.

Como objetivos específicos, procura-se responder a alguns questionamentos que ajudarão a delinear e esclarecer os caminhos seguidos pelo Brasil para justificar essa decisão estratégica. São eles: como acontece o processo decisório no Brasil para o envolvimento em operações de paz? Por quais instâncias governamentais o problema deve passar para que se chegue à decisão final? Quais as motivações que levam o Brasil a participar de operações de paz, especificamente na do Haiti? Quais atores, nacionais e internacionais, influíram nesta decisão?

A decorrência de possíveis respostas para estes questionamentos se configura a partir de duas premissas: a primeira é de que o cenário mundial está em constante mudança e as operações de paz da ONU foram se modificando de acordo com a experiência adquirida e com a realidade vivenciada, portanto, o Brasil precisa adaptar sua tradição ao curso dos acontecimentos para se manter engajado nas questões de paz e segurança internacionais.

Assim, o Brasil não abre mão de seus princípios, mas evolui de maneira a adaptar-se às novas conjunturas. A segunda apresenta que o perfil brasileiro de envolvimento na MINUSTAH é composto de fatores que englobam desde a conquista de prestígio e a defesa de interesses nacionais, até ações por um senso de obrigação internacional e um sentimento de solidariedade hemisférica. Particularmente, é possível perceber que o binômio ‘projeção de poder e solidariedade’ compõe a motivação brasileira, neste caso, e que estes elementos poderiam coexistir de maneira não antagônica.

Para executar essa proposta três tipos de fontes serão analisadas: documental e entrevistas como fontes primárias e livros e artigos especializados como fontes secundárias. A maior parte do trabalho consiste em análise documental através de arquivos oficiais, como telegramas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (que possuem duas origens: a Delegação Brasileira na ONU<sup>10</sup>, por autoria dos representantes permanentes do Brasil em Nova York; e a Embaixada brasileira em Porto Príncipe<sup>11</sup>, por autoria do Embaixador no local; ambos os casos destinados às autoridades do MRE) e documentos do Congresso Nacional (atas de reuniões, pareceres de comissões legislativas, projetos de decretos legislativos). Além destes, utiliza-se pronunciamentos e discursos de lideranças do Brasil e documentos disponibilizados pela ONU (*statements* de reuniões do Conselho de Segurança, Resoluções, Relatórios). As entrevistas foram realizadas com duas personalidades brasileiras que ocupavam cargos importantes na época da decisão e tiveram um papel crucial no caso estudado, são eles: o Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores e o Ministro José Viegas Filho, responsável pelo Ministério da Defesa. Por fim, os livros e artigos especializados auxiliam na fundamentação da análise.

A dissertação é composta por três capítulos. No primeiro apresenta-se, sucintamente, a evolução da Política Externa Brasileira, especialmente para as Operações de Paz. Serão levantados aspectos conceituais dos estudos de PEB, princípios e diretrizes que norteiam a política brasileira nesse âmbito particular da segurança internacional e os interesses que motivam essa participação. Aponta também os processos políticos domésticos que envolvem a decisão de contribuir com essas missões e como o Brasil tenta articular sua política externa com a política de defesa para ampliar a capacidade de participação do país como mecanismo de manutenção dos interesses nacionais de projeção.

---

<sup>10</sup> O MRE se refere a esses documentos como provenientes da Delbrasonu, abreviação de Delegação Brasileira na ONU. Portanto a citação no texto utiliza essa sigla.

<sup>11</sup> Da mesma forma, o MRE se refere à Embaixada Brasileira como Brasemb, também aparecendo esse termo nas citações durante o texto.



O segundo capítulo apresenta um panorama geral da situação do Haiti e em que se constitui a MINUSTAH. Um *overview* desde a independência do país, que foi o primeiro da América Latina a deixar de ser colônia europeia, propicia o entendimento de como, historicamente, o país atingiu os níveis intensos de crise política e de deterioração da segurança devido aos conflitos armados. O capítulo ainda traz uma descrição específica dos acontecimentos do ano de estabelecimento da missão, 2004, com o diferencial de serem expostos pelo Embaixador brasileiro em Porto Príncipe, apresentando os fatos pelo ponto de vista de sua experiência *in loco*. Além disso, detalha a Resolução 1542 (2004) com o intuito de destrinchar o que é a missão e seu mandato e evidencia o papel do Brasil na MINUSTAH, qual o tipo de liderança que exerce e o *brazilian way of peacekeeping*.

No terceiro capítulo, realiza-se a análise do processo decisório e dos fatores de influência do caso proposto. Esta análise consiste em apresentar os fatos, principalmente os descritos pelos telegramas oficiais do Governo brasileiro e pelas entrevistas, levando em consideração elementos como: os atores internacionais e domésticos envolvidos, que protagonizam as discussões internas no Congresso e nas agências governamentais, e o relato de contatos feitos com autoridades estrangeiras; a conjuntura política interna e externa, que tende a ser um fator fulcral quando se trata de decisões políticas; e os interesses nacionais e coletivos, a partir do binômio ‘projeção de poder e solidariedade’ mencionado.

## CAPÍTULO I

### A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OPERAÇÕES DE PAZ

A participação brasileira em operações de paz da ONU remonta à criação da Organização e o país estabelece uma trajetória participativa e engajada no decorrer dos anos. As ações realizadas em países que passam por situações críticas de conflitos armados, tragédias ambientais, entre outros, aumentaram consideravelmente com o fim da Guerra Fria, já que o iminente conflito entre Estados Unidos e União Soviética deixou de ser um fator complicador nas decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que eram constantemente paralisadas devido ao confronto dos interesses desses dois membros permanentes do referido Conselho<sup>12</sup>.

O arrefecimento do conflito Leste/Oeste foi um dos fatores externos que propiciou o robustecimento das operações de paz. Já no cenário doméstico, o Brasil passava pelo processo de redemocratização, após o fim da ditadura militar. A partir daí, houve grande incentivo à participação do país em organizações multilaterais, com o intuito de aumentar a integração brasileira em assuntos internacionais (VIGEVANI *et al*, 2003).

Para compreender como o Brasil delineou sua política externa para as operações de paz, faz-se necessário, primeiramente, expor as características da formulação da PEB e como são feitas as análises desse campo no meio acadêmico, como também apresentar quais diretrizes e princípios direcionam as relações internacionais do Brasil. A construção desse arcabouço primário facilitará o entendimento do leitor quanto ao posicionamento brasileiro no campo específico das operações de paz e os conceitos e processos políticos internos e externos derivados desta área de estudo.

#### 1.1. A Política Externa Brasileira

A política externa brasileira (PEB) procura manter sua atuação no cenário internacional baseada em princípios que caracterizam a tradição do país e consolidam sua imagem de acordo com os interesses nacionais. O engajamento do Brasil em assuntos de segurança e defesa internacional é visto como pacífico, devido ao incentivo dos meios diplomáticos como solução para conflitos armados, fator que fortalece seu posicionamento de

---

<sup>12</sup> Durante a Guerra Fria a rivalidade entre URSS e EUA praticamente congelou as atividades do Conselho de Segurança. Por se tratar de dois membros permanentes, os dois países não concordavam com os termos um do outro e frequentemente utilizavam o veto, fazendo com que as resoluções não pudessem ser aplicadas.

suporte às iniciativas multilaterais e o respeito ao Direito Internacional. Essa tradição histórica da PEB foi construída gradativamente e apresenta além de princípios e diretrizes alguns aspectos conceituais básicos.

#### 1.1.1. Aspectos Conceituais da Política Externa Brasileira

A política externa se configura de acordo com a articulação entre os interesses domésticos e as perspectivas do âmbito internacional, o que a confere uma natureza dual. Como afirma Celso Lafer, a tarefa primordial da política externa é “traduzir as necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino” (2009, p. 16). No entanto, não basta que as aspirações nacionais sejam atingidas no meio externo, é necessário, para o quesito de transparência, que a sociedade conheça as oportunidades e desafios internacionais para melhor avaliar sua maneira de ver o desenvolvimento do seu país internacionalmente (BARROS, 1998).

Outro aspecto importante que fomenta a credibilidade internacional de um país é uma atuação baseada em princípios e valores. Um dos legados da diplomacia brasileira e do Itamaraty<sup>13</sup> é exatamente o histórico fundado em valores permanentes, o que constrói um perfil estável e respeitado pelos outros países. Esta imagem confiável criada decorre do espírito de moderação que caracteriza a diplomacia brasileira, principalmente devido ao fortalecimento do diálogo e da cooperação, da convivência harmoniosa com seus vizinhos, o respeito ao Direito Internacional e da defesa constante da paz (BARROS, 1998).

No que se refere ao estudo da política externa, é preciso levar em consideração não apenas os acordos, parcerias estratégicas e acontecimentos internacionais em seu sentido estrito e prático, mas também, trazer todo o contexto que envolve a situação. É essencial para a compreensão da tomada de decisões complexas que seja avaliado o desenvolvimento dos processos que circundam o acontecimento a ser estudado. As análises da PEB, geralmente, dão ênfase, majoritariamente, a aspectos tangíveis, sendo eles políticos, econômicos e estratégicos. No entanto, outros aspectos deveriam ser observados, como é expresso na afirmação de Celso Lafer:

O campo dos valores diz respeito às afinidades ou dissonâncias que resultam das distintas formas de conceber a vida em sociedade. Ele é relevante, pois a conduta dos distintos protagonistas da vida internacional não é apenas comandada pelas

---

<sup>13</sup> O Itamaraty, ou Ministério das Relações Exteriores, é um órgão do Poder Executivo, responsável pelo assessoramento do Presidente da República nas questões que se referem à formulação da política externa brasileira, assim como a coordenação e o acompanhamento das relações do Brasil com outros países e organismos regionais e internacionais. Criado em 1736.

relações de força e dos interesses militares ou econômicos. Com efeito, ideias, sentimentos, percepções, também influenciam as decisões no sistema internacional. São mapas do conhecimento e da sensibilidade nos quais está presente o poder qualitativo e organizador do saber, necessário para dar razões de uma ação coletiva, que no plano internacional, requer força de persuasão (2009, p. 82).

Mello e Silva (1998) aponta, por sua vez, que os fatores de ordem cognitiva, também caracterizados como percepções, não chegam a ser uma variável explicativa dentro das análises e formulações de política externa, por serem consideradas secundárias. Há, assim, uma lacuna empírica e analítica sobre os aspectos cognitivos na formulação da política externa brasileira. Pois, como cada indivíduo tem sua maneira de analisar os acontecimentos, as percepções dos tomadores de decisão, ou *decision makers*, também podem influir no processo decisório, assim como na condução da política externa.

Durante a trajetória da atuação internacional do Brasil podem-se reconhecer algumas variações quanto às parcerias estratégicas. Em distintos momentos históricos, os líderes de cada momento mantiveram sua atenção em parceiros diferentes que poderiam maximizar as possibilidades de defesa dos interesses nacionais, principalmente o desenvolvimento, de acordo com suas percepções. Em boa parte do século XX o eixo principal de parceria da PEB encontrava nos Estados Unidos um aliado permanente. Por se tratar de um país em constante ascensão, acreditava-se que essa aproximação aumentaria os recursos de poder e, conseqüentemente, a capacidade de negociação do Brasil. A partir da década de 1970 houve grande incentivo à diversificação das relações exteriores brasileiras, como forma de aumentar seu poder de barganha internacional, inclusive com os Estados Unidos (LIMA, 1994; MELLO E SILVA, 1998; PINHEIRO, 2000).

Conceitualmente, a política externa brasileira apresentou características particulares, no decorrer dos anos, e analiticamente algumas abordagens são importantes para facilitar a compreensão de como se construiu o perfil e a tradição do Brasil no cenário internacional. Uma das mudanças significativas da política externa pós-Rio Branco pode ser vista com o estabelecimento da Política Externa Independente (PEI) no começo da década de 1960, que marcou o início de uma diversificação de parceiros estratégicos. Com o objetivo principal de estimular o aumento da participação brasileira nas questões internacionais e detentora de um caráter universal a partir do não alinhamento automático com os Estados Unidos, almejava aproximação com os demais países, principalmente os em desenvolvimento, como instrumento real de desenvolvimento econômico (LIGIÉRO, 2011).

Essa política fundamentou uma estratégia de buscar nova forma de inserção internacional do Brasil, como também de questionar o *status quo* mundial que era composto

proeminentemente pelas grandes potências. Enquanto os países em desenvolvimento ainda não possuíam espaço considerável nas decisões internacionais. Seus princípios constituíam-se em:

1. Exportações brasileiras para todos os países, inclusive socialistas;
2. Defesa do Direito Internacional, da autodeterminação e da não-intervenção nos assuntos internos de outros países (aplicados em relação a Cuba);
3. Política de paz, desarmamento e coexistência pacífica nas relações internacionais;
4. Apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda submetidos;
5. Formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa (VIZENTINI, 2008, p. 23).

Esse caráter universal, que norteou a política externa por um curto espaço de tempo, no início dos anos 60, deixou de delinear o comportamento brasileiro no cenário internacional com o golpe de 1964, o qual instaurou a ditadura militar. Houve assim, um retorno ao alinhamento com os Estados Unidos.

Na década de 1970, outro tipo de política passou a prevalecer na PEB, a do Pragmatismo Responsável e Ecumênico, instituída no governo de Ernesto Geisel. Abandonou-se a política de fronteiras ideológicas, que marcou o início do período ditatorial, e são retomados alguns aspectos da PEI, principalmente a ideia de parcerias universais. Suas características se basearam em três pilares conceituais, sendo eles o “pragmatismo (porque lutava contra noções preconcebidas e um idealismo puramente retórico), responsabilidade (porque seguia parâmetros éticos) e ecumenismo (porque queria viver em paz com todos os países, rejeitando qualquer forma de hegemonia” (LIGIÉRO, 2011, p. 196).

A partir daí, o Brasil fortaleceu sua liberação da lealdade estrita aos parceiros tradicionais, buscando se adaptar às mudanças do cenário internacional. As relações com os Estados Unidos deixaram de ser primordiais, mesmo que este país continuasse como principal investidor e parceiro comercial. O país robusteceu suas relações com países até então considerados secundários, como os da América Latina, África, Oriente Médio e Extremo Oriente. Ainda assim, mesmo com mudanças significativas para a PEB, o pragmatismo responsável manteve os princípios tradicionais da diplomacia brasileira, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias e foi acrescentado o conceito da interdependência, que seria posto em prática a partir da cooperação internacional.

A PEB durante boa parte da Guerra Fria pôde ser classificada por um conceito de autonomia pela distância<sup>14</sup>. Não só pelo não alinhamento estrito à potência norte-americana, mas, por em vários momentos, o protecionismo ter sido predominante. Lafer afirma:

Enquanto prevaleceu esse sistema internacional de polaridades definidas, Leste/Oeste, Norte/Sul, e enquanto o processo de substituição de importações, baseado na escala continental do país, teve dinamismo econômico, a política externa do Brasil buscou, na lógica de um nacionalismo de fins, a autonomia pela distância. Esta busca foi operada de forma flexível e construtiva, com uma conduta diplomática voltada para explorar os variados e variáveis nichos de oportunidades oferecidos pela convivência competitiva da bipolaridade para uma potência de média escala continental, situada na América do Sul (LAFER, 2009, p. 105).

No período militar o posicionamento brasileiro passa a contar com uma particularidade ainda não exercitada pelo país. O Brasil procurou estar entre os dois grupos que estruturavam o cenário internacional, ao querer participar tanto das decisões importantes junto ao primeiro mundo, com as chamadas potências mundiais, quanto lograr as vantagens que eram concedidas aos países do terceiro mundo (MIYAMOTO, 2000; REZENDE, 2010). Este momento histórico evidencia a postura de distanciamento por meio da não aceitação dos regimes internacionais prevalecentes e da crença em um desenvolvimento parcialmente autárquico, com ênfase no fortalecimento do mercado interno (FONSECA JR., 1998; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

O objetivo dos governos militares era levar o Brasil ao *status* de grande potência mundial e, para alcançá-lo, optou-se pelo distanciamento dos organismos multilaterais, que eram vistos, naquela situação, como instrumentos do congelamento do poder global. A base da política externa podia ser caracterizada pelo binômio: segurança e desenvolvimento. Esse regime alterou profundamente a sociedade nacional, principalmente em questões socioeconômicas. Contudo, pode-se dizer que suas propostas básicas de construção de um moderno capitalismo industrial e de contenção do movimento popular foram cumpridas. Apesar de não ter conseguido alcançar o *status* de grande potência é importante considerar que o Brasil deixou de ser eminentemente rural nesse período, “os militares deixaram o país na posição de único país ao sul do Equador dotado de um complexo e diversificado parque industrial, ao contrário de seus congêneres do Cone Sul, que desindustrializaram seus países” (VIZENTINI, 2008, p. 72). Ainda assim, este fato não reverteu a condição de dependência do

---

<sup>14</sup> O termo proposto pelo diplomata Gelson Fonseca Jr., caracterizou uma autonomia isolacionista que imperou em boa parte da Guerra Fria (FONSECA JR., 1998, p. 353-374). Os períodos posteriores foram categorizados de autonomies pela participação, integração e diversificação, com o intuito de demonstrar os momentos de consolidação do envolvimento do Brasil no meio internacional de maneira mais global. Tais classificações são expressas nos trabalhos de Vigevani *et al*, 2003 e Vigevani e Cepaluni, 2007.

país, ainda considerado periférico. Como também intensificou as desigualdades por se tratar de um projeto capitalista e concentrador de renda (MIYAMOTO, 2000; REZENDE, 2010).

Com a queda do regime militar, a PEB pôde ser direcionada para a integração com o mundo, pois a autonomia necessária para o desenvolvimento, como expressou Celso Lafer (2009, p. 117), “só pode[ria] ser construída pela participação ativa na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão da ordem mundial”. Deste modo, os interesses nacionais estariam cada vez mais atrelados à inserção do país na dinâmica do funcionamento da ordem global. Tratava-se da adesão aos regimes internacionais, mas não passivamente, de maneira a não perder sua capacidade de gestão da política externa. Essa prática tinha como objetivo incentivar a participação brasileira nos processos que definem os princípios e regras que regem o sistema internacional, podendo ser chamada, também, de uma autonomia articulada com o meio internacional (LAMPREIA *apud* VIGEVANI *et al*, 2003; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

A partir de 1990, o fortalecimento da redemocratização do Brasil, de acordo com a conjuntura de mudanças internacionais, e o acompanhamento dos efeitos da globalização ocasionaram no aumento da participação do país em organismos internacionais, uma tendência marcante da política externa brasileira e que intensificou o já tradicional comportamento de defesa do multilateralismo. Tal posicionamento, apesar de ser reforçado nos anos 1990, já pôde ser observado em 1988, com o retorno do Brasil às atividades do Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Após quase vinte anos de afastamento, período que compreendeu a ditadura militar, o país volta a ser eleito membro não permanente do Conselho e também a participar das missões de paz realizadas pela Organização (REZENDE, 2010).

A ideia de participação e integração do Brasil no âmbito internacional ganhou nova dimensão a partir de 2003, no governo Lula. A atuação brasileira passou a ser caracterizada por uma política de autonomia pela diversificação que corrobora a adesão do país às normas e regras internacionais ao mesmo tempo em que concede maior ênfase às alianças de cooperação Sul-Sul e de parceiros não tradicionais. Este comportamento remete um pouco à estrutura primária da PEI e do pragmatismo responsável, porém em uma conjuntura interna e externa completamente diferente, na qual o sistema internacional está livre da rivalidade Leste/Oeste e muito mais interdependente, devido aos efeitos advindos da globalização, assim como o ambiente doméstico está progressivamente estabilizado. Tal diversificação seria uma ferramenta para amenizar os desequilíbrios internacionais, atenuar o unilateralismo e buscar incrementar a capacidade de barganha e negociação nas decisões políticas e econômicas (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

Para concretizar a estratégia de protagonismo e mudança, foram encontradas três dimensões que permearam a política externa de Lula. A primeira delas foi a diplomacia econômica, por meio da qual o país mantém abertos os canais de negociação com países desenvolvidos. Seu intuito é obter recursos a partir de investimentos e tecnologia e sinalizar que deseja cumprir os compromissos internacionais. Adquire-se, nesta situação, uma postura negociadora nos organismos econômico-financeiros internacionais. A segunda dimensão trata da diplomacia política que evidencia a reafirmação dos interesses nacionais e a adoção de um comportamento verdadeiramente protagonista nas relações internacionais. Intenciona-se desenvolver uma diplomacia ativa e afirmativa. Nesse período, foi ampliado o número de diplomatas, como também de embaixadas na África e na Ásia, e pode-se reconhecer uma maior abertura da diplomacia à sociedade civil e acadêmica. Já a terceira dimensão se refere a um programa social, que se constitui em um projeto interno com significativo impacto internacional. O elemento simbólico desta política é a campanha contra a fome e apresenta um modelo socioeconômico alternativo que responde à crise da globalização neoliberal, que é centrada apenas no comércio e no investimento livre e cria distorções no meio social (VIZENTINI, 2008).

A busca por um perfil mais robusto no cenário regional e internacional encontrou no Haiti uma forma de projeção. A presença do Brasil na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), o envio de uma tropa de cerca de 1200 homens e a liderança brasileira de todo o contingente militar da missão, vinculam diretamente esse envolvimento à concepção afirmada pela diplomacia de cooperação em políticas que visam promover a paz nacional e internacional. Este caso específico será tratado nos próximos capítulos. Além disso, a antiga demanda de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU demonstra que o país está disposto a arcar com a responsabilidade de uma posição determinante e com parte dos custos dos processos de pacificação. Como também, demonstra o desejo de manifestar sua capacidade e sua vontade de alcançar benefícios coletivos a partir de um sistema internacional mais estável (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

Como supracitado, cada momento histórico reflete uma abordagem conceitual que integra a estrutura da PEB. Seu histórico tradicional apresenta a consolidação de princípios e diretrizes que, de certa forma, justificam a maioria das ações do Brasil internacionalmente. Como elementos relevantes para esta pesquisa, a seguir, serão discutidas as convicções que alicerçam as relações internacionais brasileiras.



### 1.1.2. Princípios e Diretrizes da PEB

O perfil da PEB foi constituído a partir da tradição, principalmente com a herança do Barão do Rio Branco, e apresentou algumas variações de acordo com os diferentes períodos históricos, governos e conjunturas internas e externas. No entanto, sua trajetória pôde consolidar alguns princípios e diretrizes que prevalecem na política externa contemporânea. O multilateralismo é uma de suas bases e sua defesa identifica na participação em organizações internacionais uma maneira de maior integração, em especial entre os países em desenvolvimento, num cenário de tomada de decisões que não incluem apenas as grandes potências, o que pode ser visto como uma maneira de corrigir os desequilíbrios do sistema internacional (BRACEY, 2011). Conforme Celso Amorim (2007, p. 08), “o multilateralismo encontra nas Nações Unidas sua mais legítima expressão”, essa afirmação se justifica devido à organização ter características universalistas e buscar a inclusão dos povos e o respeito à soberania de seus estados-membros.

Além disso, a forte defesa do Brasil pela solução pacífica de conflitos pode traçar o perfil histórico do país através das crenças de que “manter a paz, proteger os Direitos Humanos, promover o desenvolvimento sustentável e construir soluções negociadas para problemas comuns” (AMORIM, 2007, p. 08), são a maneira mais efetiva de aproximar Estados e solucionar problemas pela via multilateral.

Algumas diretrizes da PEB aparecem na literatura como ‘objetivos nacionais permanentes’. De acordo com Golbery alguns deles seriam:

- A manutenção do *status quo* territorial na América do Sul, contra quaisquer tendências revisionistas ou a formação de blocos regionais, políticos ou simplesmente econômicos, que possam vir a constituir ameaça à própria paz do continente;
- O robustecimento da solidariedade e cooperação entre os povos da América, para o progresso geral e a defesa continental;
- O fortalecimento do prestígio nacional no âmbito externo, com base no princípio da igualdade jurídica dos Estados, e a crescente projeção do país no exterior com vistas à salvaguarda eficaz de seus próprios interesses e em benefício também da própria paz internacional (1981, p. 74-75).

Mesmo elaborados em uma época política conturbada, tais objetivos corroboram a atuação brasileira nos anos seguintes e apresentam o intuito de consolidar uma possível projeção no âmbito internacional, que além de pragmática fosse legitimada através de princípios. Estes foram estabelecidos alguns anos depois, já com o advento do início da redemocratização e aparecem oficialmente na Constituição de 1988, que estabelece em seu artigo 4º:

“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 latino-americana de nações.”. (BRASIL, 1988)

Em uma concisa descrição sobre a importância de cada um deles pode-se afirmar que, a) a independência nacional “está ligada à ideia de soberania”, um dos princípios fundamentais das Relações Internacionais, e reconhece a igualdade soberana das nações que consta na Carta das Nações Unidas; b) a prevalência dos Direitos Humanos é reconhecida como princípio universal e é um tema que recebe grande atenção da ONU; c) a autodeterminação dos povos “diz respeito à liberdade de um determinado grupo de definir a forma de se organizar politicamente”, desaprova as práticas de colonialismo e imperialismo, o que demonstra a posição brasileira contra todas as formas de opressão dos povos (LOPES, 2009, p. 03-06); d) a não intervenção fortalece o princípio do respeito à soberania e se propõe a não interferir nos assuntos estritamente internos dos Estados; e) a igualdade entre os Estados se refere a direitos e obrigações, e reafirma a ideia de soberania e autodeterminação; f) a defesa da paz consta também como princípio universal e se tornou objetivo supremo da comunidade internacional, principalmente depois da II Guerra Mundial, como se apresenta na Carta da ONU; g) a solução pacífica de conflitos é um dos primados da tradição brasileira que abomina o uso da força; h) o repúdio ao terrorismo traz a ênfase do posicionamento do Brasil de condenar esse tipo de ação, ao considerar que “o terrorismo internacional constitui risco à paz e à segurança mundiais” e reconhece “a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater as ameaças terroristas” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 25); e ao racismo diz respeito a promover a eliminação de todas as formas de discriminação racial nas relações internacionais; i) a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade defende a ideia do multilateralismo como mecanismo de crescimento mútuo e integração; e j) a concessão de asilo político que é estabelecida com base na solidariedade internacional e instrumento de proteção da pessoa humana (LOPES, 2009).

A Política Nacional de Defesa<sup>15</sup>, documento que “fixa os objetivos da Defesa Nacional e orienta o Estado sobre o que fazer para alcançá-los”, expressa os princípios que regem a participação do Brasil em operações de paz, sendo eles “a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados e a solução pacífica de conflitos”. Nessas condições, o país participa das operações de paz, sob a égide da ONU, “sempre de acordo com os interesses nacionais, de forma a contribuir para a paz e a segurança internacionais” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 26).

Ao considerar a compatibilidade entre os princípios que regem as Operações de Paz da ONU e os que são defendidos pelo Brasil, há algumas convergências e divergências. Dentro das Nações Unidas, as diretrizes que iriam regular a realização das operações de paz só foram formalizadas em 2008, com o documento *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*<sup>16</sup>. Três princípios foram especificados como base fundamental para a realização das operações de paz, sendo eles: o consenso das partes, a imparcialidade e o não uso da força à exceção de casos autodefesa e na defesa do mandato. Tais princípios foram estruturados a partir da experiência acumulada desde 1948, já que as operações de paz, em si, não são prescritas pela Carta da ONU<sup>17</sup>.

O princípio que trata do consentimento das partes já fazia parte do posicionamento brasileiro, o qual permitiria a realização de operações de paz quando houvesse o consentimento das principais partes envolvidas no conflito. O comprometimento das partes com o processo político e a instituição da operação de paz seria a situação ideal prevista pelas Nações Unidas, na qual a organização teria liberdade de agir, tanto política quanto fisicamente, para cumprir as determinações do mandato. Sem esse consentimento, o pessoal enviado para a missão corre o risco de se tornar parte do conflito e ser atraído para o uso de ações de imposição. Para facilitar esse consentimento no local é importante que todo o

---

<sup>15</sup> A ideia de estabelecer uma política para reger os assuntos de defesa nacional foi concretizada em 1996, quando da aprovação da Política de Defesa Nacional. Em 2005 tal política foi renovada com a inclusão dos conceitos de segurança de acordo com os padrões da ONU e da OEA, além de enfatizar a segurança coletiva e cooperativa. Em 2012 foi lançada uma edição atualizada com uma mudança de expressão, altera-se Política de Defesa Nacional para Política Nacional de Defesa. Apesar de troca dos termos o conteúdo que traz os principais instrumentos orientadores da Defesa Nacional permanece com o mesmo direcionamento.

<sup>16</sup> Apesar deste documento, que condensa de maneira direta e objetiva os princípios a serem seguidos, ter sido publicado em 2008, o processo de normatização e regulação das operações de paz acontece desde muito antes por meio dos relatórios do Secretário Geral da ONU. Como, por exemplo, o “*An Agenda for Peace*”, por Boutros Ghali em 1992, disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm> (acesso em 20 de maio de 2015); e o Relatório Brahimi, por Kofi Annan e Lakhdar Brahimi, líder do Painel das Operações de Paz das Nações Unidas, o qual culminou no relatório, disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/305](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305) (acesso em 20 de maio de 2015).

<sup>17</sup> A Carta das Nações Unidas não menciona o termo Operações de Paz, por isso seus princípios e sua estruturação não está prevista na Carta. No entanto, no que se refere à resolução de conflitos internacionais, pode-se enquadrar as operações de paz nos capítulos VI e VII da Carta, que tratam da solução pacífica de controvérsias e da ação relativa à ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão, respectivamente.

peçoal tenha conhecimento da história, da cultura e dos costumes que prevalecem na área da missão, assim como a capacidade de avaliar os interesses e motivações envolvidas entre as partes (UNITED NATIONS, 2008).

A imparcialidade institui que o mandato da operação deve ser implementado sem favorecer ou prejudicar nenhuma das partes. Esta orientação é fundamental para manter o consentimento e a cooperação entre os envolvidos, embora não deva ser confundido com neutralidade ou inatividade. As operações de paz deveriam ser imparciais em lidar com as partes envolvidas no conflito, mas não neutras no cumprimento do mandato. Assim como é um princípio que não deve ser utilizado como desculpa para inação quando se tratar de um comportamento que seja contra o processo de paz. A operação deve ser imparcial, mas deve penalizar infrações e não perdoar ações das partes que violem as normas internacionais e os princípios que as Nações Unidas defendem. Estes critérios também são compatíveis com os direcionamentos da PEB (UNITED NATIONS, 2008).

O princípio do não uso da força exceto em autodefesa é aplicado desde a primeira missão em 1956. As operações de paz da ONU não são mecanismos de imposição, mas podem utilizar a força em um nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, para agir em autodefesa e na defesa do mandato (UNITED NATIONS, 2008). Porém, ao incluir a “defesa do mandato” neste princípio, a ONU acabou por enquadrar todas as operações executadas por forças de paz realizadas pela Organização, mesmo aquelas consideradas intrusivas ao país afetado. A autorização para o uso da força na defesa do mandato passou a exigir, dos países que possuem restrições de qualquer natureza à participação nas operações de paz, como no caso do Brasil, uma análise minuciosa dos termos do respectivo mandato antes de contribuir (MINISTÉRIO DA DEFESA, s/d).

Deste modo, as restrições apresentadas pelo Brasil podem ser consideradas como um grande limitador de sua participação nas operações de paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria. Alguns argumentos são apresentados como fatores que impedem uma presença maior das Forças Armadas brasileiras com equipamentos e tropas em operações de paz. O aspecto legal é o mais debatido, pois há questionamentos sobre o enquadramento das operações de paz dentro das regras da instituição. Como supracitado, há uma lacuna na Carta da ONU ao não mencionar as operações explicitamente.

Na tentativa de estabelecer um critério, o segundo secretário-geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld, referia-se às operações de manutenção da paz como regidas pelo “capítulo seis e meio” da Carta, pois acreditava que as operações deveriam estar situadas entre

o capítulo VI<sup>18</sup>, que trata da solução pacífica de controvérsias e expressa que as partes de um conflito devem chegar a uma solução por meio da negociação, mediação, conciliação e arbitragem; e o capítulo VII<sup>19</sup>, no qual foram concedidos ao Conselho de Segurança poderes legítimos para manter a paz e a segurança internacionais, em último caso, por meio de intervenção militar, o que abrange as missões de imposição da paz. Como afirma John Hillen (1994), o capítulo VI dá à ONU o poder apenas de mediar conflitos internacionais, fazendo com que os Estados envolvidos aceitem voluntariamente, ou não, as decisões do Conselho de Segurança. Já o capítulo VII traz em sua constituição uma abordagem mais poderosa e autoriza a ONU a utilizar as forças armadas dos países membros para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais.

A tradição pacífica do Brasil e sua defesa prioritária para a resolução de conflitos a partir de meios pacíficos expressam suas fortes reservas em participar de operações de paz baseadas no capítulo VII, prezando então pelas operações que exigem o consentimento das partes e as ferramentas de negociação, regidas, portanto, pelo capítulo VI. A posição brasileira é de que as missões devem ser criadas estritamente de maneira multilateral, para evitar que alguns países, principalmente as grandes potências que têm interesse específico na questão a ser tratada, possam utilizar indevidamente as operações de imposição da paz para estabelecer políticas de modo unilateral. Além disso, o Brasil acredita que as missões não devem apenas

---

<sup>18</sup> CAPÍTULO VI: SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS (Artigo 33): 1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. 2. O Conselho de Segurança convidará, quando julgar necessário, as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias. (Artigo 34): O Conselho de Segurança poderá investigar sobre qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atritos entre as Nações ou dar origem a uma controvérsia, a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia ou situação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais (UNITED NATIONS, 1945).

<sup>19</sup> CAPÍTULO VII: AÇÃO RELATIVA A AMEAÇAS À PAZ, RUPTURA DA PAZ E ATOS DE AGRESSÃO (Artigo 39): O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. (Artigo 40): A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no Artigo 39, convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas. (Artigo 41): O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas. (Artigo 42) No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1945).

tratar dos aspectos militares, mas ter uma preocupação maior em lidar com as causas primárias da guerra, que podem ser citadas como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade econômica e social (BRACEY, 2010). De acordo com Celso Amorim (1998, p. 6), “é possível apresentar a atuação brasileira no Conselho de Segurança a partir de uma preocupação central com a administração diplomaticamente responsável dos instrumentos coercitivos contemplados pela Carta da ONU em seu Capítulo VII”. O ex-chanceler brasileiro acredita que o uso indevido da coerção seria o fator que mais colocaria em descrédito as decisões do CSNU.

Sobre a preocupação com o uso indevido da força, Amorim afirma que a organização precisa garantir que a imposição da ordem internacional pelo Conselho de Segurança seja baseada na justiça, e não apenas no poder. As missões regidas pelo capítulo VII, que, em último caso, dispensam o consentimento das partes, podem abranger desde embargos de armas, sanções abrangentes, até a autorização de uma intervenção militarmente armada. Para que a justiça seja um critério imprescindível, a autorização da coerção deve ser realizada de forma que o multilateralismo possa ser coerentemente aplicado, a fim de refletir os interesses políticos coletivos e de acordo com os dispositivos da Carta das Nações Unidas. Essa preocupação deve ser constante para que as operações baseadas no capítulo VII não sejam postas a serviço de agendas individuais e nem sejam arbitrárias ou excessivamente liberais (AMORIM, 1998). Assim, pode-se expressar que o Brasil mantém suas reservas quanto ao uso da força, mas em situações nas quais ela é imprescindível o posicionamento brasileiro é de que seja aplicada com bastante cautela.

No caso do Haiti, o Brasil mantém reservas quanto a um mandato regido pelo capítulo VII. No entanto, reconhece que devido a alarmante deterioração no país, apenas com medidas de teor mais coercitivo é que se poderia alcançar um estágio de estabilização e restauração da paz. Mesmo que o uso da força deva ser posto em prática em situações estritamente necessárias e de maneira cautelosa e direcionada.

Outro aspecto que preocupa o envio de tropas para missões de paz é a questão do risco que o pessoal envolvido na missão pode correr. Os países hesitam ao terem que lidar com a possibilidade de perdas pela exposição a um ambiente insalubre e inseguro, inclusive com ataques às instalações da ONU. Este é um fator que pode vir a limitar a contribuição com as operações de paz, porém pode-se dizer que em algum momento as tropas brasileiras terão que ser empregadas em um ambiente de risco maior se quiserem seguir com a aspiração de projeção internacional, que tende a evidenciar um engajamento ainda maior nesse tipo de operação (MINISTÉRIO DA DEFESA, s/d).

Os princípios e diretrizes que regulam o comportamento do Brasil internacionalmente refletem sua atuação nas Operações de Paz. Seu histórico de participação corrobora a tradição pela defesa de valores e princípios, como também demonstra que há evolução de postura de acordo com o tipo de situação enfrentada. O que será exposto a seguir.

## **1.2. Histórico do Brasil nas Operações de Paz**

A participação brasileira em operações de paz no âmbito das Nações Unidas não é recente. Desde a criação da Organização o Brasil possui a tradição de manter seu envolvimento nos assuntos de paz e segurança internacionais, o que reflete em sua presença nas missões. Seu histórico de participação pode ser reconhecido também pelo número de vezes em que esteve presente no Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro rotativo. Totalizam-se dez ocasiões nas quais o Brasil foi eleito para contribuir com o órgão<sup>20</sup>. Vale observar que apenas o Japão teve a mesma quantidade de participações, caracterizando os dois países como eleitos mais vezes para ocupar uma cadeira não permanente no CSNU.

A Política Nacional de Defesa (PND), que demarca os objetivos da defesa nacional e é baseada nos fundamentos e princípios constitucionais, está alinhada com as orientações governamentais da política externa brasileira, a qual propugna a solução pacífica de controvérsias, o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o reforço do multilateralismo e a integração na América do Sul. Com o intuito de aprofundar os laços de cooperação, o Brasil “visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África”, principalmente da Ocidental e os de língua portuguesa que formam a CPLP, países com denominadores comuns da história, da cultura e da língua. Outra região que apresenta importância para uma crescente atenção do Brasil é a que abrange os países com proximidade do mar do Caribe (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 21).

No que tange às operações de paz, a PND incentiva o aumento das responsabilidades desempenhadas pelo Brasil em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais, o que se tornaria uma das maneiras de “ampliar a projeção do país no concerto mundial e reafirmar o compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos”. Para tanto, promove o aperfeiçoamento e o preparo das Forças

---

<sup>20</sup> Os dez biênios que correspondem aos mandatos nos quais o Brasil ocupou a cadeira de membro não permanente no Conselho de Segurança foram: 1946–1947; 1951–1952; 1954–1955; 1963–1964; 1967–1968; 1988–1989; 1993–1994; 1998–1999; 2004–2005 e 2010–2011.

Armadas no intuito de que elas estejam preparadas para assumir tal incumbência (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 33).

A Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada em 2008 e atualizada em 2012, tem como um de seus propósitos prestar a contribuição necessária para fortalecer a proeminência do Brasil no mundo, de forma a “propiciar a execução da Política Nacional de Defesa com uma orientação sistemática e medidas de implementação”. Dentre as diretrizes que a compõem, a END apresenta a importância ao estímulo da integração da América do Sul, o que “possibilita fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa”. A diretriz que diz respeito às operações de paz traz a necessidade de manter as Forças Armadas preparadas “para desempenharem as responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil”, pois reconhece que “o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional”. As três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica) externam em seus objetivos possuir a capacidade de participar de operações internacionais de paz e/ou de assistência humanitária, para atender os compromissos assumidos pelo Brasil com os organismos internacionais multilaterais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 42, 58-59).

Apesar de o Brasil apresentar um considerável número de missões de paz nas quais esteve presente, mais de trinta dentre todo o histórico de operações realizadas pela Organização, não se pode afirmar que tenha tido um peso quantitativo em todas elas. Com exceção das seguintes operações: a UNEF I, no Oriente Médio; a ONUC, no Congo; a ONUMOZ, em Moçambique; a UNAVEM III, em Angola e a MINUSTAH, no Haiti,<sup>21</sup> para as quais foram enviados contingentes significativos, em relação às demais operações. Um panorama da contribuição quantitativa pode ser observado no quadro abaixo:

**Quadro I - O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas<sup>22</sup>**

<b>Missão</b>	<b>Localização</b>	<b>Militares</b>	<b>Policiais</b>	<b>Civis</b>	<b>Período</b>
UNEF I	Sinai e Faixa de Gaza	6.300	–	–	1957-1967
ONUC	Congo	179	–	–	1960-1964
UNSF	Nova Guiné Ocidental	2	–	–	1962
DOMREP	República Dominicana	1	–	–	1965-1966

<sup>21</sup> Considera-se também o envio recente, a partir de 2011, de tropas da Força-Tarefa Marítima para a UNIFIL, no Líbano.

<sup>22</sup> Devido à falta de sistematização na contabilização das tropas há uma inconsistência nas informações apresentadas por vários autores. Muitas vezes não fica claro se os dados se tratam da contribuição geral durante todo o período de envolvimento em cada missão ou se os números são de cada contingente enviado, levando em consideração os rodízios. Portanto, este quadro traz um número aproximado da contribuição geral brasileira nas operações de paz descritas.



UNIPOM	Índia/Paquistão	10	–	–	1965-1966
UNFICYP	Chipre	20	–	1	1964-1967
UNAVEM I	Angola	16	–	–	1989-1991
ONUCA	América Central	34	–	–	1990-1992
UNAVEM II	Angola	77	39	4	1991-1995
ONUSAL	El Salvador	63	16	5	1991-1995
ONUMOZ	Moçambique	218	66	16	1993-1994
ONUMUR	Ruanda/Uganda	13	–	–	1993-1994
UNPROFOR	ex-Iugoslávia	90	23	–	1992-1995
UNTAC	Camboja	–	–	19	1993
UNOMIL	Libéria	3	–	–	1993
MINUGUA	Guatemala	39	37	–	1994-2002
UNOMSA	África do Sul	–	–	12	1994
UNAVEM III	Angola	4.174	48	–	1996-1997
UNCRO	Croácia	2	1	–	1995-1996
UNPREDEP	Macedônia	5	–	–	1995
UNTAES	Eslovênia Oriental	9	2	–	1996-1998
UNMOP	Península de Prevlaka	5	–	–	1996-2002
MONUA	Angola	35	39	–	1997-1999
UNTAET	Timor Leste	62	18	19	1999-2006
UNMISSET	Timor Leste	139 + 13 <sup>23</sup>	11	–	2002-2005
MINUCI	Costa do Marfim	4 <sup>24</sup>	–	–	2003-2004
UNMIL	Libéria	3	–	–	2003-2008
UNMIK	Kosovo	3	3	–	2003-2008 <sup>25</sup>
UNOCI	Costa do Marfim	6+4 <sup>26</sup>	–	–	2004-2006
MINUSTAH	Haiti	30.259 <sup>27</sup>	5 <sup>28</sup>	–	2004-2014
UNMIS	Sudão	2+29 <sup>29</sup>	3	–	2005-2009
UNFIL	Líbano	1000 <sup>30</sup>	–	–	2011-2014

Fontes: Elaborado pela autora por meio das informações contidas em: FONTOURA (2005); SEITENFUS (2008); REZENDE (2010); MINISTÉRIO DA DEFESA – Livro Branco de Defesa Nacional (2012c).

Os dados apresentados foram contabilizados até 2014 e é possível observar que fora as operações já mencionadas, a contribuição brasileira pode ser vista como

<sup>23</sup> Tropa de 139 homens e 13 observadores militares.

<sup>24</sup> Neste caso o envio foi apenas de observadores militares.

<sup>25</sup> A missão foi estabelecida em 1999, no entanto a participação brasileira se iniciou apenas a partir de 2003.

<sup>26</sup> Tropa de 6 homens e 4 observadores militares.

<sup>27</sup> Este foi o número geral de militares enviados, desde 2004 até 2014, do 1º ao 20º contingente. Informações disponíveis em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti> (acesso em 29 de maio de 2015).

<sup>28</sup> Neste caso, a contabilização não leva em consideração a quantidade de todas as pessoas enviadas, já que não se sabe a rotatividade desses profissionais no campo e devido a pouca presença desta categoria no período da missão.

<sup>29</sup> Tropa de 2 homens e 29 observadores militares.

<sup>30</sup> Este número aproximado se refere à contribuição geral do Contingente de Força-Tarefa Marítima entre 2011 e 2014. Com a rotatividade necessária cada contingente foi de cerca de 260 homens.

quantitativamente baixa. Esta seção não pretende fazer uma análise minuciosa de cada operação, o foco será mantido nas operações que o Brasil desempenhou papel significativo, seja pela quantidade do contingente enviado ou pela contribuição política realizada. Além de delinear os critérios de escolha de determinados tipos de missões, seja de acordo com a natureza da missão ou com as regiões de influência estratégica para o Brasil, como supracitado nos documentos do Ministério da Defesa.

A primeira operação realizada no âmbito das Nações Unidas e que contou com participação brasileira de destaque foi a UNEF I (*United Nations Emergency Force I*), iniciada em 1956 no Canal de Suez, para garantir o cessar-fogo entre egípcios e israelenses. O Brasil participou com um contingente anual de cerca de seiscentos homens, sendo o único país sul-americano que manteve sua contribuição durante todo o período da missão. A UNEF I foi uma missão estruturada a partir da resolução *Uniting for Peace*<sup>31</sup> que tinha como objetivo aumentar a efetividade de ação da Organização que era vista como propulsora de um sistema mundial de segurança coletiva. Como o Brasil é um país de tradição pacifista e defensor da justiça, sua disposição de agir deveria estar clara para todos os Estados, e em uma área crucial como o Oriente Médio a participação brasileira para a manutenção da paz não poderia deixar de acontecer (FONTOURA, 2005; SEITENFUS, 2008; UZIEL, 2010; NASSER, 2012).

No Congo, o Brasil participou na década de 1960 da ONUC (*Opération des Nations Unies au Congo*), que foi instituída para assegurar a retirada das forças Belgas do país e convertida em uma operação para manter a integridade territorial e propiciar a independência do Congo. Caracteriza-se como uma operação em prol de um dos princípios defendidos pelo Brasil, a autodeterminação dos povos. Nesta operação, além de contingente militar a participação brasileira consistiu em transportar e distribuir gêneros alimentícios, suprimentos e medicamentos para a população congoleza. Foi a primeira operação em que o Brasil atuou em tarefas de caráter humanitário (SEITENFUS, 2008; NASSER, 2012).

Estas duas missões marcaram o envolvimento brasileiro nas Nações Unidas durante a Guerra Fria, período em que a organização teve suas atividades congeladas, de certa forma, como supramencionado. O advento da ditadura militar no Brasil fez com que o país se afastasse da ONU, devido à política de autonomia pela distância, fato que acarretou a não participação em operações de paz durante quase vinte anos.

---

<sup>31</sup> Trata-se da resolução 377 da Assembleia Geral da ONU, aprovada em 1950, e instituiu que quando o Conselho de Segurança falhasse em agir para manter a paz e a segurança internacionais, devido à falta de consenso entre os cinco membros permanentes, a Assembleia Geral poderia considerar sua responsabilidade sobre a questão e determinar recomendações para restaurar a paz e a segurança (UNITED NATIONS, 1950).

Seu retorno às atividades onusianas se deu durante o processo de redemocratização, quando o Brasil demonstrou um interesse maior em defender o multilateralismo e em estimular a inserção do país de maneira integrada no cenário internacional. Logo, sua candidatura a membro não permanente do CSNU para o biênio de 1988-1989 foi aprovada sem questionamentos. A partir daí, inicia-se uma nova fase de cooperação do Brasil com os organismos internacionais, em especial com a ONU, e sua participação nas operações de paz é impulsionada.

Nesse período em que o Brasil esteve distante do organismo a configuração das operações de paz mudou e o país encontrou algumas dificuldades na reintegração, como afirma Eduardo Uziel:

Nos vinte anos em que esteve ausente, não só as missões mudaram de formato, mas também o Brasil perdeu a prática e o conhecimento necessário para enviar militares, tanto do ponto de vista dos procedimentos das Nações Unidas quanto do uso da legislação interna brasileira. A contribuição dada a partir de 1988 dependeu da lenta reconstrução das ligações entre os ministérios militares e o Itamaraty e entre a Missão em Nova York e as áreas responsáveis na Organização. Era necessário esclarecer a natureza jurídica e política dessas operações e entender melhor o interesse brasileiro em participar (2010, p. 88)<sup>32</sup>.

Gradualmente, a participação brasileira passou por uma reestruturação. Inicialmente, opta-se por enviar apenas observadores militares, civis e policiais, para apenas em 1993 voltar a contribuir com o envio de tropas. O envolvimento do Brasil acompanhou o processo de complexificação das operações de paz, que se intensificou com o fim da Guerra Fria. Elas transcenderam o caráter puramente militar e agregaram aspectos cada vez mais amplos, como assistência humanitária, supervisão eleitoral, fomento e promoção do desenvolvimento e a construção de instituições estatais. Desta maneira, o Brasil enviou não só militares, mas também observadores eleitorais, técnicos judiciários, policiais e médicos; profissionais que abrangem a diversidade de áreas em que as operações passaram a atuar e esteve presente em distintos locais, como Angola, Moçambique, Timor-Leste, El Salvador, Macedônia, Croácia, Bósnia-Herzegovina, Chipre, Libéria, Ruanda, Etiópia-Eritreia, Saara Ocidental, Chade e Haiti (UZIEL, 2010).

A primeira operação no pós Guerra Fria em que o Brasil teve papel relevante ocorreu em Moçambique com a *United Nations Operation in Mozambique* (ONUMOZ), estabelecida no final de 1992. O país tentava sair de uma longa guerra de libertação que se transformou em uma guerra civil. A operação da ONU foi instituída para verificar a implementação do Acordo Geral de Paz de Moçambique. O Secretário Geral na ONU na

---

<sup>32</sup> As considerações sobre os processos políticos e burocráticos para o envio de tropas brasileiras, no que tange à legislação interna, para missões de paz serão descritas em uma subseção seguinte.

época, Boutros-Ghali, chegou a afirmar que gostaria que essa operação fosse o início de um aumento significativo das contribuições do Brasil para missões de paz. O processo de aprovação que compreende desde a solicitação ao Congresso Nacional<sup>33</sup> até a aprovação do envio de tropas durou alguns meses. O Decreto Legislativo 15/1994<sup>34</sup> que autorizou o envio possuía as seguintes justificativas: a) manter a tradição brasileira de envio tropas para as operações de paz; b) ser solidário com um país e um continente que possui laços históricos e culturais comuns; c) elevar a imagem do Brasil no cenário internacional; e d) promover experiência para as Forças Armadas (SEITENFUS, 2008; UZIEL, 2010).

Destaca-se que não foram enviadas apenas tropas militares, houve também a participação com observadores militares e policiais, uma unidade médica, uma companhia de infantaria e outra de paraquedistas, além de observadores eleitorais para supervisionar as eleições de outubro de 1994. Outro fator que demonstra o compromisso brasileiro com o processo de paz no país africano se tratou de a missão contar com o comando de um militar brasileiro, o General Lélvio Gonçalves Rodrigues da Silva, entre 1993 e 1994. Assim, o Brasil pôde exercitar um papel que poderia exercer na composição de uma política externa mais ambiciosa, prestativa e global (UZIEL, 2010).

Angola, por sua vez, contou com a presença de três operações de paz em seu território com o intuito solucionar o conflito civil entre o governo e os rebeldes. O Brasil participou de todas elas, no entanto, sua contribuição cresceu substancialmente da primeira para a terceira missão, como pode ser observado no quadro I. Foi à *United Nations Angola Verification Mission III* (UNAVEM III) que o Brasil deu a sua maior contribuição da história, até então. Chegou a ser o maior contribuinte individual para a operação de paz que durante dois anos foi a maior das Nações Unidas em atividade. Pode-se dizer que alguns motivos influenciaram a decisão brasileira de contribuir em Angola. Observa-se que o envio de tropas poderia se tornar instrumento da promoção de objetivos concretos. Havia grande importância nesta ação prioritária no Atlântico Sul, que constituía a esfera de ação imediata da atuação brasileira no cenário internacional. Contribuir para a superação de conflitos nessa região tornou-se imprescindível, como também por se tratar de um país membro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, com a qual o Brasil almejava estreitar relações. Havia ainda o interesse em aprofundar as relações de cooperação, já existentes, e seria possível fortalecer a

---

<sup>33</sup> O envio de contingente armado para missões de paz só é efetivado após a aprovação do Congresso Nacional.

<sup>34</sup> Decreto disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-15-8-marco-1994-358263-publicacaooriginal-1-pl.html> (acesso em 18 de setembro de 2014).

candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança (UZIEL, 2010; NASSER, 2012).

A participação brasileira em Angola consistiu em um caráter multidimensional. O contingente enviado foi composto de um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia, dois postos de saúde avançados com militares de saúde entre médicos, dentistas, farmacêuticos e auxiliares. Destaca-se que além de uma atuação estritamente militar, foram realizadas várias ações comunitárias nas áreas de saúde, educação e recuperação da malha rodoviária (SEITENFUS, 2008).

Já o Timor Leste foi um dos primeiros casos em que as Nações Unidas resgataram uma nação completamente falida de um conflito armado e tentou garantir seu direito à autodeterminação e a construir um caminho para a independência. Em 1999 uma onda de violência no país emergiu devido a conflitos entre a população timorense e a Indonésia, que ocupava a região. Para tentar conter os ataques violentos e restabelecer a paz no local a ONU estabeleceu uma Força Internacional.

O Brasil participou de forma tímida nesta fase das negociações, principalmente pela falta de orçamento, que impediu uma participação maior, e enviou apenas observadores militares e eleitorais, inicialmente, e para a Força Internacional enviou um pelotão de polícia do exército, especialistas em saúde e comunicação. O interesse em estar presente, mesmo que de maneira não expressiva quantitativamente, se dava por se tratar de um país “irmão”, de língua portuguesa e com traços históricos em comum. Contudo, o governo brasileiro mantinha uma posição favorável no aspecto diplomático, com relações cordiais e estáveis tanto com o Timor, quanto com Portugal e Indonésia, o que o impedia, de certa forma, de se posicionar de maneira estrita a favor da causa timorense (SEITENFUS, 2008).

Quando as tropas indonésias foram retiradas do território e houve o fim da violência em 2000 a ONU estabeleceu uma Administração Transitória sob a chefia de seu representante, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello. Em 2004 o Brasil foi convidado pela ONU a expandir sua presença e tornou-se o maior contribuinte na fase final da operação. A participação brasileira pode ser vista como significativa no ponto de vista político com o estreitamento dos contatos diplomáticos e a mobilização do CSNU, como também no aspecto militar, por se tratar de uma das primeiras vezes<sup>35</sup> em que o Brasil participou em uma operação que autorizava o emprego do uso da força. No entanto, esse envolvimento pôde

---

<sup>35</sup> No caso da Somália as missões de paz invocam o capítulo VII da Carta da ONU desde o início. Entre 1993 e 1994, na qualidade de membro não permanente do CSNU, o Brasil vota a favor das resoluções relacionadas a este país. Mesmo que não tenha participado com tropas o Brasil parece aceitar o uso da força a partir deste caso, portanto, um pouco anterior ao Timor Leste (PATRIOTA, 2010).

caracterizar o início da motivação da política externa brasileira pela prática do princípio da não indiferença<sup>36</sup>, corroborada pelo governo Lula com a participação no Haiti (SEITENFUS, 2008; UZIEL, 2010; NASSER, 2012).

No caso do país caribenho, o Brasil participou das discussões durante a crise que o país enfrentava, principalmente com o seu agravamento na primeira metade da década de 1990. Sua participação se tornou bastante expressiva quando decidiu contribuir com a *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti* (MINUSTAH), instituída em 2004. A participação brasileira se iniciou com o envio de uma tropa de 1200 militares e com o comando de todo o contingente militar da missão. Essas questões serão detalhadas e analisadas nos capítulos seguintes.

O aumento do engajamento do Brasil em operações de paz da ONU justifica-se por algumas razões. Inicialmente, apresenta-se a conjuntura internacional pós Guerra Fria que sistematicamente elevou o número de operações de paz realizadas. Internamente, a superação dos constrangimentos domésticos, que predominavam durante a ditadura militar e sufocavam a capacidade de ação da política externa brasileira, podem ajudar a explicar esse ressurgimento da predisposição em se inserir nos mecanismos de segurança coletiva.

As operações de paz apresentadas nesta subseção, que caracterizam as que obtiveram uma maior expressividade da participação brasileira, podem ser vistas como estruturadoras de uma linha de atuação adotada pelo Brasil. Principalmente as realizadas após a Guerra Fria apresentam uma tendência a privilegiar as regiões da América Latina e os Países de Língua Portuguesa, que são áreas consideradas prioritárias para a PEB. Como também representam países de relativa proximidade geográfica e que trazem características culturais e históricas semelhantes.

Além disso, a decisão política do Brasil de se envolver em operações de paz possui tanto uma característica moral, estabelecida pelo compromisso humanitário, quanto pragmatismo político. Pode caracterizar-se, assim, como um instrumento de defesa dos interesses nacionais com o propósito de aumentar a projeção do país no cenário internacional. Alguns interesses e motivações serão apresentados a seguir.

---

<sup>36</sup> A não indiferença se trata de uma reinterpretação da não intervenção, baseada em princípios éticos e de solidariedade. Esse princípio apresentado pelo Brasil corrobora o comprometimento do país na assistência humanitária a países egressos de conflitos armados e configura o intuito do discurso diplomático em justificar a participação brasileira em operações de paz que autorizem o uso da força, por exemplo (HERMANN, 2011).

### 1.3. Motivações e Interesses Brasileiros

Há duas perspectivas contrastantes que são identificadas por Laura Neack para explicar por que os países participam de operações de paz. A primeira se trata de uma visão “idealista” que justifica a participação de um país em uma missão de paz como uma obrigação de proteger a paz internacional e preservar as normas e os valores internacionais. A defesa destes últimos pode fazer com que, mesmo quando a operação vai de encontro a seus próprios interesses, os países se sintam na obrigação de contribuir, devido a um senso de responsabilidade internacional e um sentimento de solidariedade. A segunda traz uma concepção “realista” que afirma que um Estado participa de operações de paz com o intuito de proteger e preservar seus interesses nacionais. Do que se pode analisar que os países, nesta concepção, utilizam as operações de paz da ONU como um instrumento de defesa primária do seu interesse nacional. É possível depreender daí que um Estado pode sobrepor seus interesses nacionais ao invés de praticar o altruísmo que uma missão humanitária prega (NEACK, 1995; CAVALCANTE, 2010).

De certa forma, as operações de paz desenvolvem uma maneira de os países emergentes buscarem demonstrar seu poder e sua influência no cenário internacional. Seus interesses são vistos como a continuação do *status quo* internacional, pois com este *status* eles podem alcançar um nível relativo de afluência e influência. As potências emergentes buscam encontrar e manter uma posição dentro da ordem internacional estabelecida para que possam defender mais ativamente seus interesses nacionais específicos. A participação nas operações de paz da ONU pode derivar do interesse de proteger o sistema internacional e participar dele na posição em que deseja (NEACK, 1995).

As motivações brasileiras podem ser identificadas em três aspectos generalizantes, sendo eles: político, econômico e militar. No aspecto político, primeiramente, acredita-se que seu engajamento em missões de paz poderá aumentar a reputação internacional do país, além de aumentar a projeção do poder econômico e político. Assim, o prestígio pode ser considerado um dos principais incentivos à participação brasileira nas missões. Há também uma estreita ligação com o objetivo de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que aumentaria a influência estratégica do país, principalmente na América Latina e garantiria um maior envolvimento nas decisões e ações nos assuntos militares e econômicos internacionais (BRACEY, 2010).

O prestígio internacional é tratado por alguns autores de grande importância para a compreensão das relações internacionais. De acordo com Edward Carr o prestígio pode

apresentar em uma de suas características o reconhecimento da força de um país pelos outros. Isto se torna um importante fator, pois se os outros países reconhecem a força de uma nação, ela pode alcançar seus objetivos sem ter de usá-la efetivamente, apenas utilizando a persuasão (CARR *apud* WIGHT, 2002, p. 88). Já Martin Wight trata o assunto dentro do contexto histórico, no qual o prestígio deriva da honra, que era um valor altamente essencial na época dinástica. Para ele a honra gira em torno dos interesses e o prestígio gira em torno do poder e se baseia no poder manifestado no presente. Wight ainda afirma que é difícil descrever precisamente o que é o prestígio, pois pode se tratar apenas do “efeito produzido sobre a imaginação internacional”, apesar de trazer benefícios materiais ao ser visto como a influência derivada do poder (WIGHT, 2002, p. 87).

A política de prestígio, segundo Morgenthau, seria um instrumento para manter o *status quo* que um país detém, constituindo uma maneira de convencer os outros países do poder que de fato possui ou do poder que desejaria que os outros acreditassem que o país possui. Desta forma, o país teria mais autonomia na defesa dos interesses nacionais. Esta política não fixa um fim em si mesma, mas sim seria “composta de instrumentalidades por meio das quais a política de *status quo* e a do imperialismo buscam alcançar seus fins” (MORGENTHAU, 2003, p. 147-148).

Um dos fatores que dificulta a aceitação do prestígio como um elemento importante nas relações internacionais é que ele é difícil de ser mensurado, diferentemente das dimensões militar e econômica. Não é definido como um conjunto de elementos de fácil contabilização estatística, a partir da qual se determine as reais proporções de prestígio que um país possui, por ser composto de fatores muitas vezes subjetivos. Alguns aspectos relacionados ao ganho de prestígio seriam as estratégias políticas e de *marketing* de um governo, como também características culturais e ideológicas que podem levar a maiores afinidades ou inimizades com as demais nações. Entretanto, identifica-se através das grandes potências que seu alto grau de prestígio decorre do fato de possuírem grande importância na economia e/ou na segurança internacional, sendo estes fatores ainda essenciais, embora não os únicos responsáveis pelo aumento do prestígio internacional (SOUZA; ZACCARON, 2006).

O Brasil demonstra sua participação ativa no cenário internacional, tanto nas discussões nos foros multilaterais quanto no envolvimento em operações de paz da ONU e tem como um dos seus objetivos primários consolidar sua imagem a partir de uma tradição diplomática e que seu esforço seja reconhecido através do prestígio adquirido. Como um dos 51 membros fundadores da ONU possui uma longa tradição de compromisso com a solução pacífica de controvérsias e defende o aprimoramento da governança internacional, que deve



ser baseada no multilateralismo e na diplomacia (VIOTTI, 2009). Desta forma, o país nunca abandonou a ideia de um Conselho de Segurança mais representativo através de uma reforma na composição dos seus membros que traria maior legitimidade e, possivelmente, maior eficácia em suas decisões.

O pleito histórico do Brasil por um assento permanente no CSNU não se baseia apenas no ajuste quantitativo do órgão, mas também que este adquira maior equilíbrio em sua composição e traz como um de seus principais propósitos a ênfase pela representação de países em desenvolvimento e de certas áreas geográficas. Pretende fazer com que a comunidade internacional reconheça que em um mundo globalizado não se pode dar maior importância somente a países que alcançaram determinado nível de capacidade bélica. É preciso considerar que o conceito de potência não representa mais apenas políticas de poder e incorporou novos significados, já que no mundo contemporâneo existem além de potências nucleares e militares, as potências econômicas, agrícolas, culturais e políticas. Essa difusão de poder precisa ser efetivamente reconhecida para que países que têm grande capacidade de contribuir com as decisões internacionais, em determinados aspectos, possam participar de forma mais ativa do Conselho de Segurança (SARDENBERG, 2009; VIOTTI, 2009).

De forma geral, o Brasil acredita estar apto a fornecer contribuição significativa para um Conselho de Segurança ampliado. Não apenas por sua tradição pacífica, mas também pelo papel construtivo que desempenha nas Nações Unidas e pela atuação constante para a promoção de paz, cooperação e desenvolvimento da região latino-americana e no contexto internacional (VIOTTI, 2009). E além de uma distribuição geográfica mais equilibrada, o Brasil apresenta argumentos baseados na própria atuação do órgão, como menciona Amorim:

A maioria das questões de que se ocupa o Conselho ocorre nos países em desenvolvimento, e é lógico que a presença permanente de países sólidos e responsáveis do Sul, por sua maior sensibilidade e experiência nessas áreas, dará ao Conselho maior profundidade e equilíbrio em suas declarações, assim como maior autoridade, legitimidade e efetividade em suas resoluções (AMORIM *apud* OLIVEIRA, 2005, p. 81).

A afirmação de Amorim enfatiza o interesse do Brasil em ser protagonista no cenário das grandes potências ao considerar a possibilidade de tornar-se o representante da América Latina no CSNU, manter sua política de liderança regional e ascender sua influência internacional.

Ainda quanto ao que influencia o engajamento, Eduardo Uziel (2010, p. 100) esquematizou quais seriam os interesses brasileiros em contribuir com as missões de paz. Inicialmente, apresentou como interesses internos: a) cumprir com os princípios do artigo 4º da Constituição; b) treinar as Forças Armadas; e c) promover o papel dos militares na

sociedade; sendo estes fatores relacionados ao interesse das agências domésticas brasileiras. Já no que se refere aos interesses bilaterais/regionais, pode-se apontar: a) a solidariedade com o país egresso de conflito; b) adensar relações com o país anfitrião da missão ou com os países vizinhos; e c) promover o comércio e investimentos brasileiros; que seriam, segundo ele, os mais presentes na PEB. Além destes, há interesses institucionais que são vistos como decorrência da atuação do Brasil internacionalmente e propulsores da política de prestígio, sendo eles: a) legitimar sua candidatura a membro permanente do CSNU; b) fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; c) maximizar a influência brasileira no CSNU durante os biênios como membro eletivo; e d) demonstrar capacidade de mobilização.

Analistas que defendem a participação brasileira nas operações de paz expressam as vantagens de longo prazo ao reconhecerem que as missões são um investimento de baixo custo e que trazem um alto retorno para o Exército Brasileiro. Os custos das operações de paz são considerados baixos se comparados aos de uma guerra em grande escala. Além de recuperar maior parte dos custos por meio dos reembolsos fornecidos pelas Nações Unidas e proporcionar treinamento para as Forças Armadas. “As intervenções da ONU também permitem que o Exército [...] ganhe experiência em logística e inteligência, melhore a tecnologia e utilize a formação adquirida em outras nações” (BRACEY, 2010, p. 326-327).

Percebe-se que a motivação brasileira poderia ser identificada como um mecanismo de defesa dos interesses nacionais e se mostra como direcionada ao alcance de interesses imediatos, como a projeção de poder. Esta é geralmente associada à tradição realista da Teoria das Relações Internacionais, na qual os Estados são condicionados pelos seus interesses e pela busca da maximização do seu poder no cenário internacional. No caso do Brasil, o multilateralismo foi escolhido como meio de projetar influência e fazer valer o que os agentes diplomáticos definiram como interesse nacional (NASSER, 2009). Na própria Política Nacional de Defesa é mencionado que um de seus objetivos seria “dispor da capacidade de projeção de poder visando a eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU”, para tanto, menciona que o Brasil deve “manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 30, 33).

No entanto, além da projeção de poder, há também o fator solidariedade, baseado na assistência humanitária, que é uma das bases da política externa brasileira. O humanismo seria guiado por valores universais de preservação da vida humana e é apresentado como o enfoque da corrente idealista da Teoria das Relações Internacionais. Como afirma Nasser:

O exercício de solidariedade por parte de um Estado é orientada pelo desejo dos tomadores de decisão de política externa de prestar auxílio aos cidadãos de outro país em face de uma tragédia de natureza política, social ou ambiental com implicações humanitárias e/ou de violações sistemáticas aos direitos humanos. Trata-se do respeito ao primado da vida humana, à revelia da nacionalidade dos indivíduos que se encontram sob ameaça, figurando entre os elementos que compõem as decisões de política externa de um país. Fica estabelecida, por força de formulações morais, uma relação entre um Estado e indivíduos que se localizam sob a jurisdição de outro Estado (2009, p. 130-131).

Além da solidariedade voltada para o viés humanitário, é importante considerar que há solidariedade entre Estados. No caso do Haiti, por exemplo, o Brasil não se envolve apenas em prol do povo haitiano, apesar de ter sido um dos fatores mais relevantes, mas também a partir de um compromisso de auxílio ao Estado haitiano, para que ele possa se estabilizar e se reerguer política, econômica e socialmente.

Em uma análise geral, pode-se dizer que, de acordo com o histórico do país, a participação brasileira em operações de paz, parece ter sido motivada por ambos os conceitos. O exercício da solidariedade pode ser visto como parte do interesse nacional através da projeção de poder e influência do país no âmbito internacional em longo prazo.

Esses interesses, aparentemente contraditórios, encontram na Escola Inglesa um aparato teórico que pode conciliá-los. Esta corrente é representada pela ideia de que o comportamento dos Estados é condicionado pelo compartilhamento de valores, regras e códigos comuns na vida internacional. Um Estado não apenas reconhece a existência dos outros, mas também interage com eles constituindo uma convivência que pode ser vista como sociedade. Ao contrário dos realistas, a Escola Inglesa acredita que a cooperação, a diplomacia, o comércio e o direito internacional é que ditam as regras do sistema internacional, e não o conflito aberto. Sendo assim reconhecida como um meio termo entre a utopia idealista e o sentimento egoísta do realismo.

Segundo Hedley Bull, um dos ícones desse pensamento, a ação internacional é composta não apenas dos interesses das entidades soberanas, mas também por códigos de coexistência e elementos morais (BULL, 2002). Esse raciocínio pode explicar a acomodação de aspectos antagônicos, tanto da projeção de poder quanto do humanismo, no comportamento dos Estados. A solidariedade entre as nações pode ser considerada como um compartilhamento de valores, reconhecendo não só o primado do Estado nacional, mas também se preocupando com os indivíduos de outros países quando suas instituições falham em prover elementos essenciais, como a preservação da vida e a realização dos direitos fundamentais (NASSER, 2009).

Esse binômio: solidariedade e projeção de poder pode gerar alguns questionamentos sobre os reais motivos que levam o Brasil a contribuir para as missões da ONU. No entanto, não se pode afirmar que esses sejam objetivos excludentes. No caso do Brasil, nem a solidariedade nem a projeção de poder são um fim em si mesmos, podendo ambos serem complementares. Assim, a preservação dos interesses nacionais não precisa ser incompatível com a cooperação e a solidariedade. Mais do que coexistir, estes dois aspectos se tornaram uma característica particular da forma como o Brasil optou por se inserir no mundo. Daí seria possível reconhecer que este modelo brasileiro de participação em operações de paz é adaptado de acordo com as situações sem deixar de levar em consideração os interesses pragmáticos nem o perfil de pacifista e defensor dos direitos humanos.

#### **1.4. Diplomacia e Defesa: a política externa e o poder militar no Brasil contemporâneo**

Como um país de tradição pacífica o Brasil construiu sua trajetória de política externa através de um perfil democrático, pacifista e que propugna a defesa do multilateralismo e do Direito Internacional. Todavia, sua participação em operações de paz pode ser vista também como um instrumento para alcançar seu objetivo primário de projeção de poder no cenário internacional. Essa participação envolve aspectos políticos, econômicos e militares. Assim, o Brasil busca integrar da melhor forma sua atuação política e militar, especificamente neste âmbito de estudo. Logo, faz-se necessário compreender de que forma o poder militar é tido como um instrumento da PEB e como a estratégia e a diplomacia interagem para consolidar os interesses nacionais brasileiros.

Raymond Aron define como estratégia “o comportamento relacionado com o conjunto das atividades militares” e diplomacia como “a condução do intercâmbio com outras unidades políticas”. Ambos os conceitos estarão subordinados à política, que ele identifica como a concepção que a coletividade faz do interesse nacional. Aron afirma também que “em tempos de paz, a política utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas, pelo menos a título de ameaça”. Durante a guerra, “a política não afasta a diplomacia, que continua a conduzir o relacionamento com os aliados e neutros (e, implicitamente, continua a agir com relação ao inimigo, ameaçando-o de destruição ou abrindo-lhe uma perspectiva de paz)” (ARON, 2002, p. 72-73).

Ao levar em consideração o Estado como “um ator, com inteligência e vontade”, Aron apresenta que os Estados estão em constante relacionamento com os outros Estados e

dependendo da conjuntura na qual estes se encontrem precisarão viver em conjunto sem recorrer à violência ou se impor uns aos outros em situação de conflito. Nesse contexto de diplomacia, uma de suas características pode ser definida como a arte de convencer sem usar a força, o que remete um dos elementos que compõe o *soft power*. Já a estratégia seria a arte de vencer de modo mais direto, com meios militares ou o uso do *hard power*<sup>37</sup>. No entanto, “impor-se é também um modo de convencer”, por exemplo, quando “uma demonstração de força pode fazer com que o adversário ceda sua posição”, sem que se tenha utilizado a força de fato. Da mesma maneira, quando um país “adquire uma reputação de equidade e moderação tem maior probabilidade de alcançar seus objetivos sem precisar para isto de uma vitória militar. Mesmo em tempo de guerra, usará um processo de persuasão, em lugar da imposição” (ARON, 2002, p. 73).

O raciocínio de Aron é resultado de seu pensamento realista, que traz a estratégia voltada, quase que exclusivamente, ao campo militar. Porém, quando se fala de política externa percebe-se que a estratégia é composta de elementos muito mais amplos. Como afirma Golbery, “a estratégia transborda o plano superior da política” (1981, p. 150). Para atingir os objetivos nacionais todos os meios disponíveis tornam-se essenciais. Conforme o mesmo autor:

Servem-lhe, por isso, tanto às armas exclusivamente políticas - negociações diplomáticas, pressões e intervenções mais ou menos ostensivas (não é a abstenção, por vezes, uma forma de intervenção?), o jogo das alianças e das contra-alianças [*sic*], os acordos e tratados nas suas cláusulas públicas ou secretas - como as armas econômicas – sanções, empréstimos e investimentos de capital, pressões cambiais, política tarifária e discriminações comerciais, o embargo, o boicote, o dumping (GOLBERY, 1981, p. 25).

Já as forças militares são artifícios tanto dos campos de batalhas quanto das mesas de discussões. “Assim, a estratégia, arte dantes reservada à maestria dos chefes militares na condução de suas campanhas, tendo atingido a maioria [...] alçou-se a planos muito mais elevados, caracterizando-se, afinal, na aplicação como uma verdadeira *política de segurança nacional*” (GOLBERY, 1981, p. 25, grifo do autor). A estratégia seria então não apenas um mecanismo de demonstrar poder bélico, mas seria tão ampla e variada que tem como parte de seu objetivo alcançar também fins políticos, econômicos e psicossociais.

O Brasil tende a desenvolver mais suas capacidades negociadoras, tanto no campo da diplomacia como instrumento de persuasão quanto da estratégia observada através do

---

<sup>37</sup> *Soft power*, segundo Joseph Nye Jr., é a capacidade de afetar os outros através da influência e da persuasão para obter os resultados pretendidos, utilizando-se de aspectos culturais, econômicos e outros. Enquanto a capacidade militar, que é um dos mais importantes recursos de poder internacional para conseguir os objetivos pretendidos, é conceituada como *hard power*, que se trata do uso de meios coercitivos como forma de um ator garantir a realização da sua vontade através do comportamento de outro ator (NYE, 2011).

pensamento de Golbery e se utiliza dos artifícios do multilateralismo para consolidar seu posicionamento pacífico e se projetar no cenário internacional. Entretanto, não se pode afirmar que o poder militar não possui importância para a política externa brasileira.

Para João Paulo Alsina Jr. (2009, p. 174-175), tanto a influência corretiva (militar) quando a persuasiva (diplomática) “constituem elementos centrais das estruturas de dominação existentes nas sociedades”. A dominação corretiva é realizada por meio da “limitação do espectro de possibilidades de ação do agente”, por meio de coerção. Já a persuasiva acontece através “do comprometimento, da lealdade, da confiança, compondo uma estrutura de formação discursiva” de convencimento, e pode ser expressa através da “dominação derivada do conhecimento” ou do “direito de comandar”, esta é vista pelo autor como de importância particular por enfatizar o papel da liderança como elemento fundamental do exercício e da manutenção de poder.

Regionalmente, o Brasil exerce papel primordial no complexo de segurança da América do Sul e como uma potência regional possui interesse na “manutenção da estabilidade no subcontinente como forma de evitar os desvios de recursos diplomáticos escassos para o tratamento de temas não diretamente relacionados à problemática do desenvolvimento”. Assim, a PEB é “fundamentalmente defensora do *status quo* no que se refere às questões de segurança na região”. Trata-se de uma região relativamente pacífica, que não apresenta conflitos armados de relevância internacional. Esta conjuntura permite ao Brasil dar prioridade ao fator do desenvolvimento em detrimento da dimensão estratégico-militar. As políticas externa e de defesa brasileiras apresentam-se com cautela no que tange à “afirmação de aspirações à hegemonia” (ALSINA JR, 2009, p. 181). A própria Estratégia Nacional de Defesa expressa que “o Brasil ascenderá ao primeiro plano no cenário internacional sem buscar hegemonia. O povo brasileiro não deseja exercer domínio sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012a, p. 41).

Essa característica brasileira de não enfrentamento pode ser evidenciada tanto pela defesa de que a busca da utilização de meios conciliatórios para questões de interesses antagônicos deriva da identidade nacional construída, como também de que esse perfil decorre das debilidades do poder brasileiro ao longo do século XX. Destaca-se que o Brasil ainda não dispõe de força suficiente para impor sua vontade por meios militares. Assim, esta política brasileira conciliatória seria resultado não só da estrutura das ideias, princípios e valores, mas também da sua estrutura material limitada (ALSINA JR, 2009).

Após este raciocínio, Alsina Jr afirma:

Logo, a preponderância da diplomacia sobre as Forças Armadas, no Brasil, resulta da conjunção de uma identidade nacional conciliatória com a persistência de um arranjo de polaridade específico em que falta à potência regional capacidade efetiva de projeção multidimensional de poder (2009, p. 182).

Esta análise leva em consideração a projeção militar do Brasil em nível global, já que o Estado brasileiro possui uma desvantagem quanto ao poderio bélico das grandes potências. Contudo, como mencionado anteriormente, no âmbito da América do Sul o Brasil ocupa uma posição de destaque e pode ser considerado como um dos maiores polos militares, se não o maior, na região. Segundo Lucas Rezende (2013), em aspectos gerais, pode-se dizer que o Brasil exerce *status quo* de potência militar quanto aos demais países da região, mas, pelo histórico do país de não enfatizar esse tipo de projeção, há dificuldades em considerá-lo como determinante na balança de poder sul-americana<sup>38</sup>.

Quanto à cooperação entre áreas que abrangem a segurança internacional, é imprescindível considerar que a política externa precisa contar com a política de defesa. Uma articulação entre elas deve existir para que os interesses nacionais de projeção e aumento de influência internacional sejam alcançados. Essa articulação deveria obedecer a alguns parâmetros:

- a) existência de mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas aqui estudadas;
- b) os mecanismos existentes devem ser fluidos e consequentes;
- c) o diálogo institucional proporcionado por esses mecanismos deve ser plenamente congruente com as diretivas emanadas do Presidente da República – Comandante e Chefe das Forças Armadas e responsável último pela política externa – e com a Constituição Federal;
- d) a implementação das duas políticas deve ter por base não somente objetivos de curto, mas também de médio e longo prazos – derivados de amplo consenso político sobre a “grande estratégia” nacional;
- e) a implementação das políticas deve ser a mais congruente possível, de modo que uma não venha a minar a outra (ALSINA JR, 2009, p. 187-188).

Pode-se observar que, em relação a operações de paz, essa articulação está sendo exercitada. Com a criação do Ministério da Defesa, a coordenação das atividades entre as forças militares procura dar mais eficiência à atuação brasileira nesse campo. A participação do Brasil em operações de paz pode contribuir com o aumento do *soft power* do país e seu poder de barganha nacional, como também poderia ser uma justificativa para ampliar o investimento no setor de defesa. Apesar desse envolvimento não ser a prioridade da política de defesa brasileira, é preciso reconhecer que as funções desempenhadas pelos militares brasileiros nessas operações seriam uma ferramenta de especialização das Forças Armadas. Igualmente, auxilia na construção de um perfil mais ativo nas relações internacionais para que

---

<sup>38</sup> Para informações aprofundadas sobre a cooperação em Defesa na América do Sul ver REZENDE (2013).

o país possa ser mais reconhecido por sua influência estratégica e possa fazer parte de maneira mais forte nas discussões e decisões das questões de segurança internacional.

## **1.5. Processos Políticos Brasileiros**

Com o panorama apresentado sobre o comportamento da política externa para as operações de paz e alguns de seus elementos intrínsecos, como diretrizes da PEB, histórico de participação, motivações e interesses; faz-se necessário descrever um pouco sobre o processo interno indispensável para que o Brasil participe destas operações enquanto contribuinte de tropas. O intuito desta subseção é expor o desenvolvimento dos processos políticos das agências estatais e como o processo de envio de tropas acontece.

### **1.5.1. A Legislação Brasileira sobre o Envio de Tropas para Missões de Paz**

A regulamentação do envio de tropas para as operações de paz da ONU foi criada com a participação brasileira na UNEF I, decorrente da aprovação da Lei nº 2.953<sup>39</sup>, em 17 de novembro de 1956, que fixa normas para o envio de tropas brasileiras para o exterior. Esta lei expressa que:

A remessa de força armada, terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais ou em virtude de tratados, convenções, acordos, resoluções de consulta, planos de defesa, ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares, só será feita, nos termos da Constituição, com autorização do Congresso Nacional (BRASIL, 1956, s/p).

A partir da aprovação desta lei é concedido ao Congresso o direito de avaliar e o poder de vetar a participação brasileira com militares em quaisquer das operações para as quais for convidado. Mesmo com este aparato jurídico em voga, não havia uma estrutura governamental que pudesse acompanhar a evolução das operações de manutenção da paz. Diante do aumento da cessão de militares entre 1989 e 1992, para servir na América Central e na África, o Itamaraty achou necessário estabelecer, em 1993, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para tratar do assunto. Assim, a integração entre as agências estatais poderia dar mais eficiência e legitimidade à participação brasileira nas operações (FONTOURA, 2005).

---

<sup>39</sup> Esta lei pode ser acessada pelo link: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128741/lei-2953-56> (acesso em 02 de maio de 2015).



O GTI foi composto por representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério da Justiça, das Forças Armadas e do Congresso Nacional. Suas atividades consistiam na análise de questões pertinentes que permitissem:

- a) aumentar a influência do Brasil nos órgãos das Nações Unidas que lidam com operações de manutenção da paz, por intermédio da cessão de militares brasileiros ao Secretariado;
- b) tornar mais fluida a coordenação entre o Ministério da Justiça (na época, responsável pela indicação de policiais), as Forças Armadas e o Itamaraty no que tange à designação de militares, assim como entre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Itamaraty no que toca à designação de observadores eleitorais;
- c) atualizar a legislação vigente relativa ao envio de contingentes armados ou desarmados de brasileiros ao exterior;
- d) aproveitar as oportunidades de cooperação bilateral que venham a ser identificadas no curso da implementação dos processos de paz; e
- e) examinar os diferentes aspectos relacionados à criação de um corpo de elite nas Forças Armadas, adestrado e equipado para atender aos pedidos de colaboração da ONU (FONTOURA, 2005, p. 222).

O aumento das solicitações do Secretariado das Nações Unidas, com pedidos de recursos humanos e equipamentos, gerou a necessidade de estabelecer um sistema de mobilização que envolvesse as três forças e todos os Estados da federação. Como também, maior engajamento do Itamaraty nos foros da ONU que tratassem do assunto. As Forças Armadas se tornaram uma parte essencial do Governo Federal para processar, juntamente com o Itamaraty, o envio de observadores ou tropas para as missões. Esta articulação institucional permitiu o aprimoramento do sistema da participação brasileira nas operações de paz (FONTOURA, 2005).

Em 1996, com o intuito de direcionar as ações no campo da defesa, foi aprovada a Política de Defesa Nacional (PDN). Como já citado, possui premissas nos fundamentos, objetivos e princípios prescritos pela Constituição de 1988. Acredita-se que uma política de defesa sustentável deve ser construída a partir de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e compatibilize as prioridades nos campos social, econômico, político e militar com as necessidades de defesa e de ação diplomática.

A PDN tem o intuito de estruturar a defesa nacional de modo compatível com o perfil político-estratégico do país para preservar a soberania e os interesses nacionais. Tal política estabeleceu seis objetivos de defesa nacional:

- I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;
- II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;
- III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- IV - a promoção da estabilidade regional;
- V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e

VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (BRASIL, 2005, s/p)<sup>40</sup>.

Com a atualização de 2012, já com o nome de Política Nacional de Defesa, os itens anteriores permanecem e são acrescentados mais cinco objetivos:

VII - manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;

VIII - conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do país;

IX - desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;

X - estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e

XI - Desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012b, p. 29-30).

O documento faz menção à participação em operações de paz e incentiva maior inserção do Brasil no cenário internacional no âmbito da segurança internacional. Expressa as regiões que o país considera como áreas de interesse estratégico, América Latina e Atlântico Sul, além dos países da África Ocidental e os membros da CPLP. Fortalece a importância do envolvimento da sociedade civil nas discussões sobre essas questões com o objetivo de dar maior transparência às atividades realizadas, assim como informar mais a população sobre a atuação brasileira no campo da segurança e defesa.

Ao passo em que aconteceram as discussões conceituais e práticas deste tema, desde 1996 até 2012, foi em 1999 que as Forças Armadas passaram por uma nova reestruturação, ocasionada pela criação do Ministério da Defesa (MD) por meio da aprovação da Lei Complementar nº 97<sup>41</sup>, em 9 de junho. Quanto às responsabilidades do MD o decreto nº 3.080<sup>42</sup> estabeleceu competências em áreas como: a) a política de defesa nacional; b) a política e estratégia militares; c) a doutrina e o planejamento do emprego das Forças Armadas; d) o relacionamento internacional das Forças Armadas; e e) funções administrativas, financeiras e logísticas. Essa legislação aborda expressamente a questão sobre a participação de militares brasileiros em operações de paz, o MD passa a se responsabilizar pela instrumentalização dessa participação, ao mesmo tempo em que ao Itamaraty cabe assessorar o Presidente da República na escolha do cenário em que poderá ocorrer o envolvimento e fazer a mediação da questão com as Nações Unidas (BRASIL, 1999; FONTOURA, 2005).

---

<sup>40</sup> A PDN recebeu sua primeira atualização em 2005, este documento encontra-se disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm) (acesso em 18 de maio de 2015). O texto de 1996 não se encontra nas mídias oficiais.

<sup>41</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm) (acesso em 18 de maio de 2015).

<sup>42</sup> Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110954/decreto-3080-99> (acesso em 18 de maio de 2015).

Entretanto, a Lei nº 2.953, de 1956, permaneceu como a única norma do direito interno que regula efetivamente o envio de tropas brasileiras ao exterior em tempos de paz e com a aprovação obrigatória do Congresso Nacional. Não havia, ainda assim, uma lei que regulamentasse o envio de pessoal desarmado para as missões, como observadores militares, policiais e civis. Pois, o Governo parte da premissa de que este tipo de contribuição não necessita da aprovação do Legislativo, por não se tratar de tropas armadas e não acarretar encargos financeiros adicionais. Com a Lei Complementar nº 97 as operações de paz foram introduzidas no ordenamento jurídico, embora não tenham sido elaboradas normas específicas sobre o assunto. Cabe ao Legislativo, também, aprovar a liberação de créditos suplementares que custeiam os contingentes armados. Desta forma, com a responsabilidade tanto da aprovação do envio de tropas, quanto dos créditos complementares, o Congresso precisa ser ouvido duas vezes, o que procrastina a decisão final e conseqüentemente limita a capacidade brasileira de participar das operações devido à morosidade do processo decisório interno (FONTOURA, 2005).

Paulo Tarrisse da Fontoura (2005) afirma que o Executivo e o Legislativo deveriam estabelecer um sistema de corresponsabilidade, não com o intuito de compartilhar responsabilidades políticas, mas de dar mais transparência e sustentabilidade política aos processos, observando que cada vez mais setores da sociedade se interessam por assuntos internacionais. Uma iniciativa posta em prática a partir dos anos 1990 foi a de o Itamaraty enviar mensagens do Presidente da República às duas Casas Legislativas relatando a evolução da participação das tropas brasileiras e do contingente desarmado, independente de qualquer dispositivo normativo, com objetivo de criar um canal fluido de comunicação com o Congresso.

Foi no final da década de 1990, como mencionado, que o setor de segurança e defesa brasileiro sofreu a mais profunda mudança no plano institucional. A criação do Ministério da Defesa pôs fim aos Ministérios Militares, nos quais os atores militares (Exército, Marinha, Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas) atuavam de maneira independente e cada um com seu representante oficial e seu Ministério. Assim, o MD proporcionaria maior integração entre as atividades de defesa de maneira coordenada. O processo de criação enfrentou algumas resistências por parte dos envolvidos, devido a conflitos de interesses entre os atores militares, mas por fim, o Brasil assistiu a efetivação dessa mudança organizacional. Os antigos ministros, transformados em comandantes, seriam agora subordinados à figura do novo ministro civil (FUCCILLE, 2006).

A instituição do MD como uma agência governamental responsável pelos assuntos de defesa e de segurança internacional trouxe uma estrutura organizacional coordenada. Sua atuação seria essencial na decisão de envio de contingentes, armados ou não, para operações de paz da ONU. A seguir descreve-se como ocorre o processo decisório atual do Brasil nessa questão.

#### 1.5.2. O Processo Decisório Brasileiro

Esta subseção vai descrever quais as instâncias governamentais envolvidas e como acontece o processo decisório no Brasil no que toca ao envolvimento do país com tropas em operações de paz. As informações descritas têm como base maior o Manual de Operações de Paz elaborado pelo Ministério da Defesa, na sua versão mais recente, do ano de 2013.

Tradicionalmente, a ONU consulta informalmente o país membro e potencial contribuinte. No caso do Brasil esta consulta é feita através da Representação da Missão Permanente do Brasil junto à ONU, que repassa o pedido para o MRE, em Brasília (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013). A partir daí, juntamente com o Presidente da República, será feita uma análise das variáveis disponíveis para que seja avaliado o possível interesse nacional na participação de determinada operação. Algumas das variáveis essenciais para a análise são: a localidade em que ocorrerá a operação de paz, levando em consideração que as áreas que possuem interesse estratégico para o Brasil têm prioridade para a possível contribuição; além das variáveis financeiras, logísticas, políticas e a realidade das conjunturas interna e externa.

Essa avaliação é feita em conjunto com o MD, quando há a necessidade do envolvimento de contingente militar, e em alguns casos conta com a participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Ministério da Fazenda, no que envolve a disponibilidade e liberação de recursos orçamentários. Se for confirmado o interesse brasileiro na operação para a qual foi convidado, assim como a disponibilidade do envio de tropas, a ONU é avisada e posteriormente envia um convite formal ao MRE. A partir daí iniciam-se os processos burocráticos e políticos padrões, com o encaminhamento de uma Exposição de Motivos Interministerial (elaborada pelo MRE e pelo MD) ao Presidente da República. Este, em seguida, envia uma mensagem ao Congresso Nacional solicitando a aprovação do envio de tropas ao exterior. Assim que é liberada a autorização, faz-se um

Decreto Legislativo seguido de um Decreto Presidencial, formalizando a autorização do envio (SOUZA; ZACCARON, 2006).

Ao considerar as participações anteriores e os princípios das Operações de Paz, algumas condições são identificadas para o envolvimento de contingentes brasileiros:

- a) o Mandato é proveniente de uma resolução do CS [Conselho de Segurança], que autoriza e confere legalidade à intervenção internacional, expressando claramente o propósito da Op Paz;
- b) a condição *sine qua non* para o pleno êxito de uma Op Paz é a vontade política das partes legítimas do conflito de cooperarem com o processo de paz. Além disso, coerentemente com o estabelecido na Constituição Federal, o Brasil não tem participado de Op Paz em que não tenha havido o consentimento das partes;
- c) os países participantes da operação demonstram a determinação da comunidade internacional para a solução do conflito. A participação de um grande número de países é fundamental, sem, no entanto, prejudicar os requisitos de ordem operacional;
- d) a composição da Força de Paz é sempre discutida antecipadamente com as partes em conflito. Os países previstos para comporem a Força de Paz que sofrerem restrições por quaisquer das partes beligerantes não poderão participar da operação;
- e) a localização geopolítica e as conveniências operacionais e logísticas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 28).

Quando se trata do envolvimento de contingente armado, o MD ao receber a consulta do MRE a encaminha para o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), que coordena o processo de planejamento militar que vai definir o contingente brasileiro. Esse processo vai apontar as Linhas de Ação possíveis e que serão avaliadas pelo Chefe do EMCFA e pelo Ministro de Estado da Defesa. Ao ser definido o tipo de contingente que as Forças Armadas poderão disponibilizar para a missão e com a garantia dos ministérios financeiros (Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), no que tange ao suporte necessário para o preparo e envio das tropas, o MRE responde positivamente à solicitação da ONU e dá-se prosseguimento às etapas seguintes (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

Quando a contribuição brasileira for composta por missões individuais, com o envio de observadores militares, policiais e civis, a indicação de militares, em coordenação com a Marinha, Exército e Aeronáutica, é feita pela Subchefia de Logística Operacional e pela Chefia de Preparo e Emprego do EMCFA, unidades do Ministério da Defesa. Os recursos financeiros para esse tipo de contribuição provem do próprio orçamento das Forças Armadas e não necessita da aprovação do Congresso Nacional. Então, a designação é concluída através de uma Portaria Ministerial (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

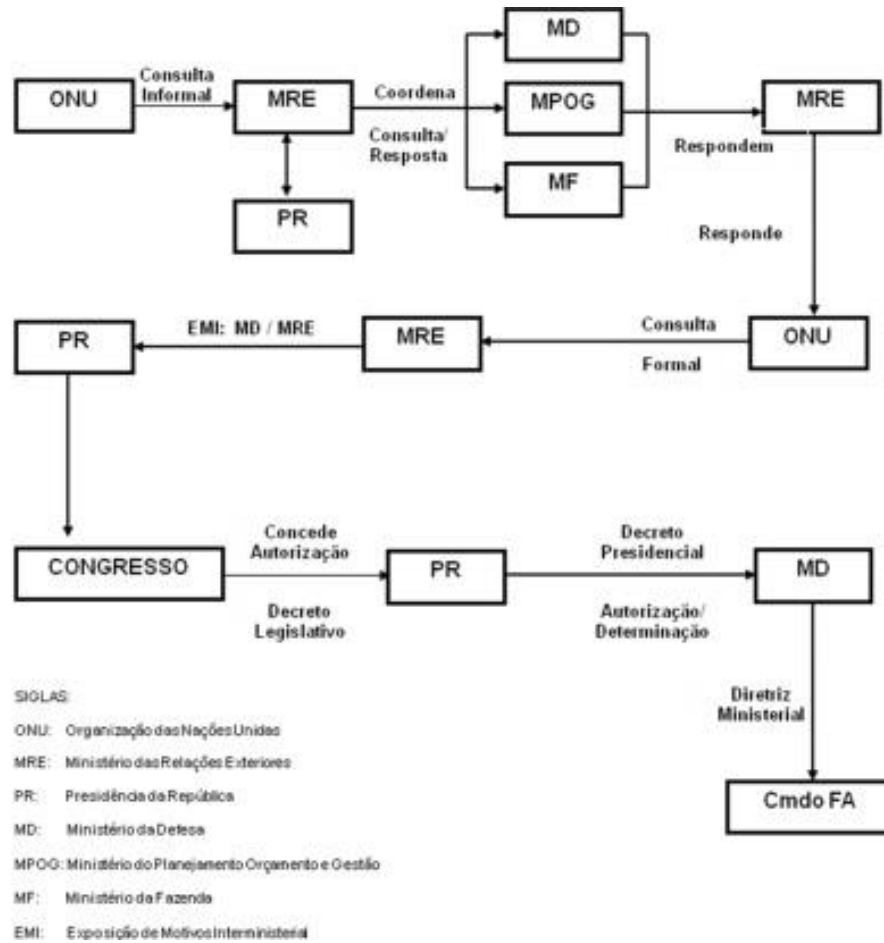
Após a análise das variáveis acessíveis, levando em consideração o tempo disponível para a tomada de decisão, já que em situações de crise intensa não há muito tempo para uma avaliação minuciosa e demorada, o MD e o MRE elaboram a Exposição de Motivos

Interministerial (EMI), que sintetiza o valor do contingente e a quantidade de recursos orçamentários necessários para o preparo, transporte, operação, sustentação, logística, acompanhamento, repatriação/resgate e desmobilização desse contingente. Deve conter ainda, todas as informações disponíveis sobre a operação de paz em questão e os motivos políticos que justificam a participação brasileira. Essa EMI é encaminhada ao Presidente da República através da Casa Civil da Presidência. Logo após, uma minuta de Mensagem Presidencial é enviada ao Congresso Nacional para que este autorize a cessão de tropas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

Com a autorização do Congresso para que o Poder Executivo envie o contingente nacional para o exterior e também com a aprovação presidencial por meio de um Decreto, o Ministério da Defesa vai preparar uma Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa. A partir daí, o EMCFA elabora uma Diretriz de Planejamento Estratégico Militar de forma a orientar os militares que seguirão para a missão (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

A seguir, apresenta-se o esquema do processo decisório brasileiro para as operações de paz da ONU, que descreve, de maneira sintetizada, todo o processo exposto nesta subseção e demonstra que é um caminho longo e, por vezes, demorado para que o Brasil tome a decisão de se envolver em operações de paz, particularmente com o envio de contingente armado. Pode-se afirmar que a consulta aos vários órgãos governamentais traz maior legitimidade à decisão, ao valorizar o princípio democrático que direciona os posicionamentos brasileiros, como também conta com uma análise cuidadosa dos fatores envolvidos para que seja tomada a melhor decisão. No entanto, esse processo acaba por prolongar-se e pode limitar a capacidade brasileira de participação em operações de paz devido à morosidade das decisões.

### Esquema I – Processo Decisório Brasileiro



Fonte: Ministério da Defesa (2013) – Manual de Operações de Paz

De maneira ampla, uma das participações em operações de paz mais relevantes para a história brasileira foi/é a MINUSTAH, devido à contribuição significativa de um contingente armado, ao papel de liderança desempenhado por brasileiro na dimensão militar da missão e ao seu caráter multidimensional que proporcionou ao Brasil a oportunidade de exercer uma articulação relevante entre sua diplomacia e política de defesa. O envolvimento brasileiro atua não apenas no âmbito militar, mas também desenvolve atividades relacionadas ao incentivo ao desenvolvimento, que é um dos fatores essenciais fomentados pela política externa brasileira. Como caso específico desse estudo a história do Haiti contém elementos interessantes que fundamentam o envolvimento do Brasil e que seguem no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO II

### DA INDEPENDÊNCIA À MINUSTAH: UM BREVE HISTÓRICO

Esta pesquisa desenvolve a análise específica de uma decisão brasileira. Contudo, o contexto envolvido possui uma importância essencial, pois traz elementos que corroboram determinado tipo de comportamento. Como o foco principal envolve o relacionamento do Brasil com outro país, mais especificamente com a missão da ONU instituída nele, é indispensável apresentar um histórico dos acontecimentos nesse país. Esta seção apresenta os fatos ocorridos no Haiti, de maneira descritiva, em uma linha cronológica que vai desde a Independência até a criação da MINUSTAH. Não será uma descrição minuciosa, apenas os fatos mais importantes aparecem, devido à intenção de trazer apenas um *overview* como forma de contextualização do leitor. Tais fatos apresentados refletem a justificativa do por quê da necessidade de instituir uma missão da ONU, nos moldes da MINUSTAH, assim como o papel exercido pelo Brasil nessa empreitada.

#### 2.1. A Controversa Luta pela Democracia: *Overview* da história haitiana

A história do Haiti é descrita, em quase sua totalidade, a partir de eventos extremamente violentos de disputas de poder. Pioneiro entre os países da região foi o primeiro país latino-americano a tornar-se independente, fato que merece ainda mais destaque por ter sido conquistado como consequência de uma revolta de escravos. Segundo as palavras de Ricardo Seitenfus (2014, p. 22), “o Ocidente era, na época, colonialista, escravocrata e racista. Sustentava-se com a exploração das terras conquistadas. Assim, o modelo revolucionário haitiano assustou as grandes potências colonialistas racistas”. Porém, após sua formação, em 1804, o Estado haitiano renegou a cultura nacional, não instituiu uma democracia e assumiu o papel de “senhor” do seu povo, permanecendo o modelo escravagista bastante internalizado. Irene Câmara (1998, p. 50) afirma em sua obra que em quase 200 anos de história “o aspecto que chama de início a atenção é a absoluta ausência de um compromisso das lideranças políticas com a democratização das instituições nacionais”.

Uma das principais razões que pode ser apontada como causa desse fenômeno altamente enraizado é a conformação da sociedade haitiana. Câmara menciona que há uma segregação entre dois polos que nunca chegaram a se associar: “a elite econômica, integrada pela minoria mulata, oficiais militares e comerciantes e a camada pobre da população,



constituída fundamentalmente pelos negros”. Essa marginalização social foi fortalecida, pós-independência, quando em 1806 o país se desmembrou em dois Estados rivais, “uma monarquia de negros, ao norte, e uma república de mulatos, ao sul”. Em 1820 o Haiti foi reunificado pelo estabelecimento de um governo forte, sob a liderança do General Jean-Pierre Boyer, que manteve o poder por 23 anos, mas não conseguiu equilibrar os interesses dos dois seios da sociedade. “Ressentimentos haviam-se acumulado entre negros e mulatos, agora chamados a compartilhar um país em franca decadência econômica” (CÂMARA, 1998, p. 50-51).

A antiga “Pérola das Antilhas”, como o país era conhecido enquanto colônia, devido a sua prosperidade econômica, não encontrou líderes expressivos nem confiáveis que fossem capazes de recuperar a economia e criar instituições administrativas eficientes. Assim, o Haiti imergiu em um ciclo de violência e anarquia política que foi suspenso em 1915 com uma intervenção americana. O Governo de Washington, em uma fase intervencionista e visando seus interesses estratégicos, decidiu assumir o controle da administração do país, o que durou 19 anos. Durante este período o Haiti viveu um momento economicamente mais estável devido à pacificação da vida política, a ordenação das finanças públicas e o início de uma tímida modernização econômica com a chegada de algumas empresas transnacionais e a execução de novas atividades, como a hotelaria, a indústria do cimento e a exploração de bauxita (SALLES, 2005, p. 05). Entretanto, a presença de forças estrangeiras fortaleceu a cisão entre mulatos e negros. Os EUA escolheram a elite mulata para conduzir o poder, durante toda a ocupação norte-americana os negros foram mantidos à margem do processo político, que ficou nas mãos de governantes mulatos em administrações violentas, corruptas e incompetentes (MATIJASCIC, 2009).

A partir de 1945 uma nova elite intelectual negra começara a se organizar politicamente nos principais centros acadêmicos e culturais de Porto Príncipe. Ainda assim, a disputa pelo poder entre os polos rivais permanece ativa. Quando, pela primeira vez, um representante da maioria negra ascende ao poder, seu governo é derrubado por um Golpe de Estado orquestrado pela elite e pelas Forças Armadas. O primeiro golpe de uma série que se seguiriam. Nesse contexto, o tímido médico de província François Duvalier organizou, clandestinamente, uma campanha violenta contra o governo militar, que resultou na deposição do mandatário em 1956. No ano seguinte, o próprio Duvalier vence as eleições presidenciais.

Em seus primeiros pronunciamentos como Presidente, Duvalier promete um governo de reconciliação nacional e liberalização. Mas em pouco tempo fica claro que eram “palavras vazias de um mandatário que desejava inicialmente medir e consolidar sua força”

(CÂMARA, 1998, p. 52). O governo do *Papa Doc*, como era conhecido, se transforma em um governo de terror e ditadura sem precedentes, marcado por forte perseguição militar. A Constituição haitiana é desrespeitada constantemente, os sindicatos são desmontados e todos os opositores são perseguidos e assassinados pelos *tontons macoutes*, exército particular criado pelo ditador para manter sua tirania sobre a população. O abuso da violência durante os 14 anos do seu governo impediram que qualquer oposição tentasse alcançar o poder e derrubar Duvalier. Para evitar a possibilidade de um golpe militar ele reduziu praticamente à zero o papel do Exército. Todos os obstáculos constitucionais com os quais se deparou *Papa Doc* foram contornados, como dissolver a Assembleia Nacional, conferir a si próprio a presidência vitalícia e forçar o Legislativo a aprovar a diminuição da idade mínima para Presidente de 40 para 18 anos, com o intuito de, após sua morte, ‘legalizar’ a nomeação do seu filho como seu sucessor. O que ocorreu em 1971.

Jean-Claude Duvalier, o *Baby Doc*, assume o governo haitiano por mais 15 anos, e manteve o autoritarismo e a violência. A comunidade internacional passou a expressar insatisfação quanto ao regime rígido que permanecia no Haiti. Na década de 1980, toda a América Latina experimentara o processo de democratização, fato que intensificou ainda mais as pressões internacionais contra as medidas ditatoriais no país caribenho. Além disso, vários levantes populares exigindo mudanças irromperam no país, o que culminou na fuga de Jean-Claude em fevereiro de 1986.

Após a queda do regime Duvalier, em quatro anos o Haiti teve cinco governos, três dos quais militares. O autoritarismo e o despotismo arraigados mantiveram-se presentes no país. Até que em 1990 para amenizar a crise de representatividade política, a OEA e a ONU integraram uma missão conjunto de observação eleitoral. Uma oposição que se apresentara como comprometida com a democratização acendeu uma chama de esperança na população sempre oprimida. Um sacerdote, que se destacava pelas pregações populistas sobre justiça social, ganha o apoio das camadas mais carentes do país. Em uma eleição que contou com a participação popular, com 67% dos votos, Jean-Bertrand Aristide é eleito o novo Presidente do Haiti (MATIJASCIC, 2009; BARRETO, 2012).

O novo Governo começou de maneira entusiasta, com discurso audacioso e, de certa forma, inovador, pretendia moralizar a máquina governamental. Essa política concedeu grande poder de mobilização a Aristide. Suas propostas populares, no entanto, como o programa econômico de emergência que beneficiaria em primeira instância a população mais necessitada, passaram a inquietar os militares e as elites. O descontentamento das camadas conservadoras aumentava devido a outras atitudes do Presidente, como o fato de ele ter criado

uma guarda militar que seria responsável por sua segurança pessoal. As Forças Armadas consideraram este ato como inconstitucional e, na verdade, estavam preocupadas que fosse criado um exército paralelo que poderia neutralizar seus poderes, como já havia acontecido na Era Duvalier.

Diante desse contexto, antes de completar oito meses de governo, um Golpe Militar liderado pelo Comandante-Chefe das Forças Armadas, General Raoul Cedras, derrubou Aristide, que fora detido no Palácio Nacional e depois enviado a um longo exílio em Caracas. Este golpe teria sido um dos mais sangrentos da história problemática do Haiti, mais de 1500 pessoas morreram (UNITED NATIONS, 2006). A comunidade internacional, nesta ocasião, se manifestou a favor de Aristide e repudiou a ação dos militares. Uma resposta regional inédita foi liderada pela Organização dos Estados Americanos que tentou todo tipo de negociação para restituir o cargo do Presidente legitimamente eleito.

Várias missões da OEA foram enviadas ao Haiti. Como não possui o poder de interferir nos assuntos internos dos Estados, fez diversas recomendações aos seus membros que aplicassem embargos econômicos bilaterais para pressionar o governo golpista. Porém, a frente militar mantinha-se firme e não cederia a condição de entregar o poder a Aristide. A ONU chegou a enviar missões civis, mas não apresentaram resultados satisfatórios (SOARES, 1994).

A situação tornava-se intolerável, a repressão no país ameaçava cada vez mais a população do Haiti, os direitos humanos eram constantemente desrespeitados, várias ondas de refugiados tornaram-se frequentes. Desta forma, em julho de 1994 o Conselho de Segurança aprova uma resolução que autoriza o envio de uma força multinacional, amplamente sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU. Como afirma Barreto (2012, p. 300), foi a primeira vez em que a ONU aprovava o uso de todos os meios necessários, inclusive a força, ao intervir em um país para restaurar a democracia. Assim como foi a primeira vez que os EUA buscaram o apoio da ONU para uma intervenção militar nas Américas e o conseguiram.

Quando a intervenção militar estava prestes a entrar em campo, Irene Câmara relata que o Presidente americano Bill Clinton tenta uma última cartada e envia uma missão negociadora composta pelo Ex-presidente Jimmy Carter, que a presidiu, pelo General Colin Powell, Ex-chefe do Estado Maior das Forças Armadas e pelo Senador Sam Nunn, Chefe da Comissão dos Serviços Militares do Senado. A missão conseguiu, enfim, consumar um acordo com Cedras. Assim, “a invasão militar pôde assumir a forma de missão pacífica ou “invasão consentida” e em 19 de setembro de 1994 os soldados americanos desembarcaram sem derramamento de sangue em Porto Príncipe” (CÂMARA, 1998, p. 161). No mesmo mês,

Cedras renuncia o poder e em 15 de outubro de 1994 Aristide, após 1.111 dias de exílio, retorna ao Haiti.

Aristide volta ao poder recebido com grande entusiasmo da população. Afinal, seu retorno havia sido uma conquista em nome da democracia. Todavia, seus propósitos e atitudes seguintes não demonstraram ser tão democráticos. Assim que reassume o governo, uma de suas primeiras medidas é dissolver as Forças Armadas, assumindo a opinião de que o Exército tende a priorizar a frequente possibilidade de realizar golpes contra o Governo e não realmente cumprir seu papel de garantir a defesa nacional. A instabilidade do país impediu que mudanças profundas fossem realizadas. A presente administração foi marcada por corrupção e insatisfação. Ao término de seu mandato, em 1996, Aristide não pôde se candidatar para um novo mandato, a Constituição do Estado haitiano não permitia. Assim, seu aliado político, René Préval, é eleito em um sufrágio com suspeitas de manipulação por parte do ex-Presidente (UNITED NATIONS, 2006).

Contudo, apesar de ter seu aliado no poder, Aristide demonstra que sua sede de poder é ainda mais ambiciosa. Ele rompe aliança política com Préval e cria um novo partido, o Famni Lavalas, que representaria aquele mesmo ideal de quando logrou o poder pela primeira vez. Um impasse político gerado pela ruptura entre os ex-aliados fez com que as eleições parlamentares previstas fossem adiadas. Em maio de 2000, o Famni Lavalas venceu amplamente as eleições para a Câmara dos Deputados que, por sua vez, “foram marcadas por irregularidades e fraudes, tendo os partidos da oposição solicitado que fossem anuladas, que Préval deixasse a Presidência e que fosse substituído por um governo provisório” (BARRETO, 2012, p. 400-401). Em novembro do mesmo ano, nas eleições para Presidente, Aristide se candidata novamente e é eleito mais uma vez. A partir daí, uma nova onda de agitação inicia-se no Haiti devido às fortes contestações do resultado pela oposição, agora fortalecida com a presença de Préval.

Em 2003, as novas eleições legislativas não aconteceram. Como os mandatos da maioria dos parlamentares venceu, Aristide passa a governar por decreto. Manifestações violentas no país se tornavam cada vez mais graves, confrontos armados causavam diversas mortes. A oposição insistia não só na realização das eleições como, principalmente, na renúncia do controverso Presidente que se negava a abrir mão do poder. As instituições políticas eram ineficazes, ou praticamente inexistentes, a crise humanitária era agravada dia após dia, os conflitos violentos entre as partes envolvidas encaminhavam-se para um banho de sangue. A comunidade internacional encontrava-se em um impasse: intervir militarmente para impedir uma catástrofe humanitária ou apelar apenas pelas rodadas de negociações pacíficas.

Em 2004, a situação no Haiti torna-se insustentável e Aristide renuncia a presidência. A partir de então uma abertura real para a democratização do país parece acontecer. Durante toda a história haitiana é perceptível a deturpação de valores por parte dos líderes políticos que possuíam apenas sede de poder. Em alguns casos apresentavam promessas liberalizantes para serem eleitos e ao conseguirem priorizavam apenas sua própria consolidação de poder. Ou de uma maneira mais fácil optavam por alcançar seus interesses por meio de golpes militares. A falta de compromisso das lideranças com a democracia e o desenvolvimento do país levou o Haiti a vivenciar décadas, séculos, de violência e anarquia política.

A busca pela democracia no país começou tardiamente, apenas com o fim da Era Duvalier em 1986, e segundo Seitenfus (2014), uma relativa estabilidade política, de acordo com o histórico do país, só é alcançada quando o regime é ditatorial. Ele ainda expressa que os mecanismos de resolução de conflitos no Haiti são marcados pelo recurso ao autoritarismo e o emprego da força. É visível que não se aceita qualquer tipo de diferença nem a coexistência de pontos de vista contrários, desta forma, a busca pelo poder e sua manutenção apenas seriam viáveis com a eliminação do adversário. Nas eleições os derrotados sempre contestam a legitimidade do pleito, já os eleitos tendem a abusar do poder e subjugar a oposição. Havia uma demonstração clara de que um Haiti administrado por haitianos não era viável. A comunidade internacional não havia alcançado bons resultados com missões anteriores. Porém, a renúncia de Aristide fora o início de um compromisso em longo prazo de organizações internacionais e regionais com a reconstrução do Estado falido. A MINUSTAH seria uma esperança?

## **2.2. O Ano de Estabelecimento da Missão: a realidade pela visão de um brasileiro**

Nesta subseção, será apresentada a análise dos telegramas enviados da Embaixada Brasileira em Porto Príncipe para as autoridades no Brasil que informam a situação do Haiti durante o ano de 2004 detalhadamente e de acordo com a visão e a experiência *in loco* do Embaixador brasileiro no Haiti, nesse período, o Sr. Armando Vitor Boisson Cardoso. As informações expressas serão complementadas com as disponibilizadas nos telegramas enviados pela Delegação Brasileira na ONU.

Em janeiro de 2004, a situação é caracterizada pela radicalização entre os posicionamentos da oposição e do governo. A 'Plataforma Democrática' foi a organização criada para congregar todos os setores de oposição, como o grupo dos 184, o movimento

contra Aristide mais ativo no momento. Além dos partidos de oposição, em sua maioria reunidos na ‘Convergência Democrática’, e as Iniciativas da Sociedade Civil. Boisson afirma que “esse novo agrupamento vem multiplicando manifestações e greves (ou melhor, “*lockouts*”, visto tratar-se de movimentos patronais), muitas vezes com mortos e feridos, exigindo a demissão de Aristide” e, por sua vez, o governo reage violentamente através das Organizações Populares (OPs) “entidades pró-governamentais que reúnem arruaceiros (chamados de “*chimères*”) recrutados nas favelas de Porto Príncipe e dispostos a defender Aristide a qualquer custo” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004a, p. 01).

A estratégia da oposição seria enfraquecer paulatinamente o governo, com as constantes greves e manifestações, para que, finalmente, Aristide abandonasse o poder. Esses movimentos cooptam grande parte da classe média do país, cujas condições de vida se deterioram cada vez mais. Essa realidade é constante desde antes de Aristide, mas este, por sua vez, não conseguiu evitar a piora. Ademais, a mídia local, sobretudo as rádios, é majoritariamente contra Aristide e torna crescente “o tom das críticas ao Governo, difundindo notícias alarmistas e incentivando a população a se posicionar contra o Lavalas” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004a, p. 01-02).

Relembra-se que, em fins de 2003, “dois importantes senadores do Lavalas, Dany Toussaint e Prince Samson Pierre, ambos com grandes ambições políticas, puseram-se em oposição a Aristide, acusando-o de práticas totalitárias”, o que enfraqueceu muito o Presidente, visto que Toussaint é “o segundo político mais popular do país (embora bem atrás de Aristide) e que dispõe de suas próprias milícias”. Além disso, em 5 de dezembro de 2003, dia em que a oposição passou a chamar de ‘sexta-feira negra’, uma manifestação de estudantes da Faculdade de Ciências Humanas foi fortemente combatida pelas OPs, “aparentemente com a cumplicidade ou, pelo menos, a indiferença da polícia”, o que resultou em diversos feridos, inclusive o Reitor da Universidade Estadual do Haiti. “Essa data marcaria um ponto de inflexão na disputa entre o Lavalas e seus adversários; a partir daí, a mobilização anti-Aristide subiu de intensidade”. Segundo Boisson, logo em seguida alguns membros do governo se demitiram, dentre eles “a Ministra da Educação Nacional, consequência direta do ataque à universidade, a Ministra do Turismo, o Ministro do Meio Ambiente, o Diretor-Geral do Ministério da Saúde, assim como o Embaixador haitiano em São Domingos”, o que demonstra claramente o enfraquecimento de Aristide (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004a, p. 02).

Por ocasião do bicentenário da Revolução Haitiana<sup>43</sup>, celebrado em 1 de janeiro de 2004, apenas um chefe de Estado estrangeiro compareceu, o sul-africano Thabo Mbeki. Fato que expressa que a conjuntura violenta, “aliada à imagem desgastada do regime haitiano, há três anos envolvido em uma crise política insolúvel, um impasse que só se faz agravar, não poderia favorecer a maciça participação estrangeira nas comemorações”. A maioria dos convidados ou não compareceu ou enviou seus representantes em Porto Príncipe. As únicas autoridades de alto nível da CARICOM presentes foram o Primeiro-Ministro das Bahamas e o Vice-Presidente do Suriname (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004a, p. 02).

O Presidente Sul-africano se fez presente com um forte aparato de segurança, que incluiu até um navio de guerra com soldados e equipamentos. E embora tenha sido apenas um sinal de receio da insegurança no país, “a presença ostensiva de militares sul-africanos no país infundiu na oposição o temor de que Pretória se estivesse preparando para prestar apoio militar ao regime haitiano”. No entanto, além da “solidariedade racial e de um possível desejo de aumento de influência na área da negritude, ficam pouco claros os benefícios para a política externa sul-africana na visita de Mbeki”. Boisson acredita que tenha sido “um erro de cálculo, havendo os sul-africanos levado mais em conta o significado histórico da efeméride do que a conjuntura haitiana”, já que ao conversar com diplomatas sul-africanos “ficou patente a falta de informações da Chancelaria de Pretória (a África do Sul não tem Embaixada residente em Porto Príncipe) sobre o Haiti” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004a, p. 03).

Ainda em janeiro de 2004, uma missão da CARICOM em Porto Príncipe, chefiada pelo trinitário Colin Granderson, visava realizar um encontro entre o Governo e a oposição em um território neutro, como o da Jamaica. A oposição, entretanto, por considerar a organização regional caribenha muito a favor de Aristide, não aceitou a proposta de mediação. “Confirma-se, assim, o esgotamento de todas as possibilidades de solução negociada para a crise haitiana”, já que diversas outras tentativas haviam sido feitas também pela OEA (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004a, p. 04).

Mesmo se continuar a ser acuado pela oposição, Boisson afirma que não fica claro quais medidas o Chefe de Estado Haitiano poderia adotar. Devido a sua história pessoal, “como pároco da periferia de Porto Príncipe, sem quaisquer recursos, enfrentou a ditadura duvalierista, sendo o mesmo um dos principais responsáveis por sua derrocada”, não indicaria que ele abandonaria o poder ser lutar. Por outro lado, “é considerado hoje um homem muito

---

<sup>43</sup> Revolta dos escravos haitianos que culminou na independência do país em 1804.

rico (segundo seus detratores, montou um esquema de corrupção em grande escala), tendo muito mais a perder do que há quinze anos” e teme um atentado contra a sua vida, assim permanece cercado de guarda-costas profissionais estrangeiros. Todavia, “outra hipótese, talvez otimista, mas não irrealista, seria a de que, diante da falta de resultados concretos, a atual mobilização anti-Aristide começasse a se esvaziar, voltando a situação à instabilidade habitual, à qual o país já se acostumou” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004a, p. 04-05).

Desde o dia 12 de janeiro o mandato da maioria dos parlamentares haitianos havia terminado. Na Cúpula das Américas em Monterrey o Presidente se comprometeu a realizar as eleições legislativas em um prazo de seis meses, até lá Aristide governaria por decreto. Este fato não constitui, no Haiti, na quebra da ordem institucional. Pelo contrário, está prevista na lei haitiana e não seria a primeira vez que seria aplicada. Este tema, em particular, não fazia parte da pauta de reivindicações da oposição, que parecia desconhecer-lo. Entretanto, “se o parlamento não foi renovado, foi porque a oposição sempre se recusou a participar do órgão que organizaria as eleições previstas para 2003” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004b, p. 02).

Diante do impasse total entre o Governo e a oposição e do fracasso das iniciativas da OEA de encaminhar a solução da crise, a CARICOM resolveu, mais uma vez, tomar a iniciativa de tentar mediar um entendimento entre as partes em conflito. Convidou representantes da oposição para um encontro em Nassau, nas Bahamas, “com autoridades de alto nível daquela comunidade, entre as quais os chefes de Governo da Jamaica, das Bahamas e de Trinidad e Tobago, além de observadores dos EUA, do Canadá e da OEA”. Porém, “a oposição interpretou que o objetivo da reunião era não o de negociar um acordo entre as partes em conflito, mas o de lhe permitir expor aos líderes daquela organização, nos moldes de uma missão de informações, como percebe a situação de ‘caos e anarquia’ em que vive o país”. A oposição permaneceu com seu posicionamento sobre a necessidade da demissão de Aristide. Por sua vez, no final do mês foi a vez de Aristide ir à Kingston negociar com as autoridades caribenhas. (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004b, p. 02-03).

A CARICOM, que não possui muita credibilidade junto à oposição e para consegui-la “deve desfazer a imagem de favorável a Aristide”, estabeleceu um roteiro de medidas que deveriam ser seguidas pelo governo haitiano, que prevê:

- Estabelecer governo que inclua a participação da oposição e a escolha de um novo Primeiro-Ministro dentre as personalidades com mais credibilidade no Haiti;



- Tornar operacional o organismo eleitoral (o CEP) com vistas à organização de eleições legislativas em prazo razoável;
- Resolver a questão da segurança procedendo ao desarmamento de todas as gangues ou grupos armados e profissionalizando as forças policiais;
- Liberar imediatamente os ativistas ou líderes políticos ainda presos e que já se beneficiaram de decisões judiciais;
- Na ausência de parlamento, estabelecer conselho consultivo (de ‘sábios’) misto (quer dizer com a participação da oposição) para atuar como legislativo (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004b, p. 03).

Além destes termos, a CARICOM deixou claro que não aceitaria um golpe de Estado por parte da oposição, mas que se, caso, Aristide decidida se demitir antes do final do seu mandato, aceitaria a decisão. Todavia, expressa o Embaixador brasileiro, “como Aristide não tem a menor intenção de se demitir, pode interpretar-se essa frase como uma forma de pressão nem tão velada assim para que cumpra os compromissos assumidos”. Desta forma, “Aristide, sentindo-se pressionado tanto internamente quanto pela comunidade internacional, que apoia os esforços negociadores da organização caribenha, aceitou as exigências da CARICOM, e reiterou seu compromisso de realizar eleições nos próximos seis meses” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004b, p. 03).

O desarmamento da população, em especial dos ‘chiméres’ que integram as OPs, seria o ponto mais sensível das negociações. Principalmente “porque Aristide relutará muito em abrir mão do único apoio, por assim dizer, militar que dispõe, visto não poder confiar inteiramente na Polícia Nacional do Haiti, que consegue a proeza de superar em nível de corrupção a já elevadíssima média nacional”. E mesmo se o governo tivesse interesse nesse desarmamento não teria capacidade de fazê-lo, já que os grupos armados já deixaram claro que não vão entregar suas armas. Destarte, resta saber se a oposição, ao perceber Aristide enfraquecido e que ela mesma adquiriu força, aceitaria participar do esquema proposto pela CARICOM ou se manteria sua campanha em prol da demissão do Presidente. Esta última parecia a ação mais provável (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004b, p. 03-04).

Em 21 de fevereiro, chega a Porto Príncipe uma delegação composta por representantes da OEA, CARICOM, União Europeia, Canadá, França e o Secretário Geral Adjunto dos EUA para a América Latina. Havia o intuito de mais uma vez tentar uma solução negociada para a crise haitiana, que se agravava cada vez mais. Desta forma, apresenta-se um plano que inclui: nomeação de um novo Primeiro-Ministro (que teria o controle da força policial), a organização de eleições parlamentares em curto prazo, a criação de um ‘Conselho de Sábios’ para auxiliar Aristide na administração do país e na profissionalização da polícia. Medidas semelhantes à última tentativa de negociação, porém incluía a retirada de algumas atribuições do Presidente, que seriam transferidas a outros setores da sociedade, inclusive à

oposição. “Aristide, mesmo assim, aceitou integralmente o plano, deixando à oposição, que se tem negado a negociar qualquer acordo que não preveja sua saída do poder, o ônus de recusá-lo”. Como previsto, a oposição permaneceu firme e apresentou uma contraproposta, cujo principal ponto seria a saída de Aristide do poder. Mais uma vez percebe-se que não haveria negociação para os opositores se o Presidente não fosse afastado (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004c, p. 01).

Com receio de um possível ataque a Porto Príncipe pelos rebeldes, a situação na capital passa a se deteriorar. Os ‘chiméres’ armados começam a construir barricadas e impedir o acesso de veículos, principalmente à noite. O corpo diplomático instalado na capital demonstra sinais de inquietação e preparam operações de evacuação do pessoal das Embaixadas. Já sinalizada a retirada dos nacionais do México, Venezuela e até os funcionários da ONU que ali se encontravam. De acordo com Boisson, havia uma necessidade iminente do envio de uma eventual força multinacional a Porto Príncipe, que naquele momento ainda poderia desempenhar um papel de manutenção de paz e assistência humanitária. No entanto, se a decisão por uma intervenção acontecer apenas depois da tomada total do país pelos rebeldes a força teria que exercer uma abordagem de atuação diferente, “basicamente desalojar tropas já entrincheiradas e com controle do país”. O Embaixador brasileiro ainda solicita que “caso e quando a situação pareça ter chegado a nível que atente para a segurança dos brasileiros aqui residentes”, o pessoal deveria ser evacuado (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004d, p. 01).

Kieran Prendergast, subsecretário geral para assuntos políticos da ONU, expressou suas considerações sobre a situação haitiana na reunião informal do CSNU que tratou do assunto em 20 de fevereiro de 2004. Ele recorda que no relatório da ONU sobre o Haiti de 2001, havia a necessidade de “assegurar uma atmosfera de conciliação e boa vontade no país”, no entanto, em 2004 a situação não havia melhorado. O Haiti permanecia “marcado por volatilidade e instabilidade, traduzidas em confrontações abertas e significativa perda de vidas humanas”. O governo estaria reagindo violentamente aos ataques da oposição. Prendergast afirma que os rebeldes opositores se assemelham cada vez mais às gangues de rua e que possuem equipamentos e armamentos muito melhores do que a polícia (Telegrama Delbrasonu, 2004a, p. 01-02).

Diante desse quadro emergencial, a atuação da ONU voltava-se principalmente para a assistência humanitária e à proteção dos direitos humanos. De acordo com o subsecretário, “apesar das condições de insegurança, a ONU estaria alcançando manter provisão de alimentos e serviços essenciais para cerca de 13 mil famílias na capital e para

uma rede de quarenta mil alunos da rede escolar”. Prendergast ainda avaliou que o setor mais afetado pela crise seria o da saúde “uma vez que os hospitais encontram-se fechados ou operam de maneira parcial, em função da falta de segurança. Nessas condições, a possibilidade de surtos epidêmicos seria real” (Telegrama Delbrasonu, 2004a, p. 02).

No final de fevereiro, dia 28, com a proximidade dos rebeldes tomarem a capital, a situação política evoluiu com rapidez. Com o agravamento da crise, os Embaixadores dos EUA e da França, aparentemente, convenceram Aristide a renunciar, pois a situação se encaminhava para um ‘banho de sangue’. Em sua carta de afastamento suas palavras foram:

28 de fevereiro de 2004,  
 Eu jurei respeitar e fazer respeitar a Constituição.  
 Hoje à noite, 28 de fevereiro de 2004, eu estou decidido a respeitar e fazer respeitar a Constituição.  
 A Constituição garante a vida e a paz. A Constituição não deve ser afogada no sangue do Povo Haitiano.  
 Por isto, se esta noite minha demissão evitar um banho de sangue, eu aceito partir com a esperança que haverá vida e não morte.  
 Vida para todos.  
 Morte para ninguém.  
 Ao respeitar a Constituição.  
 Ao fazer respeitar a Constituição.  
 Haiti terá vida e paz.  
 Obrigado (ARISTIDE *apud* SEITENFUS, 2014, p. 85).

Não se sabe sob quais circunstâncias esta carta fora escrita, se as motivações foram realmente de um certo altruísmo, com o intuito de evitar mais violência, ou se a pressão franco-americana o fez sucumbir. No entanto, oficialmente, este foi o comunicado formal da renúncia.

No dia seguinte, o ex-presidente partiu para a República Centro-Africana. Logo em seguida, assume o poder, interinamente, o Presidente da Suprema Corte Boniface Alexandre. A primeira medida do Presidente interino fora solicitar o apoio internacional para o restabelecimento e manutenção da ordem no país, “o que foi prontamente atendido por França e EUA, e o Conselho de Segurança da ONU aprovou, em tempo recorde e por unanimidade, o envio de uma força de paz multinacional ao país” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004e, p. 01).

A aprovação célere da resolução 1529, que instituiu a Força Multinacional Interina, teria “servido também para fortalecer a imagem de coesão do Conselho de Segurança, ainda maculada pelo caso iraquiano, e de sua efetividade, no que se refere à capacidade de responder de maneira veloz a desafios iminentes” (Telegrama Delbrasonu, 2004b, p. 01-02). O representante permanente do Brasil na ONU, Sardenberg, afirma que a carta enviada por Alexandre ao Secretário Geral da ONU e à Presidência do Conselho de

Segurança foi o que gerou a justificativa para o senso de urgência no tratamento da questão. A carta traria as seguintes informações:

Em minha capacidade como Presidente Constitucional da República do Haiti, emito um apelo aos Governos dos países amigos em apoio, com toda a urgência, ao processo pacífico e constitucional que se inicia em meu país. Para esse fim, autorizo forças de segurança a ingressar e operar no território da República do Haiti para conduzir atividades destinadas a gerar um clima de segurança e estabilidade que sustente o processo político em curso, facilitar a provisão de assistência humanitária e, em geral, a ajudar o povo do Haiti (ALEXANDRE *apud* Telegrama Delbrasonu, 2004b, p. 02).

Nesse contexto, o Conselho de Segurança aprova a resolução com os seguintes elementos sob a égide do Capítulo VII da Carta:

- (i) exorta os Estados Membros a apoiarem a sucessão constitucional e o processo político em curso no Haiti e a promoção de uma solução pacífica e duradoura para a corrente crise;
- (ii) autoriza o imediato envio de uma Força Multinacional Interina por período não maior do que três meses para, entre outros objetivos, contribuir para um ambiente seguro e estável na capital haitiana e em outras partes do país, conforme apropriado e sempre que as circunstâncias permitam, e facilitar a provisão de assistência humanitária e o acesso desimpedido das agências à população haitiana, bem como a assistência internacional à polícia e à guarda costeira haitianas;
- (iii) declara intenção de estabelecer uma força de estabilização em sucessão à força multinacional no período de três meses, cujo tamanho, estrutura e mandato serão objeto de recomendações do SGNU;
- (iv) solicita à liderança da Força Multinacional Interina no Haiti que reporte periodicamente, por meio do SGNU, sobre a implementação de seu mandato (Telegrama Delbrasonu, 2004b, p. 02).

Sobre a renúncia do ex-Presidente, o Embaixador brasileiro no Haiti chega a afirmar que “Aristide não conseguiu resistir à aliança franco-americana, com apoio canadense, que se formou contra ele”. Sobretudo considerando-se que “os republicanos norte-americanos nunca lhe foram muito favoráveis, assim como o governo francês, cuja posição se endureceu ainda mais após o lançamento da campanha em prol da restituição da dívida da independência lançada pelo mandatário haitiano<sup>44</sup>” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004e, p. 01).

Apesar de a partida de Aristide representar, de toda maneira, o início de uma solução para a grave situação enfrentada pelo país, o aparecimento de novos problemas estavam previstos. O papel dos rebeldes armados nesse novo momento precisava ser resolvido. Segundo Boisson, “por mais que Colin Powell diga não desejar a participação dos líderes dos grupos rebeldes no novo governo, parece fora de dúvida de que são eles os atores

---

<sup>44</sup> A França não reconheceu, de início, a independência do Haiti, que vivenciou um forte isolamento político e econômico. Para lograr o reconhecimento francês o Haiti teve que pagar uma grande quantia, equivalente a US\$ 21 bilhões atuais, como ressarcimento aos donos de escravos daquele país (SEITENFUS, 2014). Aristide, enquanto Presidente haitiano, iniciou uma forte campanha para que a França restituísse esse valor pago.

da cena política haitiana de pleno direito e que terão que ser considerados de alguma maneira” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004e, p. 02).

Além disso, há questionamentos quanto à partida de Aristide. O mesmo declarou para a deputada norte-americana, Maxime Waters, representante do *black caucus*<sup>45</sup> e ligada ao partido Lavalas, “que foi sequestrado, havendo sido conduzido ao aeroporto e embarcado no avião que o transportou para a África à força. Além disso, imaginava que seu destino era a África do Sul, e não a República Centro-Africana”. Isso seria resultado de uma conspiração franco-americana (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004e, p. 02). “Os membros da CARICOM, assim como a Venezuela, ainda demonstram insatisfação com a maneira como o assunto foi conduzido”, não manifestaram disposição em participar da força de manutenção de paz estabelecida pelo Conselho de Segurança e insistem em uma investigação internacional para o caso (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004f, p. 03).

Por sua vez, Aristide “corre agora o risco de ser considerado ‘persona non grata’ na República Centro-Africana, pelas declarações que deu contra os EUA e a França” e sua persistência na afirmação de que fora sequestrado. Já a África do Sul, que consistia no país de preferência de Aristide, “por pressão norte-americana, mas seguramente por causa das próximas eleições mantém postura protelatória quanto à possibilidade de receber o ex-Presidente”. Visto que, Mbeki foi duramente criticado por ter comparecido às comemorações do bicentenário da independência do Haiti e seria mais uma vez alvo da oposição se aceitasse Aristide em seu país (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004f, p. 03).

Os EUA e a França passam a ser o foco de fortes reações contrárias devido à saída do ex-Presidente, principalmente por parte da CARICOM, em especial pela Jamaica, à qual se somou com a União Africana, e “condenou como inconstitucional a remoção de Aristide do cargo e apoiou o pedido de investigação sob a égide da ONU”. Boisson afirma que “com todas essas iniciativas e apoios, inclusive de países que não tinham, na verdade, relacionamento mais íntimo com o Haiti durante seu período no poder, Aristide consegue manter-se em evidência, claramente seu principal objetivo no momento” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004g, p. 01-02).

O Primeiro-Ministro da Jamaica, P.J. Patterson, para consternação das potências envolvidas, autoriza Aristide a visitar o país, vizinho marítimo do Haiti, por período não superior a dez semanas, encerrando na prática seu exílio na República Centro-Africana. O novo Primeiro-Ministro haitiano, Gérard Latortue, que acabara de assumir o cargo, “definiu o

---

<sup>45</sup> Bancada do Congresso norte-americano com membros exclusivamente afro-americanos.

gesto de Patterson de inamistoso, declarou que o regresso de Aristide à região apenas aumentará as tensões no Haiti, retirou o Embaixador haitiano de Kingston e ‘congelou’ as relações bilaterais”. Uma das preocupações com o retorno de Aristide à região consiste na permanência da presença de *chiméres* armados favoráveis ao ex-Presidente e sua aproximação poderia incitá-los a agir (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004g, p. 02).

O desarmamento de todos os lados envolvidos no caos haitiano, providência que seria um passo importante para a estabilização do país, mostrava-se de uma dificuldade extraordinária. Conforme o Embaixador brasileiro, “o país tem uma história violentíssima; sua população está há muito tempo acostumada ao uso de armas de fogo e qualquer um que possa, tem arma em casa”. Ademais, “o exacerbamento das paixões políticas, as recriminações mútuas, o ódio entre grupos, inclusive raciais e sociais, tornam muito difícil que qualquer segmento entregue as armas de que dispõe a não ser pela força” e vale salientar que a polícia haitiana não possui pessoal, equipamento, preparo ou moral para realizar esta tarefa. “Para tentar o desarme da população, seria necessário um número muito maior de soldados do que os da Força Multinacional Interina ou da próxima Força de Estabilização” e é essencial recordar que “em 1994, mais de 21 mil soldados estrangeiros não desarmaram praticamente ninguém” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004g, p. 03).

Na região o clima tenso permanecia, o Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, “ofereceu asilo ao ex-presidente Aristide, acusando Washington de tê-lo sequestrado, e declarou que não reconhecerá o novo governo haitiano de transição”. No entanto, em reunião agendada para 25 e 26 de março, em São Cristóvão e Névis, a CARICOM começará a discutir o possível reconhecimento do governo provisório haitiano, caso esta decisão seja tomada, “Caracas talvez termine por também fazê-lo” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004h, p. 01).

A tarefa do novo governo do Haiti não seria fácil, de acordo com o Embaixador brasileiro em Porto Príncipe a situação do país piorara consideravelmente, em especial pela ocorrência de “saques generalizados, as delegacias de polícia foram queimadas e praticamente todos os prisioneiros comuns soltos pelos rebeldes, e as agências humanitárias, por razões de segurança, não estão conseguindo chegar à maior parte do país” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004h, p. 02).

Na reunião da CARICOM a comunidade decidiu por não receber Latortue no encontro pelas já conhecidas justificativas sobre as dúvidas quanto à retirada de Aristide. Tal atitude foi fortalecida pela consternação dos membros depois das afirmações do Primeiro Ministro haitiano sobre o congelamento das relações diplomáticas bilaterais com a Jamaica,

logo após este país conceder asilo temporário ao ex-Presidente Aristide. Boisson afirma que a CARICOM encontra-se em um dilema, visto que “visivelmente, ainda sente o golpe no seu amor-próprio causado pela recusa do CSNU em aceitar seu pleito de defesa do governo Aristide”, visto que a base do plano de ação, para a solução da crise política haitiana, exposto pela CARICOM contava com a permanência do Presidente. Todavia, “é do interesse da região um vizinho menos instável, o que não apenas excluiria o isolamento do país pela organização como também exigiria sua participação na institucionalização do Haiti” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004j, p. 01-02).

Ao final da reunião, mesmo com toda a pressão, aparentemente, exercida pelos Estados Unidos, os líderes caribenhos “decidiram não reconhecer nem rejeitar o governo interino haitiano, reafirmaram, contudo, que o Haiti permanece membro da organização”. Quanto a Aristide, após ter declinado o oferecimento de asilo da Nigéria e da Venezuela, sua destinação final será mesmo a África do Sul, “o que sempre pareceu sua opção preferencial”, no entanto, apenas será concretizado após as eleições gerais daquele país, marcadas para 14 de abril, “para evitar que a presença de Aristide cause problemas para Thabo Mbeki que, como se recorda, foi duramente criticado pela oposição sul-africana por ter comparecido às comemorações do bicentenário da independência do Haiti” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004j, p. 02-03).

Ainda no mês de março, chega ao Haiti uma missão brasileira composta por 11 oficiais superiores com a função de “levantar as necessidades logísticas da participação brasileira na futura Força de Estabilização da ONU”. Boisson afirma que os brasileiros foram muito bem recebidos pelos norte-americanos que apresentavam “visível interesse em passar logo a missão para outros países e saírem rapidamente do Haiti”. Durante a missão, a maior dificuldade encontrada fora no que toca ao alojamento das tropas. Os contingentes norte-americano e chileno estavam ocupando a Universidade doada por Taiwan que ainda não havia sido inaugurada. Durante o período de caos que precedeu a saída de Aristide essas instalações foram saqueadas, os militares norte-americanos investiram recursos para tornar o local habitável novamente e estavam “dispostos a nos repassar essas benfeitorias gratuitamente, caso a tropa brasileira, como é de nosso interesse, fique com o local”. Porém, o representante militar do Secretário Geral da ONU informou que o interesse da organização é desocupar a Universidade para que ela passe a funcionar como tal. O Embaixador brasileiro expressa que essa iniciativa prejudicaria os interesses brasileiros, além de que “o reequipamento da universidade tomaria bastante tempo e consumiria recursos de monta”, os quais não se sabia de onde viriam. Além de que, a saída das tropas estrangeiras do local possibilitaria a

ocorrência de novos saques. Ademais, o comandante norte-americano afirmou que “no caso de não serem passadas as instalações para o Brasil, os EUA não mais aplicariam um tostão sequer no seu melhoramento” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004i, p. 01-02).

A situação humanitária do Haiti necessitava de grande atenção. O subsecretário-geral para assuntos humanitários, Jean Egeland, reitera que a compreensão dos acontecimentos traumáticos recentes deve levar em consideração que os mesmos ocorreram já em meio a uma situação de “emergência humanitária silenciosa”. As condições de vida da população eram extremamente precárias: a) 42% da população vive abaixo da linha de pobreza; b) apenas 20% da população adulta possui emprego formal; c) 40% não possui nenhum acesso a serviços de saúde; d) 1 em cada 10 crianças morre antes dos 5 anos de idade, o que caracteriza um dos maiores índices de mortalidade infantil no hemisfério ocidental; e) metade das crianças em idade escolar não tem acesso ao ensino. “Os últimos eventos no Haiti teriam exacerbado essas condições de extrema pobreza e vulnerabilidade, as quais se mostram mais incisivas nas áreas de Gonaives, Port de Paix, Cap-Haitien, Fort Liberte, Hinche e Porto Príncipe” (Telegrama Delbrasonu, 2004c, p. 01-02).

De acordo com Egeland, quatro setores apresentavam situação mais crítica para a população, o primeiro seria o setor de saúde, no qual os serviços foram seriamente afetados pela violência, muitos funcionários abandonaram suas funções devido à insegurança, hospitais chegaram a ser invadidos por grupos armados. Em seguida havia preocupação quanto à segurança alimentar, os problemas com transporte e distribuição afetaram o abastecimento das redes comerciais e da prestação de auxílio humanitário, vários estoques foram saqueados, o preço dos alimentos básicos mais do que dobrou, “seria premente a necessidade de restabelecer os canais de abastecimento”. No que se refere ao setor de educação, devido à situação constante de insegurança, a maioria das escolas e universidades encontrava-se fechada e a reabertura destas seria uma medida prioritária, “uma vez que [a volta às aulas] ajuda a restaurar o senso de normalidade e retira os jovens e crianças das ruas”. Por fim, os refugiados eram um fator que merecia atenção, “mais de 1400 haitianos buscaram obter refúgio em países vizinhos, mas a maioria já terá retornado ao Haiti” o que demanda ações de realocação da população (Telegrama Delbrasonu, 2004c, p. 02).

Sobre a melhora da situação após a chegada da Força Multinacional Interina (MIF – Multinational Interim Force, em inglês), o Secretário Geral Assistente (SGA), Danilo Türk, em uma reunião de consultas informais do CSNU, ressaltou que a instituição imediata da MIF teria evitado a ocorrência de uma grave crise humanitária no Haiti. É possível pensar que “a situação evoluiu de uma perspectiva de crise iminente para uma condição de desastre perene”.



Embora, mesmo com a volta de “um certo nível de normalidade” nas principais cidades que contam com a presença de tropas estrangeiras, a volatilidade da questão de segurança permanece “marcada pelo colapso das estruturas públicas, pela violência generalizada, por saques e trocas de tiro esporádicas” (Telegrama Delbrasonu, 2004f, p. 01).

A MIF exerce controle principalmente sobre a capital, o que permite o início do deslocamento de tropas internacionais para outras regiões do país. Entretanto, observou-se que fora de Porto Príncipe “praticamente inexistente administração e forças de segurança públicas em funcionamento”. Várias cidades menores “continuam sob controle de forças irregulares, grupos rebeldes e gangues”. Incrementar os níveis de segurança nessas áreas é essencial. Além disso, “o SGA indicou que a questão do respeito aos direitos humanos se viu amplamente prejudicada pela prevalência do clima de impunidade”. Os abusos continuam sendo um problema premente, principalmente com as mulheres. Porém, “a abertura de ‘corredores de segurança’ permitiu acesso de ajuda humanitária aos necessitados, especialmente às crianças”, que retornam paulatinamente às escolas após o estabelecimento da realização de patrulhas em áreas previamente designadas, a pedido da UNICEF (Telegrama Delbrasonu, 2004f, p. 02-03).

Türk enfatiza que “o cenário atual seria mais complexo do que o de uma década atrás” e a ação da comunidade internacional encontraria alguns desafios. “Na visão do secretariado, o objetivo primordial da comunidade internacional deveria ser a criação do ambiente de segurança necessário ao equacionamento dos problemas reais do Haiti”, para tal a sugestão do SGNU de aumentar o engajamento das organizações regionais e da sociedade internacional seriam primordiais (Telegrama Delbrasonu, 2004f, p. 03).

E para que os ‘erros’ já cometidos em missões anteriores no Haiti não se repitam, o SGA menciona a necessidade de maior reflexão sobre os seguintes aspectos:

- 1) Necessidade de adoção de uma perspectiva de longo-prazo no planejamento e comprometimento da comunidade internacional em ações voltadas para o desenvolvimento. É previsível que a futura missão das Nações Unidas no país terá o formato de uma operação de paz. O principal desafio, contudo, consiste em identificar mecanismos para evitar o posterior desengajamento internacional após o equacionamento dos problemas humanitários mais imediatos do Haiti;
- 2) Necessidade de proporcionar coordenação mais eficiente dos principais atores envolvidos, nomeadamente, das Nações Unidas e suas Agências especializadas, da CARICOM, da OEA, das Organizações não-governamentais e dos demais parceiros bilaterais do Haiti;
- 3) Diante de sua magnitude, os desafios enfrentados pelo Haiti requerem um “apoio internacional maciço”. Seria preciso evitar o erro incorrido na década passada de excluir o Haiti dos planos de recuperação. É preciso estimular o surgimento de um sentimento de “ownership” dos projetos e programas da comunidade internacional no próprio povo haitiano, de modo a reforçar a ideia de

que o Haiti deve encarregar-se do seu próprio futuro (Telegrama Delbrasonu, 2004f, p. 04).

O enviado especial do SGNU para o Haiti, John Reginald Dumas, expressa que, quanto ao desarmamento da população, a MIF “tem adotado a política de apenas desarmar aqueles indivíduos que portassem armas de forma ostensiva nas ruas”, esta linha de ação inicial justifica-se devido ao fato de que a Constituição haitiana confere direito à posse de armas de fogo em casa, dificultando uma ação mais rígida. Além disso, Dumas apresenta dados estatísticos que corroboram a situação de extrema pobreza do país: a) 75% da população sobrevive com menos de US\$1,00 por dia; b) cerca de 1 milhão de crianças não vão à escola; c) 523 crianças entre 1000 morrem antes de completar um ano de idade; d) a maioria da população não paga impostos, “com base no argumento de que os serviços seriam demasiadamente precários e corruptos”. Diante desta realidade o SGA “frisou ser necessário não reconstruir o estado haitiano, mas sim criá-lo” (Telegrama Delbrasonu, 2004j, p. 02-03).

O governo interino do Haiti começara com um discurso de reconciliação nacional e desarmamento de espíritos, expresso tanto pelo Presidente Alexandre quanto pelo Primeiro Ministro Latortue. Entretanto, conforme Boisson, suas ações, aparentemente, parecem “acirrar os ânimos e aprofundar ainda mais as divisões da já bastante fraturada sociedade haitiana”. O Ministro da Justiça, no início de abril, anuncia “que vai pedir a extradição de Aristide com base em acusações de corrupção e abusos dos direitos humanos” e cria uma comissão para examinar o assunto. Tal atitude desagrade os membros da CARICOM que se posicionam contra a extradição e aumenta o descontentamento dos países caribenhos com a situação estabelecida no Haiti e com as potências particularmente interessadas, EUA e França. A constante campanha de perseguição aos partidários do ex-Presidente também integra as medidas pouco ou nada conciliatórias do governo interino (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004k, p. 01).

Boisson afirma que a situação de segurança no Haiti continua preocupante, “vagam pelas principais cidades do país, armados, todo tipo de bandidos: meliantes comuns, bandos pró-Aristide, bandos sem ligações políticas, antigos militares, antigos chefes de polícia locais responsáveis por crimes contra os direitos humanos”. Além disso, os soldados que compõem a Força Multinacional Interina, em especial as tropas norte-americanas, são recebidas “com mal disfarçada hostilidade pela população”. O Embaixador brasileiro diz que, “na verdade, as únicas mudanças que se notam após a intervenção têm sido para pior”, entre elas refere-se ao aumento do custo de vida, à redução ainda maior do fornecimento de energia

elétrica, aumento grande da insegurança, etc. (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004l, p. 02).

Em 30 de abril de 2004 o governo provisório nomeia os membros para compor o Conselho Eleitoral Provisório (CEP), órgão criado para agilizar os processos para a realização das eleições previstas para o final de 2005. “O CEP deveria incluir nove membros, mas, como esperado, o partido Famni Lavalas, do ex-Presidente Aristide, não indicou representante” devido à perseguição de que são vítimas os membros do partido (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004m, p. 01). Em carta à Latortue um dia antes da nomeação, o Comitê Executivo do Partido reiterou que somente iria indicar um representante para o CEP se as seguintes condições fossem satisfeitas:

Formação de uma comissão para verificar a legalidade das prisões de membros do Lavalas; desarmamento e desmantelamento dos grupos armados; criação de um clima de segurança que permita aos membros do partido se reunirem sem constrangimentos; e fim da perseguição aos integrantes do Lavalas, através do país (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004m, p. 01).

O que aparentemente não foi atendido, visto que Latortue, na posse dos oito membros do Conselho, “manifestou sua determinação de fazer funcionar a máquina eleitoral, mesmo sem a participação do partido de ex-Presidente” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004m, p. 01).

Em 1 de junho ocorreu a cerimônia de transferência de autoridade da Força Multinacional Interina (MIF) para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. A ocasião contou com as presenças do Presidente haitiano, Boniface Alexandre; do Primeiro Ministro Latortue; do Conselheiro Especial do Secretário Geral da ONU, Reginald Dumas; do Comandante da MINUSTAH, o general brasileiro Augusto Heleno Ribeiro Pereira; do Comandante da MIF, o General Coleman; assim como os representantes diplomáticos residentes no Haiti e alguns integrantes da administração atual do país. Os membros do partido Famni Lavalas não foram convidados (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004n, p. 01).

O Presidente Alexandre, em seu pronunciamento, enfatizou o desenvolvimento econômico como um dos objetivos primordiais para a estabilização do Haiti, além de agradecer a ajuda humanitária que pôde chegar à população graças ao trabalho das tropas da MIF. Kofi Annan enviou uma mensagem, lida por Dumas, que entre outras coisas conclamou o Governo Provisório a dialogar com todas as forças políticas do país. Também reiterou a natureza multidimensional da missão e instou a comunidade internacional a comprometer-se em longo prazo com a estabilização e reconstrução do país, assinalando que a cooperação da

OEA e da CARICOM com esse processo seria de extrema importância para a plena realização dos objetivos da Resolução 1542 (2004) (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004n, p. 02).

Segundo Boisson, o General brasileiro, em seu discurso, expressou que as medidas de desarmamento deveriam contemplar, principalmente, a iniciativa de desarmar os espíritos, passo fundamental para a estabilização do Haiti. Também “assinalou ao povo haitiano que a MINUSTAH não é uma força de ocupação, e que sua intenção é trabalhar junto com os haitianos na estabilização do país”. Suas palavras enfáticas e encorajadoras sobre a cooperação do povo com as tropas seria um incentivo à melhor aceitação da missão por parte da população, elemento crucial para o bom funcionamento da operação e o que dificultou, de certa forma, o êxito da MIF (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004n, p. 02).

As tropas brasileiras que chegavam ao Haiti foram provisoriamente instaladas em galpões situados na área do aeroporto. A intenção brasileira, como supracitado, consistia em estabelecer o alojamento dos militares na Universidade de Medicina que fora utilizada pelas tropas da MIF. Entretanto, o Governo Provisório respondeu negativamente ao pedido brasileiro com justificativa de a comunidade universitária estar pressionando pela reabertura das atividades acadêmicas, como também o Conselho Executivo teria reivindicado a inclusão deste campus ao patrimônio da Universidade Estatal do Haiti. A Chancelaria haitiana em nota datada de 31 de maio afirma que “o prolongamento da estada das forças internacionais nesse campus pode ser mal percebido pelos professores e estudantes da Universidade Estatal do Haiti e suscetível de criar fricções e ataques, que a MINUSTAH deveria evitar” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004o, p. 01-02).

Quanto à composição do Conselho Eleitoral Provisório, que ainda permanecia sem a nona representação, inicialmente destinada ao Famni Lavalas, os membros ativos do mesmo precisavam solucionar o preenchimento desta vaga remanescente. De acordo com o Embaixador Boisson, o partido do ex-Presidente Aristide teria imposto novas exigências para que pudesse indicar um representante para o CEP, que não foram muito bem recebidas. Desta forma, o Conselho “decidiu não mais aguardar a indicação daquele partido e preencher a cadeira vaga, conforme permitido pela regulamentação local” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004p, p. 01).

A articulação dos atores e organismos para um trabalho conjunto na organização das eleições haitianas foi um fator relevante para o processo eleitoral. O Brasil havia informado ao chefe da Missão Eleitoral da ONU, Dong Ngyen, que estimava a coordenação de todo o processo pela ONU, mas com a cooperação paralela da OEA e da CARICOM (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004q, p. 02). Uma eventual contribuição brasileira para

esse processo (havia sido proposta uma cooperação brasileira através da disponibilização de urnas eletrônicas) deveria ser canalizada por intermédio da organização interamericana. Santiago Murray, coordenador da Missão Especial da OEA que acompanhou o processo eleitoral na República Dominicana no mês de maio, informou ao embaixador brasileiro que não haveria problemas relevantes no trabalho conjunto entre a Missão da OEA e a da ONU, “desde que a organização interamericana possa ter voz na indicação do representante da ONU que se ocupará especificamente da vertente eleitoral da MINUSTAH” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004r, p. 02).

Santiago Murray ainda informa que dispõe de canal direto de comunicação com o TSE, no Brasil, “com o qual já discuti a possibilidade de eventualmente vir a utilizar urnas eletrônicas no Haiti”. A proposta de Ngyen era de realizar um projeto piloto com a participação de 20% do eleitorado haitiano nas urnas brasileiras. Murray afirma ser um projeto muito ambicioso e sugere reduzir a participação para 10% dos recintos eleitorais. Ademais, expressa que a participação brasileira nesse processo seria muito importante, “julga que seria extremamente benéfica para a imagem do Brasil no exterior e considera mesmo natural que, dado o papel de liderança do Brasil na MINUSTAH, nosso Governo desempenhe também no processo eleitoral um papel protagônico” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004r, p. 02).

A data de 25 de junho marcou a efetiva transferência da autoridade da MIF para a MINUSTAH. A missão de estabilização chegou oficialmente ao Haiti em 01 de junho, no entanto, para que não houvesse vazio de poder a força interina passou a exercer suas atividades simultaneamente com a nova missão, enquanto a mesma se estruturava *in loco* para exercer suas atividades a contento. A MIF encerra suas atividades na data mencionada, quando a MINUSTAH assume completamente a responsabilidade da estabilização do Haiti (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004s, p. 01).

Ainda no mês de junho foi divulgado pela Anistia Internacional um relatório intitulado “*Haiti: Breaking the Cycle of Violence – a last chance?*” que revela grande preocupação no que concerne às persistentes violações dos direitos humanos no país. Uma das críticas dirigidas ao Governo Provisório é que este se direciona a prender os membros do Famni Lavalas suspeitos de atos de violência policial e corrupção, mas falham em agir contra as graves violações dos direitos humanos que acontecem, e mais que isso, muitas vezes o governo se torna o próprio autor das violações contra os partidários de Aristide com “ameaças de sequestro e execuções sumárias, discriminação e assédio dirigidos contra funcionários

públicos considerados partidários do ex-Presidente” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004t, p. 02).

Quanto a Força Multinacional Interina o relatório menciona “situações de intimidação gratuita contra os membros do Famni Lavalas e casos que indicariam a forte propensão dos soldados para fazer o uso de armas em situações onde tal recurso poderia ter sido evitado”. De acordo com a Anistia Internacional, a MINUSTAH “constituiria oportunidade, talvez a última chance, para quebrar o ciclo de violência e impunidade que, há muitos anos, tem dominado o Haiti”. Neste âmbito a ONG britânica recomenda que a nova missão no país dê prioridade à implementação de um programa efetivo de desarmamento, em conjunto com a Polícia Nacional Haitiana, além de manter um papel central na proteção dos direitos humanos (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004t, p. 02-03).

Entre 13 e 14 de julho a missão da CARICOM visita o Haiti com o intuito de “analisar com o Governo Provisório haitiano as possibilidades da retomada das relações diplomáticas” e do reconhecimento do novo governo pela organização. A missão foi chefiada pela Ministra dos Negócios Estrangeiros de Barbados, Billie Miller, que menciona que “a visita se reveste de importância ao indicar que a normalização das relações entre o Haiti e a organização regional está em bom caminho”. A Ministra não deixou claro quando a decisão do reconhecimento do novo governo será tomada, no entanto, “declarou que relatório sobre a visita ao Haiti será brevemente apresentado aos quinze membros da Comunidade caribenha e que espera que esse impasse chegue logo a um fim” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004u, p. 02-03).

O CEP, que seria responsável pelo início da normalização política, por meio da realização das eleições no país previstas para o final de 2005, começou a enfrentar conflitos internos que praticamente paralisaram as atividades do órgão. De acordo com o que se comentou no Haiti, pelo ponto de vista do Embaixador brasileiro, “as causas dos conflitos decorrem de luta política interna, que estaria opondo a Senhora Roselor Julien, representante da Igreja Católica e presidente do Conselho, ao Senhor François Benoît, representante do setor privado e tesoureiro do órgão”. Nesse contexto o Benoît teria “acusado a presidente de pretender apoderar-se do aparelho eleitoral, mediante nomeações unilaterais e ilegais, efetuadas a revelia dos demais membros do Conselho”. O representante da Comissão Europeia afirmou que “caso o Conselho não tome, até o início do próximo mês de outubro, decisões importantes que dele se esperam, a Comissão poderá ver-se impedida, administrativamente, de alocar a ajuda que prometeu para a realização das eleições” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004v, p. 01-03).

Em agosto, durante reunião do ‘*core group*’<sup>46</sup> da MINUSTAH, já com o Representante Especial do Secretário Geral da ONU que havia sido recentemente indicado, o chileno Juan Gabriel Valdés, discutiu-se a situação do Haiti depois da chegada da missão de paz. Valdés “declarou ter recordado ao Primeiro Ministro que o mandato da MINUSTAH é o de ajudar o Governo Provisório em suas políticas. Nessas condições, confirmou ter cobrado de Latortue a adoção de uma política efetiva de desarmamento”, para que as medidas propostas não sejam consubstanciadas apenas no quadro conceitual, mas que sejam efetuadas em um plano de ação concreto. O Representante Especial também expressa não ter percebido progresso no diálogo nacional, apesar de notar da parte dos membros do Famni Lavalas uma disposição para aproximação e participação do processo eleitoral (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004x, p. 01-02).

O Secretário Geral Assistente para Operações de Paz, Hédi Annabi, em fins de agosto, expressou suas considerações sobre a atual situação no Haiti, concernente a questões de segurança sobre as quais enfatiza que a MINUSTAH encontrou boa receptividade por parte da população haitiana. Salientou que “embora o presente contingente da força não permita a distribuição desejada no terreno, esse quadro estaria sendo contornado com a realização de patrulhas regulares” e deixou um alerta “para o fato de persistirem tentativas, por parte de gangues armadas, de ganhar o controle de áreas ao norte e ao leste do Haiti”. Em relação ao processo de desarmamento informa que “no presente estágio, a MINUSTAH não conta com capacidade militar ou policial que permita apoiar eventuais esforços no sentido de promover o desarmamento” (Telegrama Delbrasonu, 2004u, p. 02).

Durante os três primeiros dias de setembro a Comissão Interamericana de Direitos Humanos realizou uma visita ao Haiti e divulgou um parecer no qual são expressas várias preocupações quanto à situação que o país ainda enfrenta. O comunicado da Comissão mantém o foco “em áreas chave nas quais a liberdade e os direitos básicos dos haitianos permanecem fracos e em perigo”. Uma das preocupações, em particular, refere-se a frágil situação de segurança, devido ao controle de diversas áreas importantes do país por grupos armados, onde o Estado não está conseguindo prover uma proteção efetiva para as pessoas que vivem nessas regiões. Outro fator relevante está na fraca administração da justiça no país que conta com um alto índice de impunidade, inclusive em casos passados de abuso dos direitos humanos. Além disso, há uma grave preocupação com violações dos direitos

---

<sup>46</sup> Grupo de discussão aprovado pela Resolução 1542 (2004), liderado pelo Representante Especial do SGNU e composto pelo *Force Commander*, representantes da OEA e da CARICOM, instituições financeiras internacionais e outras lideranças importantes.

humanos perpetradas contra membros de grupos específicos, como mulheres, crianças e defensores dos direitos humanos. A comissão teria recebido informações da ocorrência de estupro de mulheres e garotas cometidos por grupos armados e bandidos, como também trabalho infantil, sequestros e outros sérios problemas remanescentes da sociedade haitiana. O comunicado reitera a necessidade de o Estado tomar atitudes concretas para evitar e prevenir condutas dessa natureza (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004y, p. 01-04).

Em outra ocasião, o Secretário Hédi Annabi expressa que a situação do Haiti permanece em processo de considerável deterioração e se tornou ainda mais crítica devido ao furacão Jeanne. Considerando que além da fragilidade política e social o Haiti faz parte de uma região muito propícia ao acontecimento de tragédias ambientais. Este furacão, que atingiu o país em setembro resultou em um impacto humanitário enorme, principalmente em Gonaïves e, em menor escala, em Port de Paix. De acordo com Annabi, até meados de outubro “calcula-se em 1900 o número de mortos e 900 desaparecidos. Chega a 2600 o número de feridos, e cerca de 4500 casas foram destruídas”. Além disso, Annabi menciona que os atos de violência criminosa se multiplicam com enfrentamentos entre as forças de segurança haitianas e integrantes do grupo pró-Aristide, o Famni Lavalas; tiroteios esporádicos e manifestações violentas por parte dos rebeldes e ex-militares. “Os distúrbios generalizados fizeram com que as atividades portuárias fossem abandonadas, o que afeta seriamente o fluxo da ajuda humanitária” (Telegrama Delbrasonu, 2004v, p. 01-02).

A chegada das forças da MINUSTAH continua morosa e parcela significativa do contingente já instalado teve que ser desviada para contribuir com ajuda humanitária. Segundo o Secretário da ONU, “apenas 3092 militares estão no terreno, de um contingente de 6700 homens aprovado pelo CSNU”. A coordenação entre as atividades da missão e as forças policiais locais inclui a realização de patrulhas conjuntas e várias delas resultaram em “mais de uma centena de indivíduos detidos”, entretanto, por especulações de Annabi, “devido a vazamentos de informações, poucas armas foram apreendidas”, realidade que demonstra a ineficiência do processo de desarmamento. O Secretário manifesta que “para que os múltiplos problemas que têm levado à instabilidade sejam resolvidos, será necessário alcançar progressos sociais no país capazes de dar à população o sentimento de que a presença internacional está tendo efeitos positivos”. Destarte pode-se refletir que a complexidade da natureza dos problemas haitianos, assim como o tenso processo de reconciliação nacional, demonstram que os resultados imediatos à implantação da MINUSTAH não foram tão positivos como se previa e que um longo caminho ainda precisava ser percorrido (Telegrama Delbrasonu, 2004v, p. 02).



Percebe-se que o ano de 2004 foi bastante intenso. Vários acontecimentos permearam a realidade dos haitianos nesse ano. Elementos políticos como a controversa renúncia de Aristide; a insatisfação da CARICOM com o processo de retirada do ex-Presidente do poder; as medidas pouco efetivas do Governo Provisório; os problemas operacionais existentes no CEP; além dos fatos que envolvem condutas violentas, grupos armados circulando pelo país, violações dos direitos humanos. A MINUSTAH foi instaurada como uma proposta de auxiliar o Governo Provisório a restabelecer a paz e a segurança no país. Como também trazer uma possibilidade de estabilização econômica e social para que o Haiti possa, aos poucos, ser responsável pelo seu próprio futuro.

As raízes haitianas possuem um histórico muito violento, a população estava acostumada a viver em um ambiente de degradação. Valores distorcidos como despotismo e autoritarismo eram muito arraigados à realidade do país. A missão da ONU encontrou um ambiente muito complexo e o processo de estabilização seria lento e gradativo. No entanto, apesar das dificuldades, tanto no contexto em que se encontram quanto em questões operacionais, a MINUSTAH se torna o instrumento de esperança para a reconstrução de um estado falido.

### **2.3. A MINUSTAH**

A ocorrência constante de conflitos violentos entre os defensores do Governo Aristide e a oposição, levava o Haiti a uma iminente catástrofe humanitária e agravava o colapso político e social do país. O Presidente interino, Boniface Alexandre, que assumiu o poder após a renúncia de Aristide solicitou, como visto anteriormente, o auxílio da comunidade internacional para estabilizar a situação. Desta forma, a ONU, no mesmo dia da renúncia do Presidente, aprova a Resolução 1529 (2004) e estabelece uma Força Multinacional liderada pelos EUA como medida de emergência para atender ao pedido de Alexandre e ajudar com a restauração da paz e da segurança do país caribenho. A MIF seria o instrumento de auxílio imediato até que uma missão de paz da ONU, de fato, fosse estruturada e posta em prática.

No relatório do Secretário Geral da ONU, S/2004/300<sup>47</sup>, em 16 de abril de 2004, Kofi Annan recomenda o estabelecimento de uma operação de estabilização multidimensional que seria conhecida como a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti –

---

<sup>47</sup> Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2004/300](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/300) (acesso em 07 de maio de 2015).

MINUSTAH. A missão deveria ajudar o Haiti a encontrar, de maneira sustentável, um meio de alcançar a paz e a estabilidade, construir e fortalecer o funcionamento de instituições democráticas, além de auxiliar no restabelecimento do “*rule of law*”, promover o desenvolvimento econômico e social e a boa governança (UNITED NATIONS, 2004b).

De acordo com as recomendações do SGNU e com o que foi estabelecido pela RES/1529/2004<sup>48</sup>, que declara a prontidão no estabelecimento próximo de uma missão de estabilização para dar suporte na continuidade do processo de pacificação e manter um ambiente seguro e estável, o Conselho de Segurança aprova a Resolução 1542 (2004)<sup>49</sup>, em 30 de abril, que institui a criação da MINUSTAH.

O preâmbulo da resolução menciona o receio com a violação dos direitos humanos e impulsiona o Governo Interino a tomar todas as medidas necessárias para por um fim na impunidade e estabelecer uma administração eficiente. A MINUSTAH foi introduzida por um período inicial de seis meses, com a intenção de ser renovada por períodos seguintes. A MIF transferiria sua autoridade para a nova missão em 01 de junho, no entanto, durante o processo de transição as tropas da MIF iriam coexistir com as tropas da MINUSTAH por até 30 dias, com o objetivo de evitar vazios de poder e manter os progressos atingidos pela missão anterior (UNITED NATIONS, 2004c).

A missão de estabilização seria composta por dois componentes: um militar e outro civil, para que as atividades multidimensionais propostas pudessem ser realizadas em todas as áreas. Conforme a RES/1542/2004 o componente civil seria constituído de, no máximo, 1.622 policiais civis. Já o componente militar incluiria um contingente de 6.700 combatentes de todos os níveis (exército, marinha, aeronáutica). A liderança da missão seria exercida por um Representante Especial indicado pelo SGNU. Este possuiria a autoridade integral no campo pela coordenação e condução de todas as atividades realizadas pelos contingentes e agências das Nações Unidas, constituindo o líder maior da MINUSTAH. A vertente civil teria um líder específico, assim como a vertente militar seria liderada por um *force commander* que deveria também reportar-se ao Representante Especial. (UNITED NATIONS, 2004c, p. 02).

A resolução institui que de acordo com o mandato a MINUSTAH deveria cooperar a agir coordenadamente com a OEA e a CARICOM. Como também apoia a criação de um *core group*, presidido pelo Representante Especial e com a participação do *force commander*, dos representantes da OEA e da CARICOM, outras organizações regionais e

---

<sup>48</sup> [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1529\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1529(2004)) (acesso em 07 de maio de 2015).

<sup>49</sup> [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 07 de maio de 2015).

sub-regionais, instituições financeiras internacionais e demais lideranças. Seu objetivo seria facilitar a implementação do mandato da missão, promover a interação com as autoridades haitianas e realçar a efetividade da resposta da comunidade internacional no Haiti (UNITED NATIONS, 2004c, p. 02).

O mandato da missão abrange três áreas chave. A primeira delas se refere a *Um ambiente seguro e estável*. As ações compreendidas nesta seção da resolução são regidas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, dotadas, portanto, de autorização para o uso da força. Apesar de a missão possuir autoridade para agir em seu próprio nome, no sentido de ter autonomia de julgar as situações nas quais deve atuar, a maioria das responsabilidades reais descritas na resolução apontam atividades de suporte e auxílio ao Governo Provisório. Dentre elas encontra-se o “suporte à garantia de um ambiente seguro e estável, dentro do processo político e constitucional do país; auxiliar no monitoramento da reestruturação e reforma da Polícia Nacional Haitiana (PNH), consistentemente com os padrões democráticos; auxiliar, de maneira sustentável, o Governo e a Polícia com os programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) dos grupos armados; assistir no processo de restauração do Estado de Direito, manter a segurança e a ordem pública em operações de apoio a PNH”. Os dois únicos itens que compreendem uma ação própria da MINUSTAH e não mencionam os termos “*to assist*” ou “*in support*” abrangem a proteção do pessoal das Nações Unidas, de suas instalações e equipamentos, além de garantir segurança e liberdade de circulação desse pessoal; e por último a missão tem a responsabilidade de proteger civis sob iminente ameaça de violência física, mas sem prejudicar a autoridade do Governo Provisório e da Polícia local (UNITED NATIONS, 2004c, p. 02-03).

O Tenente Coronel, Michio Suda, que acompanhou o processo de formulação das Regras de Engajamento<sup>50</sup> da MINUSTAH, enquanto assessor militar no Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO), informou que essas regras vão “um pouco além da simples legítima defesa”. Como consequência disso “se espera que o contingente militar da MINUSTAH esteja em condições de oferecer suporte operacional para a implementação dos objetivos previstos no mandato da missão”. Porém, é válido recordar que as ações deveriam se basear “nos princípios da proporcionalidade e da necessidade militar estrita, não havendo qualquer dispositivo que preveja a automaticidade do uso da força” (Telegrama Delbrasonu, 2004p, p. 01-02).

---

<sup>50</sup> Documento que estabelece as diretrizes de ação de uma missão de paz e os parâmetros e limites do uso da força.

O segundo escopo de atuação da MINUSTAH abrange o *Processo Político*. As ações previstas são o apoio ao processo político e constitucional em curso no Haiti, inclusive adotar princípios de governança democrática e desenvolvimento institucional; auxiliar o Governo no seu empenho em implementar um processo de diálogo nacional e reconciliação; auxiliar o esforço de organizar, monitorar e executar eleições municipais, parlamentares e presidenciais livres e justas, especificamente através do fornecimento de assistência técnica, logística e administrativa; e assistir o Governo Provisório na expansão da autoridade do Estado haitiano apoiando a boa governança em níveis locais (UNITED NATIONS, 2004c, p. 03).

Por último, o mandato inclui ações referentes aos *Direitos Humanos* que abrangem o suporte ao Governo e as instituições haitianas de direitos humanos em seus esforços de promover e proteger esses direitos, em especial de mulheres e crianças. Além de monitorar e relatar a situação destes, em cooperação com o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, inclusive a situação da volta de refugiados e pessoas deslocadas (UNITED NATIONS, 2004c, p. 03).

Em acréscimo às responsabilidades descritas nas três áreas chave, a Resolução 1542 (2004) ainda decide que em colaboração com outros atores a MINUSTAH deveria prover aconselhamento e assistência no que tange a investigação de violações dos direitos humanos e do Direito Internacional Humanitário para pôr um fim na impunidade. Assim como auxiliar no desenvolvimento de uma estratégia de reforma e fortalecimento institucional no judiciário (UNITED NATIONS, 2004c, p. 03-04).

De acordo com a resolução que institui a MINUSTAH é possível perceber que, como toda missão de paz, a vertente militar é a que mais se destaca, principalmente quando o intuito maior é estabilizar um país deteriorado e restaurar a paz e a segurança para que a população possa seguir sua vida. No entanto, é visível que a proposta da ONU se estrutura em um plano a longo prazo, para que além de trazer a segurança possa preocupar-se com o desenvolvimento econômico e social do país e amenizar as deficiências tão enraizadas na sociedade haitiana, como a pobreza, a desigualdade, a injustiça social e política. Possa também auxiliar no fortalecimento e na criação das instituições e na democratização efetiva que o Haiti tanto necessita.

O Brasil teve e tem um papel de destaque na MINUSTAH. Uma missão da ONU no Caribe que conta com ampla participação latino-americana, o que trouxe uma feição regional importante para os esforços propostos. Na subseção a seguir será discutido e

analisado qual foi esse papel designado para o Brasil e qual a influência que ele exerceu na missão e em seu formato.

### 2.3.1. O Papel do Brasil na MINUSTAH

A mídia brasileira, assim como a internacional, divulgou quando da instituição da MINUSTAH e divulga ainda hoje informações sobre a missão, suas conquistas e desafios e, na maioria das vezes, refere-se como a missão do Brasil no Haiti e que o Brasil lidera a MINUSTAH. Vale salientar, para evitar qualquer confusão teórica ou operacional, que a missão é das Nações Unidas, como o próprio nome expressa. Tal qual supracitado a mesma possui uma liderança maior, o Representante Especial do Secretário Geral da ONU, e todos os envolvidos devem reportar-se a ele. Desta forma, seria mais adequado dizer que quem lidera a MINUSTAH, de maneira geral, é esse representante. Por outro lado a operação conta com mais duas lideranças essenciais que são o chefe da vertente civil (UnPoI) e o *force commander* que coordena as atividades de todo o contingente militar. Este é o papel desempenhado por um brasileiro. Já que o âmbito militar é o que, geralmente, possui mais destaque, assim como maior responsabilidade, pode-se dizer que a atuação do Brasil como líder dessa vertente acarreta grande visibilidade e por isso, talvez, seja comum associar o Brasil como liderança da MINUSTAH.

O papel do Brasil na missão engloba uma participação bastante expressiva, por se tratar de um dos maiores envios de tropas brasileiras em sua história de envolvimento em operações de paz, como também o maior contribuinte desta missão, em particular. Além de ter a responsabilidade de liderar todo esse contingente militar.

No que se refere às implicações da decisão assumida, o Embaixador Sardenberg, enquanto representante brasileiro na ONU, afirma que “como principal país contribuinte de tropas da MINUSTAH, o Brasil assume parcela importante de responsabilidade”. A escolha do General brasileiro para liderar as tropas trouxe uma excelente impressão, reforçando o alto nível de expectativa em relação à atuação do Brasil no Haiti (Telegrama Delbrasonu, 2004r, p. 01). A chegada do contingente, ademais, criaria “o momento político que deverá captar a atenção da mídia local, regional e internacional e dos principais atores, valorizando a realização do gesto humanitário pelo Brasil” (Telegrama Delbrasonu, 2004q, p. 01).

Além do mais, o Brasil, ao aceitar participar expressivamente da missão, reconhecia a situação como a constituição de um momento importante para “afirmar sua capacidade de manejo de crises e conflitos regionais”. A MINUSTAH foi estabelecida com

um mandato que “contêm atividades que vão além do campo simplesmente da manutenção da ordem e da segurança”, fugindo, desta forma, do desenho de uma missão de paz tradicional. Contudo, a complexidade da missão favorece o posicionamento do Brasil que defende a implementação de medidas em longo prazo, incluindo não apenas o estabelecimento de um ambiente seguro e estável, mas também que apoiem o processo político e a recuperação socioeconômica do país (Telegrama Delbrasonu, 2004r, p. 02).

A crítica situação no Haiti, considerando suas complexas e interconectadas crises socioeconômica, política e de segurança, constituíam um ambiente instável e de riscos. Por sua vez, Sardenberg diz que as “iniciativas brasileiras destinadas a apoiar o desenvolvimento do país, além de fim em si mesmas, estariam também contribuindo para a proteção e o ‘conforto’ do contingente militar”. A atuação do Brasil visava estabilizar e reconstruir o país, ao mesmo tempo em que priorizava a segurança do próprio contingente para minimizar os possíveis danos e perdas. Desta forma, como afirmou o representante brasileiro, “o entorno imediato da base brasileira deveria ser considerado prioritariamente para a instalação de futuros projetos de assistência humanitária e cooperação bilateral para o desenvolvimento” (Telegrama Delbrasonu, 2004r, p. 02).

A linha do posicionamento defendido pelo Brasil seguia na ênfase de um link intrínseco entre paz e desenvolvimento. A delegação brasileira, em reuniões do Conselho de Segurança, sugere ações de diplomacia preventiva, que trata do ato de evitar a violência e de construção da paz pós-conflito, observa-se que “a ONU não pode se limitar apenas a segurança militar, um conceito mais amplo de segurança deve ser aplicado nessas situações (de crise)”, dentro de uma estratégia de ação mais abrangente:

A população deve ser protegida, assistência humanitária deve ser distribuída, a reconciliação entre facções devem ser feitas, combatentes devem ser desarmados e reintegrados, autoridades interinas colocadas no poder, lei e ordem reestabelecidas, eleições organizadas, instituições governamentais reformadas, infraestrutura e economia reconstruídas (Telegrama Delbrasonu, 2004s, p. 04).

A atuação do contingente compreendia atividades desde patrulhas a pé e motorizadas, operações de cerco e patrulhamento, patrulhas marítimas, operações aéreas de reconhecimento, até atuação em postos de controle, ações de assistência humanitária, principalmente em decorrência de catástrofes naturais, atividades cívico-sociais e projetos de engenharia de alto impacto. As tropas brasileiras enfatizavam, de maneira especial, o patrulhamento a pé que seria fundamental para proporcionar o contato direto com a população local. O treinamento no Brasil trouxe esse foco para o campo e consistiu em um diferencial

importante, pois uma abordagem que não inclui intimidação acaba por criar uma relação de maior confiança entre as tropas e o povo, o que facilita bastante o trabalho da missão (SOUZA NETO, 2012, p. 250).

A delegação brasileira demonstrava a preocupação com a necessidade de tratar de maneira cautelosa e firme as questões que viriam a influenciar a implementação das políticas promovidas pela comunidade internacional no Haiti. Argumenta-se que “a receptividade por parte da população local em relação aos participantes de uma missão de paz é tão importante para seu êxito quanto a força militar propriamente dita”, para tanto, o cuidado na análise sensível dos fatos e na estruturação da missão poderia ser um fator essencial (Telegrama Delbrasonu, 2004q, p. 02).

A participação do Brasil na MINUSTAH e como ela é feita traz o desejo brasileiro de influenciar a maneira como as operações de paz, no geral, são formuladas. O posto de líder do contingente militar é uma oportunidade de o Brasil exercer influência sobre como as atividades devem ser desempenhadas, sobre as esferas de decisão no componente militar e na missão como um todo, para que a preocupação com os problemas de base (pobreza, injustiça, subdesenvolvimento) sejam mantidos em foco, além de influir na relação entre os militares, o povo, o Governo e a comunidade internacional (SOUZA NETO, 2012, p. 259).

As características de um perfil pacifista por tradição e convicção levam o Brasil a exercitar um papel importante no âmbito das operações de paz. Seu comportamento ativo e ao mesmo tempo moderado confere uma particularidade à participação brasileira em assuntos de defesa e segurança internacionais. Seu envolvimento na MINUSTAH foi uma oportunidade de demonstrar sua capacidade de negociação e ação efetiva na resolução de conflitos. O papel de líder do contingente militar trouxe grande responsabilidade, principalmente no que se refere ao setor militar, em si, no qual o Brasil ainda possui algumas debilidades. Contudo, a participação militar pôde ser um instrumento para pôr em prática o que se pode chamar de “*brazilian way of peacekeeping*”<sup>51</sup>. Como um dos líderes da missão, possuía grande poder de barganha e conseguiu trazer ao formato da missão grandes pilares defendidos pelo país, como os já citados problemas de base, maior preocupação com fatores humanitários e de desenvolvimento.

---

<sup>51</sup> Termo mencionado pelo Diretor de Pesquisa do Instituto Igarapé, Dr. Robert Muggah, em seu texto ‘Reflexões sobre a contribuição da MINUSTA H à segurança e estabilidade (2004-2014)’, apresentado na publicação Artigo Estratégico 13 do Instituto Igarapé, em janeiro de 2015.

### CAPÍTULO III

#### FATORES QUE INFLUENCIARAM A DECISÃO BRASILEIRA DE PARTICIPAR DA MINUSTAH

A discussão realizada neste capítulo traz seu embasamento teórico na Análise de Política Externa (APE)<sup>52</sup>. Dentro desse campo de estudo apresenta-se os fatores que possuem papel relevante para a pesquisa do caso proposto, são eles: os atores envolvidos, levando em consideração aqueles que participaram do processo de decisão interno, assim como os atores internacionais que tiveram papel essencial na questão estudada; a estrutura do cenário, no que se refere à estrutura política nacional e internacional; e a conjuntura da época, com elementos políticos, socioeconômicos e de segurança internacional. O intuito principal é demonstrar de que forma esses elementos podem ter impactado a decisão brasileira de participar da MINUSTAH e como eles compõem o cenário da tomada de decisão.

Analisar a política externa de um país a partir da perspectiva da tomada de decisões é optar por não somente explicar os resultados de uma decisão, mas principalmente o processo que a resultou e a dinâmica utilizada. Essa abordagem, conhecida como *Foreign Policy Decision Making* (FPDM), é um caminho de pesquisa interessante, pois a maneira com que as decisões são tomadas podem moldar eventuais escolhas, visto que um ator pode chegar a diversos resultados dependendo do processo decisório (MINTZ; DEROUEN JR., 2010).

A FPDM não enfatiza apenas as questões de segurança, as quais são proeminentes nas análises clássicas. Reconhece que questões domésticas, socioeconômicas, valores defendidos e outros, podem influenciar a maneira como a política externa de um país é conduzida. A presente pesquisa procura se distanciar da concepção realista, que apresenta a orientação das relações internacionais de um Estado a partir de um modelo do ator unitário e também da ideia de que a política externa deve ser considerada como “externa” ao Estado e distinta de qualquer política doméstica. É preciso reconhecer que política externa recebe influência tanto de fatores internacionais quanto domésticos e o processo decisório de qualquer país abrange questões de política interna e externa, sendo estas integrantes e interdependentes desse processo<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Para estudos aprofundados sobre o campo consultar: Sprout e Sprout, 1956. Snyder *et al.*, 1962. Hudson; Vore, 1995. Hudson, 2005.

<sup>53</sup> Para maiores informações sobre o tema ver: Lima, 2000. Sanchez *et al.*, 2006. Pasquarelli, 2010. Milani; Pinheiro, 2013.



As Relações Internacionais não podem ser limitadas a análises estadocêntricas. A política externa deveria ser concebida “como resultado de iniciativas tomadas por diferentes atores (principalmente, mas não exclusivamente, o Estado) em interação com o ambiente internacional” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 16). Além disso, com uma concepção abrangente de Estado, Valerie Hudson e Christopher Vore (1995) expressam que é necessária uma análise que explique a escolha política humana, já que as decisões são tomadas por indivíduos. A APE é um campo de estudo promissor já que, como abordagem analítica, busca estudar a dinâmica governamental a partir do comportamento dos indivíduos que compõem um governo, dos fatores e variáveis que influenciam esse comportamento e a tomada de decisões no âmbito da política externa.

De acordo com essa reflexão, todos os acontecimentos entre as nações e através das nações devem ser fundamentados a partir da decisão humana ou dos *human decision makers*<sup>54</sup>, sejam eles atuando individualmente ou em grupo. A ênfase particular da APE na decisão humana é apresentada por Hudson com o intuito de deixar claro que “Estados não são agentes porque Estados são abstrações que, portanto, não agem (por si próprios)”. De maneira a corroborar seu raciocínio, a autora defende que o Estado, em si, não possui capacidade de um ator que possa tomar decisões, “apenas seres humanos podem ser verdadeiros agentes e suas atuações é que são a fonte de toda a política internacional e de toda a mudança dentro dela” (HUDSON, 2005, p. 02).

Como afirma Mintz e DeRouen Jr. (2010, p. 04), “a essência de muitas decisões de política externa encontra-se em um processo decisório tomado em um cenário interativo e consiste em uma sequência de decisões”. Os autores comparam essa dinâmica a um jogo de xadrez, ao considerarem que os jogadores/atores agem com o máximo de cuidado para não se movimentarem de maneira a prejudicar seus resultados. Assim como em jogos profissionais de xadrez, muitas decisões de política externa são tomadas sob o estresse do tempo e de várias condicionantes, como a situação do ambiente no qual devem solucionar problemas e fatores internos e externos que podem interferir.

A FPDM é apresentada com quatro componentes básicos: a) identificar o problema; b) buscar por alternativas; c) escolher uma alternativa; e d) executar a alternativa. Este seria o curso ideal do processo decisório. Todavia, cada situação que deve ser analisada, no nível de política externa de um Estado, traz uma complexidade de fatores que torna este processo mais delicado. Geralmente, o cenário que um *decision maker* encontra é marcado

---

<sup>54</sup> Neste sentido a expressão se refere aos tomadores de decisão de um Estado, dando ênfase que a decisão é tomada por pessoas (*human decisions*).

pela incerteza, assim, a comparação fundamental entre os custos e os benefícios se torna cada vez mais difícil (MINTZ; DEROUEN JR., 2010).

No caso estudado, a crise política no Haiti agravou-se de maneira a atingir níveis alarmantes de deterioração socioeconômica, de segurança nacional e humanitária. O Brasil, como líder importante da região e que visava maior projeção no cenário internacional, resolveu se envolver na tentativa de resolução do problema como principal contribuinte de tropas para a Missão de Estabilização da ONU que seria instituída no local, como também se disponibilizou para liderar o contingente militar. Para que esta decisão fosse tomada foi necessário que o Brasil considerasse que a questão do Haiti era um problema relevante e que necessitava da participação brasileira; as alternativas existentes seriam participar da missão (de maneira expressiva ou não; assumindo papel de liderança ou não) ou não se envolver. Como mencionado, o Brasil optou por contribuir e exercer o comando militar e desde 2004 auxilia no processo de reerguimento do país com resultados e repercussões positivas e negativas. Esse panorama genérico da participação do Brasil na MINUSTAH, sob os moldes da FPDM, é o ponto de partida para a análise que será apresentada.

Para tanto, faz-se necessário compreender que as decisões de política externa não se tratam de questões isoladas, não dependem apenas da crise de um país, seja parceiro ou não, ou da responsabilidade humanitária que é acarretada pelos princípios que um Estado defende e pratica. Como também não depende somente da situação econômica doméstica, do processo de mudança governamental depois de um processo eleitoral ou da insatisfação da população com a infraestrutura do país, por exemplo. Cada tipo de problema e o papel de cada setor governamental precisa ter sua importância reconhecida. Quando se trata de política externa é essencial perceber que as decisões devem ser tomadas depois de uma análise de fatores combinados, tanto da realidade interna quanto externa.

Para exemplificar esse tipo de situação, a abordagem de Robert Putnam, desenvolvida em 1988, traz uma análise coerente. O processo decisório visto a partir do jogo de dois níveis nos faz observar que o processo interativo de negociação de acordos internacionais ocorre quando líderes negociam esses acordos simultaneamente, tanto no nível externo quanto no doméstico. Esses dois níveis consistem na negociação internacional (nível 1), na qual o Estado busca chegar a um acordo com os líderes de outros países, e ao mesmo tempo realiza uma negociação doméstica (nível 2) para que os órgãos governamentais também aceitem o acordo negociado. Desta forma, os líderes precisam conciliar as pressões internas com as demandas internacionais. A abordagem de Putnam é centrada na gama de

alternativas existentes no nível internacional, para que o país obtenha êxito nas decisões, e que devem ser aceitas pela maioria dos órgãos no nível doméstico (PUTNAM, 1988).

No que se refere ao Haiti, alguns países, como EUA, França, assim como o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan<sup>55</sup>, expressaram que o Brasil seria o país mais indicado para assumir um papel de grande responsabilidade na missão que seria instaurada. As pressões em nível internacional para que a MINUSTAH se constituísse a partir de uma feição regional<sup>56</sup> e que tivesse como liderança do contingente militar o Brasil, foram combinadas com a grande intenção brasileira de se envolver com a questão, externada pelas instâncias decisórias mais elevadas, como a Presidência da República, além do interesse do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa. Entretanto, para que essa decisão fosse oficializada, principalmente sobre o envio de contingente militar, era necessário que outras instâncias governamentais dessem aval positivo. O Congresso Nacional, que tem o poder de ratificar ou não a decisão de enviar tropas para missões de paz, autorizou o envio depois de algumas negociações entre os seus membros, os Ministros da Defesa e das Relações Exteriores, e o Executivo. Ademais, o Brasil ainda precisou negociar com os membros do Conselho de Segurança qual seria a estrutura de ação da MINUSTAH, para que esta não tivesse elementos que fossem totalmente de encontro aos princípios defendidos pelo país, o que também se revelou como um fator relevante para a participação brasileira na missão.

Para analisar o processo decisório de questões políticas é importante reconhecer que a ação governamental deve ser vista como resultante política e constitui-se a partir do resultado de negociações, barganhas, compromissos e acordos entre os tomadores de decisão. Como supramencionado, as decisões governamentais, de política externa em especial, são consequências do consenso de algumas instâncias decisórias sobre um tema específico e o Estado, apesar de ser o ator principal, não é o único a exercer influência nesse processo. O comportamento do governo é reflexo dos resultados de cada organização interna que são parcialmente coordenadas pelos líderes governamentais (ALLISON, 1969). A instância decisória não deve ser personificada no governo em si, já que ele é composto por diversas agências que são lideradas por diferentes indivíduos. A análise deve ser feita a partir da dinâmica dos indivíduos que representam as agências intraestatais e do presidente do Estado, e não do pensamento da instituição por si só.

---

<sup>55</sup> Os telegramas e as entrevistas expressas mais adiante corroborarão esta informação.

<sup>56</sup> As informações dos telegramas oficiais apresentam a intenção da CARICOM e de outros atores para que os países da América Latina pudessem se unir em um esforço conjunto de auxílio ao país caribenho.

Tradicionalmente, a formulação da política externa brasileira é concentrada no Poder Executivo. A partir da atuação do Barão de Rio Branco como Chanceler, em 1902, o Itamaraty passou a ser a agência especializada nesse assunto, concebida como um poder burocrático relativamente autônomo. No entanto, os anos 1990 trouxeram mudanças internacionais e domésticas que influenciaram “a incorporação crescente de temas de política externa por outras agências do governo” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 17). Neste período, sob a vigência da Constituição de 1988 o Poder Legislativo tornou-se ator essencial na ratificação de tratados internacionais<sup>57</sup>. A conjuntura internacional composta de fatos como “o fim da guerra fria, a globalização financeira, maiores restrições no contexto negociador multilateral e pressão norte-americana por harmonização internacional de políticas internas, praticamente inviabilizaram um comportamento “carona” do país nas negociações internacionais”, o que impulsiona o Brasil a buscar maior protagonismo em suas relações exteriores. Já no âmbito doméstico, “o retorno à ordem democrática, a crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica vão redundar em uma importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa” (LIMA, 2000, p. 295).

Quanto à decisão do Brasil de participar da MINUSTAH, percebe-se que esta realidade de globalização política e financeira e de compartilhamento de competências com agências governamentais em assuntos de política externa, já se encontrava bem estruturada. O Poder Executivo expressa autoridade essencial no processo decisório. Porém, o ambiente da decisão manifestou a presença de outros atores relevantes. Destaca-se o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e seu Assessor Prof. Marco Aurélio Garcia; o Ministério das Relações Exteriores, na pessoa do Ministro Celso Amorim; o Ministério da Defesa, representado pelo Ministro José Viegas Filho; com suas respectivas equipes de trabalho. Assim como o Congresso Nacional, que possui papel decisivo no envio de tropas para o exterior e demais agências e Ministérios correlacionados.

Além do ambiente doméstico, os atores internacionais também exerceram influência na decisão brasileira, em si, assim como no tipo de ação que foi empreendida. No âmbito das organizações internacionais, a ONU, principalmente o secretariado, foi um dos grandes incentivadores da participação brasileira na missão. Entre os países mais envolvidos com a questão estavam os Estados Unidos e a França, que possuem um longo histórico de relações diretas, e muitas vezes conturbadas, com o Haiti. Além das organizações

---

<sup>57</sup> Ver Lima, 2000. Sanchez *et al.*, 2006. Pasquarelli, 2010. Milani; Pinheiro, 2013.

internacionais regionais, sendo elas a Comunidade do Caribe (CARICOM), com a qual o Brasil passou a ter uma relação mais próxima depois da atuação conjunta em prol do Haiti, e a Organização dos Estados Americanos (OEA) da qual o Brasil faz parte, que juntamente com a anterior buscou estabelecer planos de ação e puderam exercer um papel substancial na condução de medidas para a estabilização.

### **3.1. A Crise Haitiana e a Influência dos Atores Internacionais**

O agravamento da crise no Haiti, em 2004, tornou-se inaceitável. Em fevereiro a cidade de Gonaïves foi palco de uma revolta e passou a ser controlada pelos rebeldes. Em pouco tempo a segunda maior cidade do país, Cap-Haïtien, foi atingida. No âmbito internacional, a primeira reunião do ano, no Conselho de Segurança da ONU, que tratou das questões concernentes ao Haiti, aconteceu em 26 de fevereiro por iniciativa do Ministro das Relações Exteriores da Jamaica, o Sr. Keith Desmond Knight, que apresentou seu posicionamento em nome da Comunidade do Caribe (CARICOM), da qual o Haiti era um recém-membro. A Jamaica sugeriu manter, em qualquer ação que seja tomada, os seguintes princípios: “primeiro, a aplicação integral da democracia no Haiti; segundo, a não aceitação de um *coup d'état* (golpe de estado) de qualquer forma; e terceiro, que qualquer mudança no Haiti deve estar de acordo com a Constituição do Haiti” (UNITED NATIONS, 2004a, p. 03).

A CARICOM tinha como objetivo primordial encontrar uma solução pacífica para os problemas enfrentados pelos haitianos. Uma de suas iniciativas que seria vista como uma oportunidade promissora foi a de realizar encontros entre o presidente haitiano, Jean-Bertrand Aristide, e a oposição. Em fins de janeiro o encontro com Aristide, organizado pelo Primeiro Ministro da Jamaica, enquanto presidente da CARICOM, resultou no ‘CARICOM *Prior Action Plan*’ que envolvia a implantação de medidas para melhorar o clima de segurança como também a criação de confiança por parte dos haitianos. As ações aconteceriam de acordo com as resoluções prévias da OEA, que mantinha uma missão especial no país, configurando um plano de ação conjunto entre as duas organizações regionais. A questão do Haiti se tratava de uma séria preocupação regional. Conforme afirmação do representante Jamaicano no CSNU, “é importante notar que, de acordo com o Capítulo VIII da Carta, organizações regionais são, geralmente, o primeiro recurso em lidar com as ameaças à paz e segurança” (UNITED NATIONS, 2004a, p. 03-04).

Como exposto no capítulo anterior, esse plano, que seria um passo importante para a resolução dos conflitos de maneira pacífica, foi aceito pelo Presidente Aristide, mas

rejeitado pela oposição, o que dificultaria significativamente a condução de medidas para restauração da paz e da estabilidade no Haiti. Os membros do Conselho de Segurança concordariam “que é impossível chegar a um progresso significativo sem que ambos os lados estivessem dispostos a fazer sua parte”, já que se tornou claro que “há algumas etapas que o Presidente não pode realizar sozinho, pois elas requerem a participação da oposição e de outros líderes” (UNITED NATIONS, 2004a, p. 04).

Vários países que estavam presentes na reunião apoiaram as iniciativas tomadas pela CARICOM e pela OEA, tais como, Reino Unido, Rússia, França, Estados Unidos, China, Chile, Brasil, Canadá, Espanha, Bahamas, entre outros. A Rússia busca expressar que, da mesma maneira que em muitas outras nações em desenvolvimento, a estabilização do Haiti depende, principalmente, da tentativa de solucionar as extremas dificuldades sociais conjuntamente com a estabilização da situação econômica, que ao fim e ao cabo se tornam a fonte de todos os outros problemas. Raciocínio que se aproxima da ideia defendida pelo Brasil, da preocupação em tratar de maneira eficiente os problemas de base que seriam as raízes do desencadeamento das demais complicações (UNITED NATIONS, 2004a).

Por sua vez, a França expressou que a iniciativa da OEA e da CARICOM traz legitimidade para a questão e que ela está preparada para contribuir com uma força civil, mas que primeiramente o contingente deve vir dos países da região. O Brasil fez sua contribuição no encontro mencionando que “o ressurgimento da violência em larga escala no país, mesmo 10 anos depois de uma das primeiras intervenções do Conselho, demonstram que as medidas então adotadas não trouxeram os resultados esperados e que abordagens inovadoras são necessárias”, ainda afirma que “está claro que as causas primárias – pobreza, instabilidade política, instituições fracas – ainda não foram resolvidas e que isso precisa começar a ser feito o mais rápido possível, antes que o conflito presente e a instabilidade política dominem” (UNITED NATIONS, 2004a, p.18).

Mesmo com as iniciativas promissoras da OEA e da CARICOM, o CSNU passou a considerar a questão com mais cuidado e como forma de atender ao pedido do Presidente interino, que solicitou a intervenção da comunidade internacional, autorizou a instituição de nova missão no país. Durante o processo de negociação para a adoção da Resolução 1529 (2004), que criou a Força Multinacional Interina<sup>58</sup>, estabelecida como medida de emergência até que a Missão de Estabilização (MINUSTAH) fosse configurada, o Brasil, enquanto

---

<sup>58</sup> Missão autorizada pelas Nações Unidas, mas não conduzida pela mesma. Foi liderada pelos EUA e não se caracterizou como missão sob a égide da ONU

membro do ‘Grupo de Amigos do Haiti’<sup>59</sup>, atuou de maneira construtiva, mas também crítica. Como expresso no telegrama oficial da delegação brasileira na ONU enviado às autoridades brasileiras, em 01 de março de 2004, o Embaixador Sardenberg, representante permanente do Brasil nessa instância, afirmou que “defendeu o mandato de força internacional no âmbito do capítulo VI da Carta ou ainda um enfoque criterioso que limitasse o escopo de aplicação do capítulo VII”. Havia uma preocupação por parte do Brasil, que possui restrições a missões de paz que autorizem o uso da força, sobre o anteprojeto da resolução, apresentado pelos Estados Unidos e França que expressava um formato amplamente baseado em uma operação de ‘*peace enforcement*’ (Telegrama Delbrasonu, 2004b, p. 03).

Na reunião com os países do ‘Grupo de Amigos’, Sardenberg descreve que o posicionamento dos demais participantes apresenta algumas convergências e divergências. “A França ressaltou ser ‘imprescindível’ tal cobertura. Os EUA indicaram, por sua vez, que o Capítulo VII proveria as condições adequadas para a implementação do mandato, a exemplo do que fora feito recentemente no tocante ao engajamento na Libéria e em Brunia”, levando em consideração o ambiente deteriorado e sensivelmente hostil que se apresentava no Haiti. Para endossar esse posicionamento e minimizar a impressão de que os dois países visam incorporar apenas medidas de ‘*peace enforcement*’, afirmaram que “a cobertura do Capítulo VII somente se aplica em relação a parágrafos de caráter operacional (os quais apresentam termos determinantes, como: ‘*decides*’; ‘*authorizes*’; ‘*determines*’)”, no entanto, tal afirmação é vista pelo Brasil como feita com base em uma interpretação duvidosa<sup>60</sup>, embora, aparentemente, este tipo de argumento venha ganhando um apoio crescente no âmbito do Conselho de Segurança. “O Canadá manifestou-se favorável a esse ponto de vista [dos EUA e França]”, já “o Chile disse compartilhar da preocupação brasileira, mas indicou ‘flexibilidade’ a respeito” (Telegrama Delbrasonu, 2004b, p. 03).

Já em 04 de março de 2004, através do porta-voz da Presidência da República, “o Governo brasileiro anunciou publicamente a intenção do País de fazer contribuição substancial para a Força de Estabilização a ser estabelecida pelo CSNU para o Haiti, bem como a disposição de assumir o comando desta força”. Cumprindo o processo necessário para formalizar a intenção brasileira, o representante permanente, Sardenberg, afirma em telegrama datado de 10 de março de 2004, que por instruções do Presidente da República, no dia 05 de

---

<sup>59</sup> Grupo formado por Estados Unidos, França, Canadá, Chile e Brasil, sendo estes os países que estiveram acompanhando as questões do Haiti desde a década de 1990.

<sup>60</sup> O Brasil ainda mantém reservas quanto ao Capítulo VII da Carta devido à preocupação com o uso indevido da força, pois esta poderia ser utilizada para atender interesses de cunho unilateral e não em benefício da segurança coletiva. Por isso, mesmo que venha a participar em missões com esse caráter, o tema deveria ser analisado com bastante cautela.

março, já havia se reportado ao Secretariado das Nações Unidas informando o desejo brasileiro (Telegrama Delbrasonu, 2004d, p. 01-02).

O Secretariado deixou claro que as tropas brasileiras para a Missão de Estabilização deveriam ser incorporadas ao contingente no Haiti até a data de 29 de maio. No entanto, Sardenberg explicita que essa data limite remete implicações importantes, não apenas para que o funcionamento efetivo da missão aconteça no prazo determinado, em relação aos seus aspectos operacionais e logísticos, mas também no que se refere à “promoção dos interesses brasileiros estratégicos” presentes nesse intuito de participação da missão. Duas questões foram levantadas pelo Representante Brasileiro:

- (i) A possibilidade de que o Brasil efetivamente assuma o Comando da Força, o que pressupõe as condições de disponibilidade e tempo do Comandante e de sua assessoria para o devido conhecimento da realidade haitiana e contatos junto aos atores relevantes do processo nos seus mais diversos níveis, antes do embarque para o Haiti;
- (ii) A possibilidade de que a tropa brasileira, deslocando-se em tempo oportuno possa, selecionar as áreas do território haitiano de sua conveniência, o que se mostra inviável caso esse deslocamento venha a ser ulterior à chegada de tropas de outros países (Telegrama Delbrasonu, 2004d, p. 02).

Então, para que tais interesses estratégicos fossem atendidos, especialmente o local de estabelecimento da base militar, as tropas brasileiras deveriam chegar antes das demais países, o que reduzia o tempo de organização interna do batalhão e demandava um processo decisório rápido. Oportunamente, Sardenberg sugere no telegrama que de acordo com “o alto grau de interesse manifestado pelo Governo a respeito”, o Presidente possa iniciar, “tão logo se identifique oportuno, as gestões necessárias junto ao Congresso Nacional com vistas a acelerar a autorização para o deslocamento do contingente militar brasileiro a se integrar à Força de Estabilização das Nações Unidas, de acordo com as disposições de nossa Constituição” (Telegrama Delbrasonu, 2004d, p. 02).

O interesse brasileiro em participar e até assumir o comando da força de estabilização é reiterado pelo Representante Permanente brasileiro em reuniões mencionadas nos telegramas de 25, 26 e 27 de março de 2004. Além de expressar a intenção de dar uma ‘feição regional’ à missão com o incentivo da participação de países da CARICOM e da América Latina. Alguns países da região até mencionam que a liderança do Brasil seria uma condicionante das suas participações. Ainda no telegrama de 27 de março, que se refere a uma reunião com o Secretário-Geral Assistente para Operações de Paz, Sr. Hedi Annabi, realizada no dia anterior, este “declarou esperar que o Brasil não mantenha uma posição demasiadamente rígida sobre a questão da criação da operação com base no Capítulo VI ou VII da Carta”, ademais “o não recurso ao Capítulo VII, afirmou, poderia sinalizar menor



comprometimento da comunidade internacional com a operação”. Por sua vez, Sardenberg declara que o posicionamento brasileiro não é o de ser contrário ao recurso do Capítulo VII, mas sim que seu uso seja feito de forma seletiva (Telegrama Delbrasonu, 2004e; 2004g; 2004h, p. 03).

Em telegrama no dia 29 de março, Sardenberg anuncia aos Representantes de Barbados, Jamaica e Trinidad e Tobago que a participação brasileira “se daria, sobretudo, com tropas de infantaria e que este seria nosso maior comprometimento de tropas em operações de paz, até hoje”, além disso, ele ressalta que, “nos anos 90, o Brasil se abstivera de participar da operação no Haiti, por entender tratar-se de uma intervenção indevida. Para o Brasil, assinalamos, é essencial ter a segunda força sob o guarda-chuva das Nações Unidas e evitar qualquer confusão com a primeira”<sup>61</sup> (Telegrama Delbrasonu, 2004i, p. 02).

Contudo, apesar da constante divulgação do interesse brasileiro em participar da MINUSTAH e liderar o contingente militar da missão, o DPKO ainda não havia recebido a confirmação formal do governo brasileiro. Pode-se afirmar que o Brasil se ofereceu publicamente como potencial contribuinte de tropas, desde o início de março, antes de serem realizados os trâmites burocráticos internos, considerando que as tropas só poderiam ser enviadas após a aprovação do Congresso Nacional. Desta forma, havia certa confiança de que o Legislativo iria aprovar a decisão sem nenhum problema, ou se houvesse algum tipo de resistência seriam convencidos a ratificar, caso contrário os anúncios públicos não teriam sido feitos com tanta ênfase.

Em fins de abril a decisão oficial ainda não havia sido tomada, e “o DPKO, para efeito de planejamento, precisa, em regime de urgência, da decisão formal do Brasil em participar da operação de paz no Haiti. A ONU já tem oferta de países asiáticos (Nepal, Índia e Bangladesh), mas pretende dar preferência à utilização de tropas da região”. Para que o Secretariado pudesse tomar as providências necessárias, precisava da indispensável confirmação, por escrito, do interesse do país, para que a contribuição fosse oficializada. O que ainda não havia acontecido até o dia 18 de maio (Telegrama Delbrasonu, 2004k; 2004n, p. 02; 2004o).

No decorrer do processo decisório para a adoção da Resolução 1542 (2004), que instituiu oficialmente a MINUSTAH, puderam ser observados alguns aspectos relevantes nas discussões ocorridas nas reuniões do Conselho de Segurança e no âmbito do ‘Grupo de Amigos’ e da CARICOM. Sardenberg relata alguns pontos que merecem ser destacados. Um

---

<sup>61</sup> A intervenção de 1994 foi capitaneada pelos EUA e caracterizou-se como uma força multilateral. Portanto não corresponde, em si, a uma missão sob a égide da ONU.

deles é o fato de que foi perceptível, durante o processo de negociação, “o esforço persistente da delegação norte-americana em restringir ao máximo as tarefas de ‘construção da paz’ no mandato da missão”. Para que houvesse uma conciliação entre os posicionamentos dos outros países sobre os tipos de atividades, “foram adotadas fórmulas genéricas ao longo do texto com referência a possibilidade de coordenação ou prestação de assistência neste campo”, porém ainda não incluindo oficialmente as iniciativas de *peacebuilding* (Telegrama Delbrasonu, 2004l, p. 02).

No que toca ao uso do Capítulo VII no projeto de resolução, houve um intenso debate no qual a delegação brasileira, mais uma vez, afirma que “o Brasil não é contrário ao recurso ao capítulo VII da carta, mas em razão de sua relevância e sensibilidade, defende que sua utilização deveria ser objeto de avaliação criteriosa e aplicada de forma direcionada”. Ainda reiterou que o posicionamento tradicional brasileiro é de que, em regra geral, se recorra primordialmente ao Capítulo VI. Entretanto, o país reconhece as novas ameaças e os riscos enfrentados pelas missões de paz e “entende que determinadas atividades voltadas, sobretudo, para assegurar um ambiente de paz e estabilidade, bem como a preservação da ordem pública e do estado de direito, podem ser amparadas pelo capítulo VII” (Telegrama Delbrasonu, 2004l, p. 04).

Desta forma, a aplicação do Capítulo VII no mandato da MINUSTAH aparece na resolução 1542 (2004) restrita ao “estabelecimento de um ambiente seguro e estável”, o que corresponde ao parágrafo 7(I)<sup>62</sup>. Ainda assim, o Brasil procurou assegurar que o contingente militar da missão tivesse como sua principal incumbência a manutenção do estado de direito e da ordem pública, com o intuito de que fosse reservada à Polícia Nacional Haitiana e ao contingente de polícia civil da MINUSTAH a responsabilidade primária de atuação nos demais casos (Telegrama Delbrasonu, 2004m, p. 02).

Uma das preocupações brasileiras sobre a Missão de Estabilização era o estabelecimento de condições de longo prazo para o país. Assim, conseguiu-se incluir no mandato medidas que vão além da cooperação em matéria de assistência humanitária, como nos parágrafos 13<sup>63</sup> e 14<sup>64</sup>, que “contribuem para a adoção de medidas destinadas a auxiliar o

---

<sup>62</sup> 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 [...] (UNITED NATIONS, 2004c, p. 02).

<sup>63</sup> 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 (UNITED NATIONS, 2004c, p. 04).

povo do Haiti na elaboração de uma estratégia de promoção social, desenvolvimento econômico e combate à pobreza de longo prazo”. Para que isso aconteça, o projeto deve contar com a participação das “Nações Unidas, seus órgãos e agências, Estados membros, organizações regionais e sub-regionais, e instituições financeiras, dentre outros”, que serão responsáveis pela elaboração e execução das medidas (Telegrama Delbrasonu, 2004m, p. 03).

Com o objetivo de fortalecer o viés multidimensional da missão, que tratasse não apenas das questões de segurança e humanitárias, mas também visando reconstruir a autonomia política, econômica e social do Haiti, o Brasil sustentou que uma participação ativa do ECOSOC seria essencial para a realização de maneira efetiva da estabilização do país. Entretanto Sardenberg afirma que na resolução 1542 (2004) não foi possível “inserir referência expressa ao papel a ser desempenhado pelo ECOSOC na condução desse processo”. A delegação norte-americana apresentou fortes resistências em aceitar devido ao desempenho do ECOSOC no Haiti ao longo da última década, o qual não foi muito satisfatório. O Brasil concorda que a experiência anterior não fora muito promissora, mas ainda assim, “preferia fazer referência às bem-sucedidas experiências recentes do ECOSOC na gestão de situações de pós-conflito em Guiné Bissau e Burundi” (Telegrama Delbrasonu, 2004m, p. 03).

Percebe-se que os atores internacionais exerceram papel essencial na condução de medidas de estabilização para o Haiti. A CARICOM e a OEA atuam no país desde muito antes do colapso de 2004. Principalmente desde o golpe militar que retirou Aristide do poder, em 1994, a OEA tenta estabelecer ações para a resolução desse conflito que permeia o país caribenho. Todavia, como as organizações regionais não possuem grande poder de exigir o cumprimento de seus acordos, suas atuações são marcadas por um caráter recomendatório. Acredita-se que se dotadas de maior autoridade, reconhecida pelos organismos internacionais, especialmente a ONU, esses órgãos regionais possam exercer um papel mais eficiente na resolução de conflitos. Essa é uma discussão profícua, no entanto não faz parte do escopo deste trabalho, por isso não será aprofundada.

O papel do Brasil nas negociações para a estruturação da MINUSTAH foi o de manter o foco em aspectos de desenvolvimento e cooperação econômica, assistência humanitária e *peacebuilding*. Apesar de os EUA terem conseguido instaurar a missão com base no Capítulo VII, a limitação deste à manutenção de um ambiente seguro e estável e a

---

<sup>64</sup> 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 (UNITED NATIONS, 2004c, p. 04).

inclusão destes outros aspectos mencionados, foram resultado de barganhas das quais o Brasil fez parte. O formato da missão, ao considerar uma atuação mais abrangente, foi um dos motivos reais que fizeram o Brasil corroborar seu posicionamento de se envolver na MINUSTAH.

### **3.2. Atores Domésticos e a Negociação Interna**

A Resolução 1542 (2004) foi aprovada em 30 de abril com previsão de início para suas atividades em 1 de junho. No que se refere ao processo decisório interno sobre a contribuição brasileira com um contingente militar relevante, as negociações aconteciam de maneira um pouco conturbada. Apenas em 05 de maio de 2004, dois meses depois do anúncio público sobre o desejo da contribuição brasileira<sup>65</sup>, o Congresso Nacional recebeu a solicitação do Presidente da República para que avaliasse a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) 121, documento conjunto do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa. Este documento relata a situação deteriorada no Haiti e menciona que “a nova decisão do Conselho de Segurança também está em consonância com a tradição brasileira de dar prioridade à solução multilateral de conflitos”, assim como está dentro das “disposições constitucionais sobre a prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e representa contribuição legítima para uma solução da crise política e humanitária do Haiti” (BRASIL, 2004, p. 01). Percebe-se que não é mencionado o caráter impositivo, que também está presente no mandato. Talvez para minimizar as preocupações e possíveis resistências quanto ao assunto.

Ademais, conforme as instruções do Presidente da República, o Secretariado das Nações Unidas foi informado sobre o interesse brasileiro em contribuir com um contingente de 1200 homens, “o que nos tornaria o maior contribuinte da operação e asseguraria o comando da MINUSTAH para o Brasil”. “A simples expressão da intenção brasileira de contribuir para a Missão” pode ser vista como uma corroboração do compromisso do país com o multilateralismo e com a solução pacífica de controvérsias, além de demonstrar capacidade em “mobilizar diversos outros Estados latino-americanos em esforço conjunto para dar solução sustentável, pacífica, democrática e duradoura à situação do Haiti” (BRASIL, 2004, p. 01).

---

<sup>65</sup> Informações sobre o primeiro anúncio público do Brasil quanto ao interesse de participar na MINUSTAH foram apresentadas na página 94 deste trabalho.

A análise deste documento na Câmara dos Deputados gerou um parecer através do relator designado pela Comissão das Relações Exteriores e Defesa Nacional, o Deputado Federal José Thomaz Nonô (PFL-AL). Em seu relato o Deputado Nonô afirma que o caso do Haiti, “se for olhado sob o prisma geopolítico, é um país da área caribenha, sob influência dos norte-americanos, com os quais temos, sim, laços de solidariedade muito amplos, mas não tão claros nem tão precisos que justifiquem o envio de 1.200 homens e equipamentos”. O Deputado ainda menciona que buscou informações com o Exército Brasileiro sobre as vantagens dessa participação e diz: “o Exército aponta como vantagens o adestramento da tropa, o treinamento em situação de conflito, o contato com outras tropas de outras nações. Sem dúvida alguma, são itens positivos no balanceamento da decisão”. No entanto, expressa preocupação quanto ao momento de crise pelo qual o Exército passava, com uma grave escassez de recursos e questiona se “é nesse contexto que vamos pagar para enviar tropas ao Haiti, repito, país que não está diretamente ligado à nossa área geopolítica de influência” e traz à tona que um “argumento realmente ponderável, mas oculto, não explícito, é mais um assento no Conselho de Segurança”, sendo este apresentado como um dos principais objetivos da participação brasileira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004a, p. 01-03).

Nonô pretende deixar claro que se trata de “uma questão de mensuração política” e que “mensurando o que há de positivo de um lado e de outro, o envio das tropas ao Haiti é inoportuno”. Entretanto, como supracitado, o anúncio de que o Brasil enviaria tropas e se candidataria para o comando da missão já havia sido feito há algum tempo, logo, “a rigor, estamos [o Congresso] discutindo algo que está consumado”. Desta forma, finaliza decretando que “o parecer da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional é frontalmente contrário ao envio dessas tropas ao Haiti” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004a, p. 03-04).

Na sessão de 12 de maio, que tratou sobre o tema, o Chanceler Celso Amorim proferiu algumas palavras com o intuito de esclarecer algumas questões e justificar a necessidade da contribuição brasileira com a MINUSTAH. Como um *decision maker*, Amorim inicia um discurso voltado para as possibilidades de solução do conflito no Haiti, “em toda situação devemos imaginar qual é a alternativa que existe, sempre olhando também para o futuro”. Enfatiza que, no momento, não existe a alternativa de que um Governo local possa se constituir, exercer o poder e reconstruir o país antes que a estabilização política e social seja feita. Portanto, “a presença internacional no Haiti, uma presença aprovada pelas Nações Unidas, é a única esperança para o país” e mesmo sem a certeza de que todos os problemas serão resolvidos Amorim insiste que esta é a única esperança existente (AMORIM, 2004a, p. 109).

O Chanceler afirma que um dos interesses do Brasil em participar da missão seria o de “participar, efetivamente, do processo de reconstrução do Haiti, primeiro país independente na América Latina, com uma história de sofrimento, de grandes crises políticas, e pelo qual pouco se fez de maneira efetiva”. Como também, ao se observar pelo ponto de vista dos interesses da política externa, havia a “convicção de que uma participação ativa do Brasil nos daria maior autoridade moral para influirmos nas resoluções da ONU” com o objetivo de “garantir que esse compromisso da autoridade internacional com a reconstrução do país seja por longo prazo, e não apenas uma ação de emergência para evitar que exista *boat people*<sup>66</sup> ou algum problema migratório, que pode ser um problema específico para alguns, mas não é aquilo que nos move” (AMORIM, 2004a, p. 110).

Outro fator mencionado por ele é o de que o Brasil tem buscado aumentar seu nível de cooperação com a África e “seria estranho, então, não estendermos as mãos para um país com a segunda maior população negra da América Latina e a terceira no Continente, o Haiti, que busca uma chance para se reconstruir”. Com palavras de entusiasmo Amorim expressa que “pode-se dizer que é um pouco ilusório quereremos melhorar um país que está há duzentos anos nessa situação, mas trabalhamos sempre com base na esperança e não no ceticismo. É desse espírito que estamos imbuídos não só no envio da tropa, mas em toda a nossa participação diplomática em relação ao tema” (AMORIM, 2004a, p. 110-111).

Quanto à relação entre a MINUSTAH e a missão de 1994, Amorim diz que não se pode compará-las, pois em 1994 foi aprovada uma força multinacional, com o aval da ONU, mas sob o comando dos Estados Unidos, “que, posteriormente, instalou Aristides no poder”. Nesta ocasião o Brasil se absteve de votar, pois, segundo Amorim, que também era Chanceler naquele ano, “não queríamos que houvesse uma força de intervenção para derrubar o Governo, ainda que fosse este ilegítimo, até pelo princípio da não-intervenção. É diferente da situação atual em que havia um vácuo e uma ameaça de caos”. Também foi enfatizado que como em qualquer operação de paz há riscos e riscos são fatores que sempre devem ser considerados, no entanto “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” (AMORIM, 2004a, p. 111-112).

No dia seguinte uma nova sessão foi convocada para discutir a questão, desta vez o relator designado pelo Congresso para apresentar um parecer foi da Comissão de

---

<sup>66</sup> Termo que se refere aos refugiados de um país em conflito que saem de sua terra natal em busca de um lugar seguro para viver, a designação dessas pessoas como *Boat People* se dá pelo fato de que, geralmente, os refugiados optam por fugir de bote para países fronteiriços.

Constituição e Justiça e de Cidadania, o Deputado Federal Beto Albuquerque (PSB-RS). Ele afirma que o único intuito do envio de tropas brasileiras para a MINUSTAH seria “ofertar a colaboração do Governo brasileiro com o processo de recuperação dos direitos e das garantias democráticos do povo haitiano”. Ao estar de acordo com o dispositivo constitucional do país, menciona que “o Brasil está atendendo a um clamor dos países que repartem conosco a América, está respondendo a um apelo da ONU para que possamos colaborar com o processo democrático” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 01).

Quanto ao interesse brasileiro de lograr um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, Albuquerque diz que o Brasil pretende disputar uma vaga sim, “o que não só do ponto de vista político ou de representatividade é fundamental para o País, como, junto às Nações Unidas, conquistaremos o apoio necessário para enfrentar a fragilidade do Exército brasileiro no que diz respeito à estrutura”. Esse apoio é relacionado ao “esforço mundial em defesa da paz, da redemocratização dos países e dos direitos humanos em âmbito internacional”, pois segundo o Deputado isto será “um passo para integrarmos o Conselho de Segurança da ONU e dessa organização recebermos reciprocidade, a fim de melhorar a capacidade organizativa de nossas Forças Armadas”. Desta maneira pode-se perceber que, no ponto de vista do Congresso, mais especificamente deste relator, há uma relação considerável entre a contribuição com a MINUSTAH e a busca por uma maior participação nas decisões internacionais no âmbito do CSNU (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 01-02).

Albuquerque enfatiza que “nenhum integrante do Exército sairá da fronteira sem homologação do Congresso”, ao mesmo tempo em que pretende deixar claro que a casa precisa entrar em um consenso para um resultado positivo. Ao fim da sessão o relato é finalizado com a afirmação: “pelo exposto, pela confiança no Exército, pela visão pacifista do Brasil, pelo trabalho que vamos doar, sim, a esse processo, entendendo a tarefa constitucional do Exército e das Forças Armadas, votamos pela constitucionalidade e, no mérito, pela aprovação da Mensagem nº 205<sup>67</sup>, de 2004” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 02). Logo a seguir se apresenta o Projeto de Decreto Legislativo<sup>68</sup>:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Fica autorizado o envio de contingente de 1.200 militares brasileiros na missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti.(MINSUTAH)

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em modificação do referido contingente, assim como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da nossa Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

<sup>67</sup> Mensagem referente ao pedido de análise da Exposição de Motivos do MRE e MD para aprovação do envio de tropas brasileiras ao Haiti.

<sup>68</sup> Este projeto resulta no Decreto Legislativo nº 207, com o mesmo teor descrito, e está incluso nos anexos desta pesquisa.

Art. 2º• Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das sessões, 13 de maio de 2004. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004b, p. 03)

Logo em seguida, o Senado Federal recebeu a incumbência de analisar a questão. Em 19 de maio de 2004, o órgão apresentou o parecer nº 480, através do Senador Hélio Costa (PMDB-MG), como também a Minuta do parecer 480 de 2004 da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. No parecer, Costa afirma que a presença da tropa brasileira com 1200 homens representa apenas 0,4% do contingente das Forças Armadas nacionais. “Mas representa muitíssimo para o prestígio brasileiro, representa na realidade a posição firme do Brasil na defesa dos princípios democráticos no Continente”, além de evidenciar a liderança brasileira em uma missão que possui caráter regional, com participação da Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, dentre outros, incluindo os países do Caribe (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 201).

A MINUSTAH se trata de uma decisão das Nações Unidas para a qual o Brasil foi convidado. De acordo com os princípios, “o Brasil, tradicionalmente, não participa das forças de paz, a menos que seja convidado pelo país onde estará atuando a força de paz”. Além disso, o Senador afirma que, na época, “países sul-americanos de menor porte, particularmente de menor porte econômico, possuem mais homens a serviço das Nações Unidas e de forças de paz do que o Brasil”. O que aparenta expressar a opinião de que um país do porte do Brasil, com considerável relevância regional, está menos presente, quantitativamente, em missões da ONU do que outros países da região e que, portanto, esta seria uma oportunidade importante para que o país aumentasse seu perfil de contribuição e conseqüentemente pudesse aumentar sua influência política no meio internacional e regional (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 202-203).

Costa encerra seu parecer apresentando a proposta do presidente da Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal, o Senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Este propõe “que seja constituída uma comissão de cinco Senadores para que no mês de julho possa ir ao Haiti verificar os trabalhos dessa força de paz que o Brasil deverá enviar”<sup>69</sup>. Observa-se, desta forma, o intuito de tornar essa decisão mais transparente e legítima com a disposição do Senado de acompanhar as atividades desempenhadas para certificar-se que o Brasil estaria, sim, desempenhando um papel essencial na estabilização do Haiti (SENADO FEDERAL, 2004a, p. 204).

---

<sup>69</sup> Esta missão foi concretizada em agosto, quando os Senadores acompanharam as atividades no Haiti e participaram do evento do Jogo da Paz, que será melhor exposto mais adiante.



Por sua vez, a Minuta do parecer 480 expõe que de acordo com a EMI o Secretariado da ONU já havia sido informado, “com base em instruções do Presidente da República, que o Brasil estaria disposto a contribuir com o contingente supramencionado (de 1200 homens), o que tornaria o País o maior contribuinte da operação e lhe asseguraria do comando da Missão”. Quanto às análises anteriores, afirma-se que o “documento, encaminhado à Câmara dos Deputados, teve relator designado em Plenário, o qual ofereceu parecer pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania”, que em 13 de maio aprovou o Projeto de Decreto Legislativo e encaminhou, no mesmo dia, ao Senado Federal para sua apreciação (SENADO FEDERAL, 2004b, p. 01-02).

Em seu diagnóstico, o Senado apresenta que “o Projeto de Decreto Legislativo em tela respeita as normas constitucionais e legais acerca dos princípios regentes das relações exteriores do Brasil e do envio de tropas ao exterior”. Como também expressa que o Brasil poderá adquirir mérito não só com “as questões humanitárias, no que concerne à diretriz histórica da política externa brasileira de busca de maior inserção internacional”, mas também por consolidar “a presença diplomática brasileira no Caribe, região com a qual mantemos relações de baixa intensidade” (SENADO FEDERAL, 2004b, p. 02).

A Minuta ainda apresenta a visão do Itamaraty ao expressar que “as relações do Brasil com os países da sub-região caribenha podem ser caracterizadas como cordiais e marcadas por grande potencial de adensamento, sobretudo nas áreas cultural, econômica, comercial e de cooperação para o desenvolvimento”. Ademais, os países do Caribe teriam se mostrado mais receptivos a uma presença mais significativa do Brasil na região, como também se pode verificar “claro movimento em favor da diversificação da agricultura e da economia como um todo”, o que nos leva a considerar que “o crescimento e a modernização de suas economias passam, obrigatoriamente, pela cooperação internacional e pela importação de bens de capital e de serviços que venham a propiciar as mudanças estruturais desejadas” (SENADO FEDERAL, 2004b, p. 02).

Destarte, ao considerar a situação crítica no Haiti, a tradição da política externa brasileira de defender o multilateralismo, a solução pacífica de controvérsias e a assistência humanitária, além dos interesses intrínsecos de projeção internacional e uma provável aproximação dos países do Caribe, o Senado também opta por aprovar o Projeto de Decreto Legislativo que é publicado oficialmente no mesmo dia, 19 de maio de 2004. Data em que se encerram os processos burocráticos necessários no Legislativo, de acordo com o instrumento constitucional do Brasil, para a aprovação do envio do contingente brasileiro à MINUSTAH.

Em fins de maio o Secretário geral, Kofi Annan, aprovou o nome do General de Divisão, Augusto Heleno Ribeiro Pereira, para exercer a função de Comandante de Força (*Force Commander*) na MINUSTAH, logo em seguida, fez o anúncio para o Conselho de Segurança através de uma carta enviada ao Presidente do CSNU (UNITED NATIONS, 2004d). Já em 12 de julho, o SGNU anuncia a nomeação de seu Representante Especial, o chileno Juan Gabriel Valdés, que seria o principal líder (*Head*) da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti, o que representa que o *force commander* brasileiro deveria se reportar ao *special representative* (UNITED NATIONS, 2004e).

Por ocasião da cerimônia do embarque das tropas brasileiras para o Haiti, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, expressou que o Brasil se sentia orgulhoso por ter sido convidado a liderar o contingente militar da missão, já que pode-se observar que “a comunidade internacional reconheceu a capacidade e a vontade de nosso país de dar a sua contribuição para a paz no mundo”. Lula também reitera que tem “orgulho e satisfação de ver que nossas Forças Armadas estão preparadas e dispostas a ajudar um país irmão” e que “a manutenção da paz tem seu preço, e esse preço é o da participação”. Quanto à decisão do Congresso Nacional, Lula diz que a aprovação do envio das tropas é o reconhecimento por parte do Legislativo do “nosso compromisso com a paz e o desenvolvimento de um país irmão” (LULA DA SILVA, 2004a, p. 139-140).

As informações expressas nesta subseção explicitam o papel exercido pelo Congresso Nacional no processo decisório quanto à contribuição para o Haiti. O receio apresentado por alguns membros do órgão, através de pareceres oficiais, demonstra que a responsabilidade que o Brasil pretendia assumir se tratava de um desafio enorme, com riscos iminentes e incertezas quanto ao resultado positivo da ação empreendida pela ONU. Apesar do extenso histórico de participação em outras operações de paz, desta vez o protagonismo brasileiro seria um vetor essencial na condução da reconstrução do país caribenho, a imagem do Brasil como líder e grande contribuinte foi projetada em larga escala pelo mundo inteiro, no entanto, qualquer resultado negativo, no que se refere ao escopo militar, também recairia sob a responsabilidade brasileira.

### 3.2.1. Opiniões conturbadas no Congresso

No ano seguinte, em reunião no CSNU no mês de janeiro, Celso Amorim expressa que o sucesso da missão deveria ser baseado “em três pilares interdependentes e igualmente importantes: a manutenção da ordem e da segurança, o incentivo ao diálogo

político com vistas à reconciliação nacional, e a promoção do desenvolvimento econômico e social”; enfatiza que estes devem ser trabalhados simultaneamente, fator que seria imprescindível para a reconstrução do Haiti. “Os ingredientes mais importantes para a paz no Haiti são a esperança, a confiança e a legitimidade”, além de ser prioridade para o país um efetivo desarmamento, para que possam ser restabelecidas “as condições mínimas de segurança para a consolidação institucional” (AMORIM, 2005a, p. 37).

Uma das motivações que incentivou a participação do Brasil de maneira protagônica na MINUSTAH, segundo Celso Amorim, foi “a preocupação de incorporar uma dimensão econômico-social a processos de estabilização”. Contudo, a principal motivação teria sido evitar que “a primeira república negra do mundo, seguisse abandonada, inclusive pela comunidade latino-americana, a que pertencia étnica e culturalmente”. Portanto, o que movia o país, naquele momento, poderia ser chamado de uma ‘solidariedade ativa’, denominação que Amorim achou conveniente chamar de ‘não indiferença’, conceito que seria tão importante quanto a ‘não-intervenção’, pois “do mesmo modo que não cabia interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, era preciso que países vizinhos e amigos demonstrassem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando fossem evidentes os sinais de crise política e social” (AMORIM, 2005b, p. 405).

Depois de uma visita ao Haiti, Celso Amorim concedeu uma entrevista em Washington, na qual relatou alguns progressos vistos *in loco*, “a situação de segurança melhorou consideravelmente. Longe de ser perfeita, sobretudo em lugares como as favelas, como Cité Soleil, é problemática”. Infelizmente, “há outros eventos que ocorrem, sequestros – a maior parte deles é de motivação econômica e social”. Concernente ao processo eleitoral observa-se que há um engajamento da população, com 54 candidatos a presidente que envolvem filiações de direita, esquerda, centro-direita, centro-esquerda, é possível inferir que havia grande interesse de todos nesse processo, possivelmente um interesse em realmente mudar o futuro do Haiti. (AMORIM, 2005c, p. 468).

Mais uma vez é importante enfatizar que “o Haiti não é um tema só até as eleições e depois vamos abandoná-lo. É um engajamento de longo prazo”. Mesmo depois da realização das eleições, Amorim expressa que “provavelmente algum contingente militar terá que continuar por algum tempo, desde que o Governo haitiano também aceite”. No entanto, é essencial que esse contingente atue “cada vez mais na área de reconstrução e na área socioeconômica” (AMORIM, 2005c, p. 468).

Internamente, as discussões eram menos entusiastas. Em fins de novembro de 2005, o Congresso Nacional, em sessão da Câmara dos Deputados, com despacho às

Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, representadas pelo Deputado Babá (PSOL-RJ), propõe um projeto de decreto legislativo que revoga o decreto que autorizou o envio das tropas em 2004. O texto oficial apresentado foi:

**O Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º Fica revogado o Decreto Legislativo nº. 207, de 19 de maio de 2004, que autoriza o envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, p. 02).

Como justificativa para esta ação apresenta-se que em 2004 a tramitação no Congresso ocorreu de maneira demasiadamente acelerada, “em apenas duas semanas, o Poder Legislativo Federal, apreciou, discutiu, votou e aprovou a conveniência e a oportunidade da medida, nos termos em que dispõe a Lei nº. 2.953/1956, que fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior”. Com uma afirmação robusta, no entanto não muito clara, o documento apresenta que “esta decisão [de enviar a tropa brasileira ao Haiti] foi parte da política do Governo dos Estados Unidos de comprometer o Governo brasileiro em defender na América Latina os interesses estadunidenses, uma vez deposto o presidente Aristides através de um golpe de estado impulsionado desde Washington” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, p. 02). Tal afirmação não foi confirmada, embora os EUA tenham sim exercido influência nesse processo não se pode afirmar que fora nos termos apresentados pelo Congresso.

O documento segue com afirmações enfáticas, como “embora sempre negado e nunca declarado ostensivamente, é sabido que o anseio do Poder Executivo em obter uma cadeira de Membro Permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas pesou profundamente na decisão brasileira de participar da MINUSTAH com efetivos militares”. É exposto que as expectativas promissoras apresentadas em relação à missão não correspondem com a realidade, pois multiplicam-se os atos de violência contra os civis haitianos, além de surgirem “denúncias quanto à isenção do contingente de estabilização no trato com os segmentos sociais da população”. Denúncias que teriam sido feitas por grupos de defesa dos direitos humanos e expõem “o Brasil e os EUA como cúmplices e em muitos casos como agentes diretos de uma campanha de terror no Haiti” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, p. 03).

Com a permanência da violência no país e com resultados positivos não tão expressivos, o documento ainda afirma que “a Minustah - liderada pelo Brasil - foi avaliada como ineficiente na promoção da estabilidade econômica e social do país”. Desta forma, o

Congresso entende “que é necessário trazer nossas tropas de volta, respeitando o direito a autodeterminação do povo haitiano” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, p. 03).

Este documento circulou pelas instâncias deliberativas do Congresso, entretanto, as afirmações e acusações, de teor comprometedor e de natureza relevante, não foram comprovadas, não se sabe se por falta de investigação ou por falta de provas. É possível inferir que a análise dos resultados da MINUSTAH apresentada pelo Congresso tenha sido um pouco precipitada, pois em uma situação de calamidade política, social e de segurança, na qual se encontrava o Haiti, mesmo com todos os esforços possíveis não haveria condições de obter resultados em tão pouco tempo. Assim, depois de um tempo em análises e despachos este projeto de decreto legislativo teria sido arquivado.

Essa ação do Congresso Nacional de revogar o decreto que aprovou o envio de tropas brasileiras para o Haiti não recebeu divulgação nas mídias nacionais. O ano de 2005 foi palco de grandes escândalos de corrupção, que ficaram conhecidos como o ‘Mensalão’, por isso as atenções dos maiores jornais brasileiros estavam voltadas para esta questão doméstica. Presume-se que devido a esses acontecimentos no país o Congresso resolveu repensar a participação no Haiti. A situação haitiana não havia melhorado tanto quanto se esperava, já que devido ao contexto complexo os avanços aconteciam lentamente e os relatos de insegurança e violência permaneciam. Desta forma, infere-se que os riscos de um fracasso deveriam ser minimizados e a atenção voltada para resolver as questões domésticas. Vale salientar que o documento aprovado pelo Congresso foi elaborado pelo Deputado Babá (PSOL-RJ), que foi do PT, mas que em dezembro de 2003 foi expulso deste partido por ser considerado radical e discordar das ideias do Presidente Lula<sup>70</sup>. Portanto, não se pode excluir uma atitude motivada por razões políticas anteriores.

### **3.3. *Decision Makers* Brasileiros: relatos do MRE e MD**

Com ênfase na importância da atuação internacional do Brasil e da responsabilidade exercida na MINUSTAH, o papel do Ministro das Relações Exteriores torna-se essencial nas discussões e negociações do assunto tanto na esfera internacional quanto doméstica. Celso Amorim, Chanceler brasileiro no momento do estabelecimento da missão, foi um dos atores mais expressivos e participativos das iniciativas do Brasil. Além dele, como a presença brasileira se constituiu em grande contribuição de tropas e na liderança

---

<sup>70</sup> PT expulsa radicais do partido: <http://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u56445.shtml> (acesso em 12 de maio de 2015).

de todo o contingente militar, outro ator fundamental, no âmbito interno foi o Ministro da Defesa, na pessoa de José Viegas Filho.

Apesar de já terem sido mencionadas algumas das intervenções do Chanceler, em sessões do Conselho de Segurança, do Congresso Nacional, discursos em eventos e entrevistas, esta pesquisa traz como fonte primária a análise de uma entrevista do Celso Amorim, concedida a esta pesquisadora em 17 de dezembro de 2014, realizada nas instalações do Ministério da Defesa, já que exercia o cargo de Ministro da Defesa na ocasião. Da mesma maneira, apresenta-se os relatos do ex-Ministro da Defesa, José Viegas, em entrevista por telefone em 10 de abril de 2015. As informações apresentadas têm o intuito de (re)construir o processo da tomada desta decisão a partir do ponto de vista de dois dos *decision makers* essenciais do cenário estudado.

Sobre a inserção do Brasil no cenário internacional, baseia-se no argumento de que um dos objetivos em participar da MINUSTAH teria sido aumentar as chances de conseguir um assento permanente em um Conselho de Segurança reformado. Amorim afirma que “o Brasil já estava com uma interlocução forte com alguns países, de alguma maneira, em função de outros temas. Por exemplo, uma interlocução forte com a França, com o Ministro [das Relações Exteriores] Dominique De Villepin, em função, sobretudo, do Iraque”. Assim como “tinha uma boa interlocução também com o Colin Powell [Secretário de Estado Americano], por motivo totalmente diferente, que era a Venezuela, tínhamos o Grupo de Amigos da Venezuela”. Ambos os países possuíam um interesses especial em relação ao Haiti e seriam alguns dos atores decisivos (AMORIM, 2014).

Tanto o Powell quanto o De Villepin teriam contatado diretamente o Chanceler brasileiro com o intuito de expressar que a situação no Haiti era insustentável e que o Brasil precisava assumir um papel para solucionar a questão. Amorim menciona que com ambos, o diálogo havia seguido o mesmo padrão de que o Brasil respeitava os princípios das Nações Unidas e que não participaria de nenhuma intervenção – como classifica a Força Multinacional Interina que antecedeu a MINUSTAH –, mas que talvez pudesse se engajar quando se tratasse de uma missão não apenas autorizada pela ONU, mas uma missão de paz. E sobre uma conversa com o De Villepin, na qual o ministro francês afirmava que o Brasil deveria ter um papel, Amorim diz que é “claro que eles queriam a presença brasileira para legitimar e não parecer uma intervenção só das grandes potências, de uma maneira ou de outra” (AMORIM, 2014).

No entanto, o ministro brasileiro afirma conscientemente que não há relação com o objetivo de lograr um assento permanente no CSNU. O Brasil estava “numa época de maior

atuação internacional”, como a importante participação brasileira no Iraque<sup>71</sup>, quando Amorim criou uma relação muito forte com o De Villepin e “foi a primeira vez em que a França apoiou explicitamente o Brasil no Conselho de Segurança”. Ele diz que não sabe até que ponto estes fatores estão relacionados, mas que não foi pelo desejo de se tornar membro permanente, diretamente, que a ação brasileira no Haiti foi feita e expressa que não há “nenhuma relação imediata de causa e efeito, até porque a participação em operações de paz, não necessariamente credencia para o Conselho de Segurança”. É importante considerar que “há aí muitos outros fatores que influíram”, como, por exemplo, “havia um conjunto de entendimentos de diversas áreas, do Itamaraty, da Defesa, da própria Presidência, que concluíam pela conveniência da participação do Brasil numa força da ONU”, além dos pedidos internacionais, principalmente os supracitados (AMORIM, 2014).

O tema em si ganhou uma projeção maior depois que a presença brasileira foi efetivada, quando se tornou claro que a contribuição do Brasil era necessária, sobretudo para “evitar que se formasse um Estado falido na região, que pudesse ser base para narcotraficantes”, assim como “a presença brasileira e de outros países sul-americanos contribuiria para diminuir outras influências de potências coloniais e neocoloniais”. Amorim afirma que alguns dos raciocínios mencionados podem ser corretos, no entanto, eles só se confirmaram *a posteriori*. No momento da decisão eles não foram, necessariamente, fatores decisivos. Ele ainda lança um questionamento retórico: “Como é que a gente pode manter uma posição de relevo, pra não usar a palavra liderança, em si, e numa situação dessas, que é não só autorizada pela ONU, mas uma força da ONU, se omitir? A omissão poderia ser meio estranha” (AMORIM, 2014).

No que se refere à causalidade entre a participação do Brasil e o aumento da influência nas decisões internacionais, Amorim afirma que o envolvimento resultou em uma projeção de poder “mas não foi feito com esse objetivo”. Ele acredita que “fazia parte da natureza das coisas”, até porque o Brasil passou mais de 20 anos sem participar efetivamente das operações de paz, na época da ditadura militar, e mesmo antes ou depois desse período a maior parte das contribuições era composta apenas de observadores e em pequeno número. Foram poucas as ocasiões nas quais o Brasil se envolveu em maior número, como

---

<sup>71</sup> Durante a presidência brasileira do CSNU, exercida em janeiro de 1999, o Brasil deu grande ênfase à proposta do Canadá de criar três grupos técnicos de discussão, que seriam conhecidos como Os Três Painéis sobre o Iraque nas Nações Unidas. Através de um consenso entre os membros decidiu-se que “os painéis seriam chefiados pelo Representante do Brasil, na condição de presidente do Conselho de Segurança” (PATRIOTA *et al*, 2008, p. 239). “O papel brasileiro na coordenação dos “painéis sobre o Iraque” marca um ponto significativo da trajetória do Brasil como membro não-permanente do Conselho de Segurança. Reflete também a capacidade brasileira de forjar consensos e de contribuir para que as ameaças à paz e à segurança internacionais sejam resolvidas pela via diplomática, no marco multilateral” (PATRIOTA *et al*, 2008, p. 234).

Moçambique, Angola, Timor Leste, por exemplo. “Quer dizer, no nosso continente, a ONU pedindo, os países importantes pedindo, outros países da região já estando até envolvidos, como era o caso do Chile. Acho que era natural que o Brasil participasse”. Enfatiza “que isso não necessariamente aumentava nossa capacidade de influir nas decisões internacionais. Até porque tinha riscos muito grandes, então podia ser até um ‘tiro pela culatra’”, caso esse fosse o objetivo, em si. Desta forma ele acredita que o objetivo principal tenha sido realmente contribuir com a restauração da paz e a reestruturação do Haiti (AMORIM, 2014).

Amorim menciona que “outro aspecto que acabou sendo importante, da participação no Haiti, foi um aprofundamento da nossa relação com os países do Caribe. Especialmente a CARICOM”. Trata-se de um fator relevante que não havia sido planejado *a priori*, “na medida em que se participava é que se percebia que era preciso ter uma interlocução com os países da região e até para legitimar mesmo, mais ainda; não só legitimar legalmente, mas legitimar politicamente a participação era [um fator] importante”. Assim, um dos frutos da participação do Brasil no Haiti foi a maior aproximação dos países da CARICOM, com os quais não havia uma parceria sólida estabelecida e isso também partiu “desse contexto geral de ampliar as relações internacionais e o papel do Brasil”, mesmo que fosse um resultado positivo conquistado sem que tivesse havido um planejamento de antemão, no que se refere a interesses e motivações, segundo o Ministro (AMORIM, 2014).

Sobre a iniciativa da participação, Amorim afirma, claramente, que não partiu do Brasil. Havia interesse das instâncias internas, como MRE, MD e Presidência, entretanto a decisão foi concretizada a partir de pedidos de outros países, mais especificamente EUA e França, como também a pedido do Secretário Geral da ONU, Kofi Annan. Quanto à existência de interesse específico por parte desses países no envolvimento do Brasil, Amorim diz que os países interessados “sabiam que a presença deles causaria uma resistência maior, devido ao histórico existente, no caso da França por motivos piores”, questões de colonização e exploração, mas que “ao mesmo tempo queriam manter interesses lá”. Assim como os “EUA também tinham interesse, principalmente, por causa da imigração ilegal” e também sabiam que a presença americana sempre causa questionamentos e insegurança. A assistência não só do Brasil, mas de vários países sul-americanos deu uma feição regional à missão, o que agregou muito em questão de integração regional (AMORIM, 2014).

Amorim ainda explicita que “os atores internacionais tiveram uma influência no fato de o Brasil ir, mas depois o Brasil influenciou muito em como as coisas foram conduzidas”, o Brasil tinha um grande poder de barganha para fazer negociações políticas. Segundo o Ministro, em situações nas quais suas solicitações não fossem atendidas o Brasil poderia



ameaçar tirar as tropas e isso não seria interessante para nenhum dos lados, tanto para os países interessados quanto para o próprio Haiti. “Em vários momentos influímos no sentido positivo. Porque o Haiti é uma coisa muito peculiar, eles têm um nível de sofisticação intelectual muito grande, é uma mistura de favela da rocinha com Florença da época de Maquiavel”, sendo assim um ambiente muito complexo e difícil de lidar (AMORIM, 2014).

Por sua vez, na esfera do Ministério da Defesa, José Viegas menciona que “o Brasil como candidato a membro permanente do CSNU tem interesse de participar de forças de paz pra mostrar nossa capacidade e nosso interesse nos temas de paz e segurança internacionais”. No contexto das Forças Armadas diz que “o exército, em particular, tem interesse em se adestrar e se manter bem capacitado para ações convencionais, sobretudo na área internacional”, por isso há um grande desejo em participar dessas operações (VIEGAS FILHO, 2015).

Da mesma forma que Amorim foi contatado por representantes internacionais, Viegas relata que a Embaixadora dos EUA no Brasil, Sra. Donna Hrinak, entrou em contato com o então Ministro da Defesa por telefone. De acordo com ele, o telefonema de Hrinak teve o intuito de perguntar se nós [o Brasil] estaríamos dispostos a participar da MINUSTAH. Viegas diz que “nós participaríamos com prazer, mas de uma missão organizada pelas Nações Unidas” e que “o ideal, que o nosso desejo, era participarmos no comando da força de paz e que se ela concordasse, isso seria um fator adicional de favorecimento da nossa participação”. Hrinak teria telefonado novamente informando “que os EUA apoiariam o comando das forças para o Brasil”. No mesmo dia o Ministro contatou o Presidente Lula que “reagiu favoravelmente” e o autorizou a informar a Donna Hrinak “que a gente, em princípio, estava de acordo, em comandar” (VIEGAS FILHO, 2015). De acordo com Viegas, logo no primeiro contato feito pelos EUA ele já afirmou que o Brasil teria o interesse em comandar a missão militar, o que demonstra que essa iniciativa partiu dele como condição que poderia facilitar uma contribuição maior de tropas. Só após o retorno positivo da Embaixadora é que o Ministro entrou em contato com o Presidente. Fato que contraria a afirmação anterior de Lula quando menciona que o Brasil fora convidado a liderar o escopo militar da missão.

No âmbito do processo decisório interno, Amorim expressa que “no Congresso havia dúvidas de alguns parlamentares”, contudo, a bancada do governo, em geral, apoiou. Ele menciona que “um dos Deputados, o Fernando Gabeira<sup>72</sup>, expressou muitas dúvidas. Mas quando ele visitou o Haiti ficou dizendo que a gente deveria participar mais, que a gente

---

<sup>72</sup> Nesse período sem legenda partidária. O Deputado alternou entre PT e PV durante sua carreira.

deveria ter um papel mais amplo”. O Chanceler chega até a fazer uma comparação de que “nós tivemos muito mais dificuldades, por exemplo, para conseguir a adesão da Venezuela ao MERCOSUL do que o envio da tropa” (AMORIM, 2014). Isto posto, é possível inferir que os documentos apresentados anteriormente, que apresentam dúvidas e resistência clara por parte do Congresso, se tratavam de uma pequena parcela do Legislativo que poderia caracterizar o posicionamento da oposição e/ou pode ter sido uma questão que não recebeu tanta relevância por parte das instâncias decisórias superiores.

Viegas expressa que o papel do MD nas negociações se deu, principalmente, no que se refere à competência de estruturar a participação. Houve um trabalho conjunto com o Chefe da Casa Civil, José Dirceu (PT-SP) quanto à estruturação. Com o comando do exército, Viegas trabalhou no sentido de determinar a dimensão do envolvimento, que consistiria em um grande batalhão, com cerca de 1200 homens. Já com as Nações Unidas negociou a questão dos reembolsos por parte da Organização para o desgaste de material. Segundo o Ministro, houve bom entendimento sobre isso com a ONU, “de maneira que cresceu o nosso interesse” de participar (VIEGAS, 2015).

Como mencionado houve receio por parte do Congresso, devido aos riscos que a missão acarretaria para os militares brasileiros e outros fatores já discutidos. No entanto, como Amorim relatou, a partir do momento em que os parlamentares estiveram no Haiti e viram de perto o papel que o Brasil desempenhava no local, o posicionamento de resistência passou a não mais existir. Em agosto chegou ao Haiti uma comitiva de Senadores, composta por Eduardo Suplicy (PT-SP), Hélio Costa (PMDB-MG), Leomar Quintanilha (PMDB-MG) e Maguito Vilela (PMDB-MG). Conforme telegrama do Embaixador brasileiro em Porto Príncipe, “os senadores tiveram oportunidade de se deslocar em veículos blindados Urutu<sup>73</sup>, envergando coletes de proteção e capacetes militares, o que representou em si uma experiência nova e marcante”. Eles foram “levados pelos militares brasileiros em visita a áreas menos favorecidas da capital haitiana, onde puderam comprovar o excelente trabalho que vem sendo desenvolvido pelas forças brasileiras que integram a MINUSTAH, não somente em termos de patrulhamento, mas também em termos de apoio a população carente” (Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004w, p. 01). O Embaixador Boisson afirma que em jantar oferecido em sua residência, o Senador Eduardo Suplicy, em nome de todos os outros, expressa que:

A experiência foi altamente enriquecedora e que, se dúvida houvesse quanto ao acerto na aprovação da participação brasileira na MINUSTAH, esta teria caído por

---

<sup>73</sup> Veículo utilizado para o transporte de tropas.

terra ao verificar no terreno o afeto com que as tropas são recebidas pela população haitiana bem como as condições de vida enfrentadas pelas camadas menos favorecidas da população que anseiam por contar com apoio para a reconstrução de seu país (SUPLICY *apud* Telegrama Brasemb Porto Príncipe, 2004x, p. 01).

Já sobre a conjuntura econômica da época, Amorim afirma que o ano de 2004 foi um ano relativamente melhor do que o anterior, mas que ainda não estava estabilizado economicamente. As condições econômicas não inviabilizaram a ida do Brasil ao Haiti, e quando se envolveu com Moçambique e Angola, principalmente, as condições não eram boas, o plano real ainda estava se firmando e ainda assim o Brasil estava presente. No entanto, as características do governo e dos governantes exercem influência decisiva sobre o perfil de atuação internacional, segundo o Chanceler, “pode ser que num governo muito voltado para obter determinados resultados na política econômica” esse fator possa ser um determinante no engajamento em operações de paz, o que não foi o caso do governo Lula que investiu muito em uma política externa ativa. Então ele acredita que “havia uma visão política de que realmente o Brasil devia ter um papel importante” (AMORIM, 2014).

Quanto à MINUSTAH ser uma operação que possui elementos do Capítulo VII da Carta da ONU e a possibilidade de a participação brasileira nela ser a concretização de uma mudança de perfil, já que a tradição política do Brasil é não participar de operações deste tipo, Amorim diz que, na prática, talvez seja uma mudança mesmo. Entretanto, “não houve uma conceptualização absoluta, têm capítulos sétimos e capítulos sétimos, quer dizer, tem várias formas de ação” e no caso do Haiti, reitera que o Capítulo VII seria indispensável devido aos grupos armados no local que ameaçavam a população civil e ameaçariam o pessoal da missão. Amorim enfatiza que “o que mudou de perfil não foi o Brasil, o que mudou de perfil foi o mundo e os tipos de operações da ONU”, o que deixa claro que em política internacional, nas relações internacionais, os cenários mudam constantemente e cabe aos atores serem flexíveis para se adaptarem às distintas situações que podem ter que lidar; assim, o Brasil estaria mudando suas perspectivas tanto quanto às novas ações da ONU poderiam requerer (AMORIM, 2014).

Apesar de o Brasil optar por priorizar medidas que lidem com instrumentos de negociação pacífica para a resolução de conflitos, assim como consta na Carta da ONU, esgotados todos os meios pacíficos e “numa situação em que há um consenso internacional e [o pedido] de uma das principais forças políticas do próprio país, eu acho que não há razão para não admitir” que o uso da força seja aplicado. Amorim afirma não haver nenhuma contradição nisso. Utiliza o argumento da ‘não-indiferença’. Não se deve interferir nas

questões internas de outro país, todavia não se pode ficar totalmente indiferente com o que acontece. E expressa que é, de certa forma, “natural que se tenha [uma desconfiança] em relação ao Capítulo VII de um modo geral, porque muitas vezes é feito apenas para atender ao interesse de grandes potências”. Amorim acredita que no caso do Haiti foi um pouco uma ação de interesse de grandes potências, mas que não foi só isso. Acreditava-se que a presença do Brasil ajudaria a distanciar essa hipótese, o que de fato aconteceu. No entanto, não fica claro se a missão saiu do foco de não atender a interesses de grandes potências e/ou voltou-se para atender aos interesses de países menores, embora influentes, como é o caso do Brasil (AMORIM, 2014).

Quanto à dialética entre solidariedade e projeção de poder, Amorim enfatiza que não há uma contradição entre as duas dependendo da forma como se exerce uma ou outra. “Seria hipócrita você dizer: Não, nossa política externa é só baseada na solidariedade. Claro que não é! Porque tem também que proteger os interesses brasileiros”. Levando em consideração que, da mesma forma, defender os interesses nacionais de maneira cega não seria uma ação lógica. É preciso entender o contexto no qual o país está inserido, quais são suas necessidades e seus anseios. Não se pode analisar uma questão “preto no branco” e limitá-la apenas à solidariedade ou apenas projeção de poder, exclusivamente. “O Haiti não é um grande mercado, o Brasil não tem ambições de ter bases militares no Caribe, não tem nada disso pesado, então era também um fator de solidariedade dentro de um contexto internacional” (AMORIM, 2014).

Além de que “uma coisa é você saber em teoria, outra coisa é você vivenciar o país” o que reitera que o fator solidariedade adquiriu uma relevância maior na medida em que a situação no Haiti foi vivenciada de perto, com as visitas do Presidente e de outras autoridades brasileiras. Marco Aurélio Garcia, por exemplo, passou três semanas no local. Senadores, Deputados, o próprio Amorim comenta ter perdido as contas de quantas vezes esteve lá. A solidariedade foi crescendo, principalmente, quando foram sendo descobertas *in loco* afinidades culturais, religiosas, entre outras (AMORIM, 2014).

Amorim afirma que singularizando “o papel do Brasil, por um lado, e a visão de que não convinha ao Brasil ter um Estado falido ou um ‘narcoestado’ na região ou próxima da região”, de certa forma, “era melhor que o Brasil participasse do que deixasse só EUA, França e Canadá participarem, até porque seria melhor para o próprio Haiti e também para nós como política externa e suas ramificações”. Em uma análise clara e objetiva, o Chanceler explicita que “tudo, na verdade, é projeção de poder”, dependendo, claro, do que você analisa. “A paixão dos haitianos pelo futebol brasileiro, é uma afinidade muito grande que se criou, se

fala em *soft power*” como uma estratégia utilizada pelo Brasil. Ele cita a análise de um sociólogo haitiano que teria afirmado que: “o Brasil tem militares aqui [no Haiti], mas não vem com canhões, mas aí vem a música, vem as mulheres bonitas, aí toma conta de tudo!”. Esta afirmação teria uma certa crítica ao tipo de abordagem brasileira, mas como Amorim explicita é difícil separar demais as coisas quando se faz difusão cultural (AMORIM, 2014).

Foi através dessa paixão pelo futebol brasileiro que o Ministério da Defesa organizou o Jogo da Paz, no qual a Seleção brasileira enfrentou a Seleção haitiana, em agosto de 2004. Viegas afirma que houve “toda uma operação de preparação no entorno do estádio”. Não havia medo de atentados ou violência, “nós tínhamos medo de excesso de entusiasmos por parte dos haitianos”, pois o estádio comportava 20 mil pessoas e sabia-se que uma multidão, cerca de 100 mil haitianos, gostaria de ver a partida. Portanto, era necessário “cuidar da proteção do estádio para que não houvesse uma invasão, para que os jogadores não corressem algum risco” (VIEGAS, 2015).

O evento contou com a presença de diversas autoridades internacionais. O subsecretário geral, Jean-Marie Guehenno, que é chefe do departamento de operações de paz da ONU, “mostrou-se extremamente receptivo ao gesto e elogiou a iniciativa brasileira de promover o amistoso, da qual ressaltou a contribuição que prestava para a promoção da reconciliação do país e para a promoção dos ideais das Nações Unidas” (Telegrama Delbrasonu, 2004t, p. 01).

O Presidente Lula compareceu ao evento, sendo o primeiro Presidente do Brasil a visitar o Haiti, e proferiu um discurso entusiasta à Brigada Brasil da MINUSTAH. Em suas palavras Lula menciona que veio ao país para celebrar a paz que os integrantes da missão estão ajudando a devolver ao povo haitiano. Afirma que “o Brasil não poderia ficar alheio ao sofrimento e à dor de um povo irmão. Um povo cuja suprema bravura deu início à emancipação colonial e pôs fim à escravidão. Um povo com o qual compartilhamos raízes africanas comuns” e reconhece que a presença brasileira na missão “demonstra que a comunidade internacional confia na nossa capacidade de contribuir para a paz. A presença brasileira no comando, seguramente, estimulou outros países de nossa região a participarem desta Missão”. Reitera também a intenção de buscar manter um foco nos problemas de base que devem ser solucionados para que haja uma paz duradoura, pois “enquanto houver fome, miséria, crianças sem educação, epidemias e tantos outros males que afetam grande parte da humanidade, não haverá segurança”. Lula finaliza dizendo que “não devemos esquecer nunca que o verdadeiro nome da paz é a justiça social” (LULA DA SILVA, 2004b, pp. 66-67).

Após o evento, o Embaixador Henrique Valle, em sua intervenção na sessão do Conselho de Segurança sobre o Haiti, afirma que o ‘Jogo da Paz’ “foi uma iniciativa que vai além de um simples evento esportivo”, o evento “transmitiu uma mensagem de paz assim como um meio de trazer a atenção do mundo à situação humanitária no Haiti”, além de “claramente, permitir uma tarde de alegria e celebração para a população necessitada do Haiti” (Telegrama Delbrasonu, 2004t, p. 01-02). Desta forma é possível analisar que o Brasil buscou uma estratégia de *soft power*, ao trazer uma paixão mundial, o futebol, como um mecanismo de integração das pessoas, principalmente entre Brasil e Haiti. O que pode ser visto como uma forma de mostrar que o problema de segurança podia ser minimizado com a integração entre pessoas, seres humanos. Fez com que o mundo e os líderes mundiais enxergassem que os problemas no Haiti precisavam de atenção. Como também foi uma iniciativa que, de certa forma, poderia aumentar o prestígio do Brasil como líder militar da missão.

Ao finalizar a entrevista com esta pesquisadora, Amorim expressa seu ponto de vista quanto ao objetivo brasileiro em participar da MINUSTAH quando diz: “Então, é projeção de poder? É! É solidariedade? É! Até porque você não sabe o que vai ganhar mesmo, é um risco” (AMORIM, 2014). Sua afirmação corrobora a ideia de que o Brasil manteve em seus objetivos tanto a solidariedade quanto a projeção de poder, esta última mais como uma consequência da ação, de maneira a não ter sido tão pensada para esse fim.

Em outras entrevistas, Amorim, de maneira geral, permanece na mesma linha de argumentação. Por exemplo, com a Revista Diplomacia, Estratégia e Política, em outubro de 2004, ele reitera que o compromisso da comunidade internacional com o Haiti deve ser estruturado para ser de longo prazo, para que haja um ambiente estável e que propicie uma reconstrução econômica e institucional efetiva. Como forma de aproximação da CARICOM, o Brasil, enquanto membro eletivo do CSNU, “vem trabalhando para que as percepções e inquietações dos países do Caribe sejam levadas em conta nas decisões da ONU sobre o Haiti”, o que demonstra interesse e sensibilização com o tema (AMORIM, 2004b, p. 507).

Amorim ainda afirma que o consenso político da comunidade internacional no estabelecimento da MINUSTAH teria sido o raciocínio que “embasou nossa decisão de aceitar o comando da operação de paz estabelecida pelo Conselho de Segurança”. Ademais, a participação brasileira teria partido do “princípio de que a paz não é um bem internacional livre”, referindo-se a algumas afirmações que já haviam sido feitas, de que a manutenção da paz tem um preço, o da participação. Visto que, “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”, o que não seria interessante para o momento de projeção internacional que o Brasil passava (AMORIM, 2004b, p. 507).

Já ao Jornal Zero Hora, o Ministro responde sobre a possibilidade de a participação no Haiti favorecer o objetivo de conseguir uma cadeira permanente no CSNU. Sua ênfase permanece no argumento de que a situação de completa insegurança em um país da América Latina é algo que faz parte da preocupação do Brasil. Além de que não seria bem visto a afirmação de que “somos contra uma ação porque não tem o aval da ONU (se referindo ao Iraque) e quando tem o endosso (no caso do Haiti) lavar as mãos”. Amorim reitera que o “Brasil é um país importante no cenário internacional e temos que dar uma contribuição”, mesmo que não seja possível afirmar que isso poderá, diretamente, influenciar na candidatura brasileira ao assento permanente, já que a MINUSTAH não foi feita com esse objetivo (AMORIM, 2004c, p. 523).

Em Paris, também em outubro de 2004, o Chanceler concedeu uma entrevista na qual expressou três expectativas que o Brasil criou ao decidir ir ao Haiti, a primeira delas seria “poder influenciar o tipo de engajamento da comunidade internacional com aquele país”, o que de fato aconteceu em algumas questões; a segunda, por ter sido uma operação da ONU e aprovada pelo Conselho; e a última, que a presença brasileira poderia estimular um engajamento a longo prazo. O Brasil também age junto aos organismos financeiros internacionais e aos países doadores, para que estes não apenas sinalizem disposição em ajudar, mas que a façam efetivamente. Logo, o Brasil teria adquirido autoridade moral para fazer esse tipo de cobrança porque estava presente o Haiti, assumindo os riscos (AMORIM, 2004d, p. 548).

### **3.4. A Teoria na Prática**

Retornando ao aporte teórico da Análise de Política Externa, pode-se reconhecer durante a seção apresentada os níveis decisórios que compuseram a decisão do Brasil de participar da MINUSTAH. Foram visíveis as negociações realizadas tanto no âmbito doméstico quanto internacional e de que forma os atores auxiliaram a moldar o posicionamento brasileiro. É possível reconhecer que os *decision makers* centrais foram o Executivo, o MRE e o MD e que o Congresso Nacional exerceu seu papel de ratificar a decisão do envio de tropas. O cenário dessa decisão de política externa foi composto por poucos atores com grande influência decisória. Cada uma dessas instâncias foi representada por um líder dominante, no caso os Ministros e o Presidente, que agiram a partir de um

contexto de escolha racional, mensurando e balanceando os riscos e oportunidades que poderiam resultar desta decisão. A ação governamental, em situações específicas, pode ser vista como uma resolução de um pequeno grupo (*smallgroup resolution*), considerando que os membros de cada grupo têm poder e/ou influência para tomar decisões. Esta abordagem parece ser uma opção de análise que preenche os fatores apresentados. Apesar dos principais *decision makers* possuírem diferentes percepções e interesses específicos a suas áreas de atuação, o processo decisório quanto à MINUSTAH não demonstrou grandes conflitos entre eles<sup>74</sup>.

O Governo Lula foi marcado pela ampla participação internacional do Brasil. Sob a condução do Chanceler Amorim, a política externa se caracterizou como ativa e ativa, principalmente devido ao intuito de projeção de poder e de ampliação da influência estratégica brasileira no mundo. Com prioridade na defesa dos interesses nacionais, de maneira a se posicionar assertivamente quanto a tais interesses, pode-se perceber que a personalidade do Presidente foi um grande impulso para destacar a imagem do Brasil no cenário internacional. Mesmo que efetivamente o país ainda não tenha o poder ou a influência de uma grande potência, este período contribuiu para a consolidação de maior prestígio. Além disso, a ênfase em temas socioeconômicos fortaleceu o perfil solidário brasileiro.

Essas características fomentaram o ambiente propício para o engajamento do Brasil no Haiti. Esse momento projetor e, ao mesmo tempo, com intuito de robustecer a tradição brasileira de política externa, foi favorável para os haitianos, devido à disponibilidade do Brasil de assumir um compromisso de estabilização e desenvolvimento junto à ONU, como também auxiliou as necessidades pragmáticas da fase política pela qual o país passava.

Como mencionado ao longo do texto, os valores e crenças dos atores governamentais são grandes responsáveis pela construção do ambiente decisório e precisam ser levados em consideração nas análises. São elementos abstratos, difíceis de mensurar e definir. Entretanto, percebe-se que de acordo com os pronunciamentos e discursos do Chanceler Amorim, principalmente durante a entrevista específica para esta pesquisa, que ele mantinha/mantém fortes crenças em um Brasil protagonista na cena internacional, que cumpre papel de líder em questões relevantes. Esse papel seria exercido sem perder a essência de cooperação. Suas palavras transparecem que o Brasil ‘tinha que participar’, fazia parte da natureza das coisas, o que caracteriza que é intrínseco ao perfil brasileiro buscar sempre um maior engajamento e fazer a diferença com a influência que pretende desempenhar nas mais

---

<sup>74</sup> Para informações aprofundadas sobre abordagens analíticas das ações governamentais ver Allison (1969) e Kellerman (1983).



diversas situações. Assim, houve um encaixe entre as personalidades e objetivos do Presidente com o Ministro das Relações Exteriores, fator que facilitou a condução da política externa, nesse período.

O Ministro da Defesa, que também teve papel importante na ida do Brasil ao Haiti, demonstra, da mesma maneira, que o Brasil estava em um momento de progresso na cena internacional. Como as informações concedidas foram direcionadas para o âmbito militar e de defesa, que consiste na área de domínio do Ministro, pode-se observar que o intuito de exercer influência mundial era um objetivo comum, e na área de defesa a participação efetiva nessa operação de paz podia ser um mecanismo de alcançá-lo. A confiança de que a participação brasileira traria benefícios, tanto para o Haiti quanto para o Brasil, foi suficiente para incentivar o papel de liderança e assumir os custos de uma responsabilidade maior.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição da MINUSTAH em 2004 como uma missão multidimensional, que têm objetivos não apenas de ação militar para a restauração da segurança, mas também atua na promoção do desenvolvimento econômico e social, foi o marco do comprometimento da comunidade internacional com medidas em longo prazo para a estabilização do Haiti. Numa decisão estratégica de política externa, o Brasil aceita ser o maior contribuinte de tropas, o que garantiu que a liderança do contingente militar também ficasse a cargo da administração brasileira.

A presente dissertação se propôs a reconstruir o processo decisório para compreender as motivações que embasaram essa decisão e apresentar os fatores que exerceram influência neste caso. A partir daí foi possível compreender que há um contexto extenso com acontecimentos que justificam essa postura do Brasil e que a ação governamental no âmbito da política externa é composta de negociações a nível doméstico e internacional. Os atores e seus poderes de tomar decisões são peças chave para a análise, já que a máquina governamental é composta por várias agências que podem influir em questões relevantes e as negociações e barganhas são fundamentais para a defesa de interesses nacionais e coletivos.

Sabe-se que a política externa brasileira foi alicerçada através de uma tradição sólida que conferiu ao país um perfil de defensor do pacifismo, do multilateralismo e dos direitos humanos. A reaproximação do Brasil com a democracia, revigorada nos anos 1990, trouxe um aprofundamento da diversificação das parcerias estratégicas e uma atuação internacional mais abrangente e ativa, com grande incentivo à participação do país em organismos internacionais.

A trajetória brasileira na ONU é longa. Desde a sua criação já esteve presente no Conselho de Segurança por 10 mandatos na qualidade de membro rotativo. Este fato demonstra que o Brasil busca se engajar em questões internacionais e em várias oportunidades pôde contribuir com as discussões sobre segurança internacional. Quanto à contribuição efetiva de pessoal e recursos com as atividades da ONU, que possui uma de suas bases de ação nas operações de paz, o Brasil tem um considerável número de participações. No entanto, possui apenas algumas ocasiões nas quais se envolveu significativamente. Algumas missões foram mencionadas durante o texto, como Angola, Moçambique, Timor Leste e Haiti. Os países que receberam maior contribuição brasileira possuem características em comum, principalmente culturais, linguísticas e hemisféricas. Desta forma, nota-se que o

Brasil atua com maior ênfase em locais nos quais possui interesses estratégicos, como os membros da CPLP, o continente africano em particular, e regiões da América Latina e Caribe, como foi o caso do Haiti. Os próprios documentos de defesa nacional mencionam que o aprofundamento das relações com os países dessas regiões estratégicas é essencial. Não se pode esquecer que o interesse na cooperação com a África decorre de fatores históricos e pode ser visto até como uma forma de o Brasil se redimir pelo longo período de exploração e escravização de nações ‘irmãs’.

É importante frisar que a PEB, ao longo dos anos, defendeu valores concretos e consolidou alguns princípios e diretrizes. O artigo 4º da Constituição de 1988 é prova de que o Brasil valoriza a condução de suas relações internacionais a partir de princípios legais e legitimamente aprovados pelo ordenamento jurídico do país. Sua participação em operações de paz também obedece a esses princípios. Contudo, como o cenário internacional permanece em constante modificação e após a Guerra Fria os conflitos entre e intraestatais mudaram de natureza, tornando-se cada vez mais violentos, as medidas de resolução desses conflitos também precisaram mudar, para que se tornassem mais efetivas.

A tradicional condenação do uso da força em outros Estados pelo Brasil permanece entre as convicções do país. Porém, sua posição rígida em relação a esse tema passou a encontrar um pouco mais de flexibilidade, pois novos princípios como a responsabilidade de proteger e a não indiferença, ambas com forte cunho humanitário, não poderiam deixar de ser postos em prática. Ainda assim, a maneira de exercer essas ações baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU consiste em preocupação para o Brasil, que concorda com o uso da força desde que com bastante cautela, quando estritamente necessário e de maneira direcionada. Essa postura não reflete apenas um perfil moderado, mas enfatiza o receio do uso da força para atingir objetivos de agendas unilaterais, que podem distorcer sua aplicação que deveria ser apenas para interesses de segurança coletiva.

Apesar de o Brasil manter sua tradição solidária, de defesa dos direitos humanos e do multilateralismo, os interesses nacionais também fazem parte da contribuição brasileira em operações de paz. O papel da política externa sempre será de defesa dos interesses nacionais, mesmo que o altruísmo também possa estar presente. Como interesses pragmáticos maiores, apresentou-se no texto o aumento de prestígio, pois uma imagem participativa em assuntos internacionais pode trazer maior influência nas decisões para o país. A antiga demanda de consolidar a participação brasileira no principal foro de segurança internacional, com a busca por lograr um assento permanente no CSNU, também compõe a motivação do país em projetar sua imagem mundialmente. Além disso, ampliar a atuação do Brasil como

protagonista no âmbito regional é um dos fatores que fazem parte da estratégia brasileira e é exercitado no envolvimento com o Haiti.

O histórico de disputa de poder, despotismo, autoritarismo e violência no país caribenho o levou a um *status* de estado falido. O Estado não era capaz de prover os direitos básicos da população, as imigrações passaram a preocupar alguns países, os EUA principalmente, a ameaça de se tornar um narcoestado amedrontava os países vizinhos e a situação humanitária entrava em colapso. A oposição política ao controverso Presidente Aristide tornou-se cada vez mais violenta e os rebeldes passaram, paulatinamente, a controlar grande parte do país. A comunidade internacional, personificada na ONU, já havia tentado restaurar a governabilidade e a segurança do país. No entanto, com missões de cunho particularmente militar, não atingiu os resultados esperados.

A MINUSTAH foi constituída principalmente de uma feição regional. Com grande participação de países emergentes da região, que ao mesmo tempo entendiam que a situação precisava de uma intervenção militar, mas acreditavam que uma solução eficiente só seria alcançada através do tratamento dos problemas de base, em especial a pobreza e o subdesenvolvimento, a missão contou com um mandato abrangente e medidas multidimensionais em longo prazo.

Quanto à estrutura do processo decisório brasileiro, encontra-se por um lado as pressões internacionais, principalmente por parte dos EUA e França e por outro a resistência por um parte do Legislativo que possuía dúvidas quanto ao risco e a necessidade do envolvimento. De acordo com as informações analisadas, o Brasil teria decidido participar da MINUSTAH especialmente com base na solidariedade hemisférica, pois se tratava de um país irmão que fora por muito tempo esquecido pela comunidade internacional e agora que esta decidiu intervir, a contribuição brasileira seria como uma obrigação moral. Este fator não exclui as questões mais pragmáticas da política externa, que permanecem atreladas aos objetivos altruístas. A afirmação de Amorim de que o caso se trata tanto de projeção de poder quanto de solidariedade corrobora a ideia de que o contexto governamental é muito mais amplo do que metas e objetivos puros e simples. Não se pode separar e categorizar cada campo específico, pois para que uma administração tenha êxito em seus propósitos, sua política deve ser integrada e harmonizada, no que se refere a ganhos pragmáticos e valores e princípios.

Internamente, a tramitação no Congresso Nacional gerou alguns questionamentos e receios. Porém, o mesmo chegou ao consenso de que o Brasil deveria assumir a responsabilidade e o risco. Os relatos do Chanceler e dos próprios Senadores que estiveram no

Haiti reverberam o raciocínio de que ao conhecer de perto a situação do país e o papel que o Brasil desempenhava lá, as dúvidas quanto à participação foram minimizadas e estimulou-se ainda mais o empenho para com a missão.

A presente pesquisa manteve o foco nos atores e fatores que influenciaram a ida do Brasil à MINUSTAH, mas principalmente pelo ponto de vista dos maiores *decision makers*, em especial no âmbito dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores e, de maneira menos aprofundada por falta de informações específicas, do Poder Executivo. No entanto, ainda há detalhes e abordagens que são importantes para compreender esse processo decisório que poderão ser analisados em estudos posteriores como, por exemplo, a participação da sociedade civil organizada no processo. Assim como toda fonte de conhecimento nunca é finda, há sempre a possibilidade de aperfeiçoar o entendimento humano sobre aspectos políticos.

Feitas as análises a que o estudo se propôs, conclui-se que a decisão brasileira de participar da MINUSTAH foi embasada em argumentos sólidos que refletem seus princípios de solidariedade e cooperação, como também assume um papel estratégico na defesa dos interesses nacionais. A conjuntura interna de expansão democrática e projeção mundial trouxe um ambiente doméstico que incentivou esse envolvimento. Por sua vez, o processo de globalização acarretou a maior participação de países influentes do sul global em assuntos também de segurança internacional e o Haiti foi a consolidação de um empenho regional conjunto para uma operação de paz, descentralizando o foco do protagonismo apenas nas potências mundiais.

## REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**. Vol. 63, nº 3. 1969.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. 2ª edição. Addison Wesley Longman, 1999.

ALSINA JR, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 52, nº 2. Brasília: 2009.

AMORIM, Celso. Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria. **Instituto de Estudos Avançados**. São Paulo: USP, 1998.

\_\_\_\_\_. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em audiência na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. Nº 94, 1º Semestre de 2004. Brasília: MRE, 2004a.

\_\_\_\_\_. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores (Revista Diplomacia, Estratégia e Política, 1 de outubro de 2004). *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. Nº 94, 1º Semestre de 2004. Brasília: MRE, 2004b.

\_\_\_\_\_. Não acho que tenha havido guerra – Entrevista concedida pelo Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. Jornal Zero Hora, 20 de julho de 2004. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. Nº 94, 1º Semestre de 2004. Brasília: MRE, 2004c.

\_\_\_\_\_. Excertos de entrevista concedida pelo Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. Paris, 22 de outubro de 2004. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. Nº 94, 1º Semestre de 2004. Brasília: MRE, 2004d.

\_\_\_\_\_. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, durante a Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Haiti. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. Nº 96, 1º Semestre de 2005. Brasília: MRE, 2005a.

\_\_\_\_\_. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. Artigo do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, publicado na Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, em 4 de março de 2005. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. Nº 96, 1º Semestre de 2005. Brasília: MRE, 2005b.

\_\_\_\_\_. Entrevista coletiva à imprensa concedida pelo Senhor Ministro de Estado em Washington, em 26 de setembro de 2005. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. Nº 97, 2º Semestre de 2005. Brasília: MRE, 2005c.

\_\_\_\_\_. **A diplomacia multilateral do Brasil:** Um tributo a Rui Barbosa. Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da “II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil e o Mundo que vem aí”. Rio de Janeiro: 2007.

\_\_\_\_\_. **Entrevista.** Conversa presencial com o Ministro Celso Amorim em 17 de dezembro de 2014. Brasília: 2014.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações.** Prefácio de Antonio Paim. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BARRETO, Fernando de Mello. **A Política Externa após a Redemocratização.** Tomo I – 1985-2002. Brasília: FUNAG, 2012.

BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Vol. 41, nº 2. Brasília: 1998.

BRACEY, Djuan. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: Os Casos do Timor Leste e Haiti. **Contexto Internacional.** Vol. 33, nº 02. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2011.

BRASIL, **Constituição Federal.** 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei 2953/56.** Fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior. 1956. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128741/lei-2953-56>>. Acesso em 20 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto 3080/99.** 1999. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110954/decreto-3080-99>>. Acesso em 25 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos Interministerial:** MRE/MD. Nº 121. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional.** 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em 20 de abril de 2015.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica.** Prefácio de Williams Gonçalves. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer do relator designado pela mesa, em substituição à Comissão de Relações Exteriores de e de Defesa Nacional, à mensagem nº 205 de 2004.** Brasília: 2004a.

\_\_\_\_\_. **Parecer do relator designado pela mesa, em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, ao Projeto de Decreto legislativo nº 1280, de 2004.** Brasília: 2004b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo Nº 1997, de 2005.** Revoga o Decreto Legislativo nº 207, de 2004, que autoriza o envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Brasília: 2005.

CÂMARA, Irene Pessoa de Lima. **Em nome da democracia.** A OEA e a crise Haitiana – 1991-1994. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CAVALCANTE, Fernando. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional.** Vol. 53, nº 02. Brasília: 2010.

FONTOURA, Paulo Roberto Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2005.

FONSECA JR., Gelson. **A Legitimidade e outras Questões Internacionais:** Poder e Ética entre as Nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FUCCILE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil.** Tese. Campinas: UNICAMP, 2006.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Conjuntura política nacional:** o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981.

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

HILLEN, John. UN Collective Security: Chapter Six and a Half. **Parameters.** Spring: 1994.

HUDSON, Valerie. VORE, Christopher. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. **Mershon International Studies Review,** Vol. 39, nº 2. 1995.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis,** Vol. 1, nº 1. 2005.

KELLERMAN, Barbara. Allison Redux: Three More Decision-Making Models. **Polity.** Vol. 15, nº 03. Spring: 1983.

KENKEL, Kai Michael. MORAES, Rodrigo Fracalossi de. [orgs] **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado:** entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira:** passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A Autonomia na Política Externa Brasileira:** A Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? Brasília: FUNAG, 2011.



LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas em la Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**. Vol. 1, nº 2. 1994.

\_\_\_\_\_. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto internacional**. Vol. 22, nº 2. Rio de Janeiro: 2000.

LOPES, Inez. Breves Considerações sobre os Princípios Constitucionais das Relações Internacionais. **Consilium - Revista Eletrônica de Direito**. Vol. 1, nº 3. Brasília: 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. Nº 94, 1º Semestre de 2004. Brasília: MRE, 2004a.

\_\_\_\_\_. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, perante a Brigada Brasil da Missão das Nações Unidas para o Haiti, em Porto Príncipe. *In: Resenha de Política Exterior do Brasil*. Nº 95, 2º Semestre de 2004. Brasília: MRE, 2004b.

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

MELLO E SILVA, Alexandra de. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 41, nº 2. Brasília: 1998.

MELO, Raquel B. C. Leal de. Construindo as operações de paz multidimensionais das Nações Unidas. **Tensões Mundiais**. Vol. 2, nº 1. Fortaleza: 2006.

MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**. Vol. 35, nº 1. Rio de Janeiro: 2013.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Óbices para a participação do Brasil em demais Missões de Paz**. Brasília: s/d.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: 2012a.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: 2012b.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: 2012c.

\_\_\_\_\_. **Manual de Operações de Paz**. Brasília: 2013.

MINTZ, Alex. DEROUEN JR., Karl. **Understanding Foreign Policy Decision Making**. Cambridge University Press, 2010.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 43, nº 1. 2000.

MORGENTHAU, Hans. **A Política Entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz.** Prefácio de Ronaldo Sardenberg. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MUGGAH, Dr. Robert. Reflexões sobre a contribuição da MINUSTA H à segurança e estabilidade (2004-2014). **Artigo Estratégico 13: Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da missão de paz e o futuro da cooperação após 2016.** Instituto Igarapé, 2015.

NASSER, Filipe. Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. Dissertação. Brasília: Instituto Rio Branco, 2009.

\_\_\_\_\_. Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. *In:* KENKEL, Kai Michael. MORAES, Rodrigo Fracalossi de. [orgs] **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação.** Brasília: IPEA, 2012.

NEACK, Laura. UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self? **Journal of Peace Research.** Vol. 32, nº 02. Sage Journals, 1995.

NYE, Joseph S. **The Future of Power.** New York: Public Affairs, 2011.

OLIVEIRA, Daniel França. **A Política Externa do Brasil nas questões de ampliação do Conselho de Segurança da ONU (1989-2005).** Dissertação. São Paulo: San Tiago Dantas, 2005. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/danielfranca.pdf>>. Acesso em 18 de setembro de 2012.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula. **Revista Política Hoje.** Vol. 19, nº 1. 2010

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. PADOVAN, Gisela Maria Figueiredo. FERNANDES, Leonardo Gorgulho N. Os três painéis sobre o Iraque nas Nações Unidas. *In:* **O Brasil e a ONU.** Brasília: FUNAG, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um novo Paradigma de Segurança Coletiva.** 2ª Ed. Brasília: FUNAG, 2010.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional.** Vol. 22, nº 2. Rio de Janeiro: 2000.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games. **International Organization.** Vol. 42, nº 3. Boston: 1988.

REZENDE, Lucas Pereira. **O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU: Um Estudo Comparativo.** Dissertação. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sobe e Desce! Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva.** Tese. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2013.

SALLES, Marcus Maurer de. Em nome da solidariedade: antecedentes, fundamentos e desafios da atual intervenção na crise haitiana. **Jornadas de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos**. Washington DC: Secretaria General de la OEA, 2005.

SANCHEZ, Michelle Ratton. SILVA, Elaini C. G. da. CARDOSO, Evorah L. SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista Sociologia Política**. Nº 27. Curitiba: 2006.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas. *In: Reforma da ONU*. Brasília: FUNAG, 2009.

SEITENFUS, Ricardo. De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz. *In: O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008.

\_\_\_\_\_. **Haiti: dilemas e fracassos internacionais**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

SENADO FEDERAL. **Parecer nº 480, de 2004**. Brasília: 2004a.

\_\_\_\_\_. **Minuta do Parecer nº 480, de 2004**. Brasília: 2004b.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W. and; SAPIN, B. (Org.). **Foreign Policy Decision Making – An Approach to the Study of International Politics**. Nova Iorque: Free Press, 1962.

SOARES, João Clemente Baena. **Síntese de uma gestão**. 1984-1994. OEA, 1994.

SOUZA, André Matheus e. ZACCARON, Beatriz Ávila. A participação do Brasil em missões de manutenção de paz: O caso Haiti. *In: BRIGAGÃO, Clóvis. PROENÇA JR, Domício (orgs.). O Brasil e os novos conflitos internacionais*. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH. *In: KENKEL, Kai Michael. MORAES, Rodrigo Fracalossi de. [orgs] O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: IPEA, 2012.

SPROUT, Margaret; SPROUT, Harold. **Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.

Telegrama Brasemb Porto Príncipe. **Haiti. Quadro político. Últimos desdobramentos**. Nº 009. 13 de janeiro de 2004. Porto Príncipe: 2004a.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Quadro político. Últimos desdobramentos**. Nº 016. 05 de fevereiro de 2004. Porto Príncipe: 2004b.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Quadro político. Últimos desdobramentos.** Nº 025. 25 de fevereiro de 2004. Porto Príncipe: 2004c.

\_\_\_\_\_. **Situação em Porto-Príncipe.** Nº 026. 25 de fevereiro de 2004. Porto Príncipe: 2004d.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Quadro político. Últimos desdobramentos.** Nº 028. 02 de março de 2004. Porto Príncipe: 2004e.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Quadro político. Últimos desdobramentos.** Nº 035. 08 de março de 2004. Porto Príncipe: 2004f.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Quadro político. Últimos desdobramentos.** Nº 044. 17 de março de 2004. Porto Príncipe: 2004g.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Quadro político. Últimos desdobramentos.** Nº 047. 22 de março de 2004. Porto Príncipe: 2004h.

\_\_\_\_\_. **Missão militar precursora.** Nº 058. 26 de março de 2004. Porto Príncipe: 2004i.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Quadro político. Últimos desdobramentos.** Nº 067. 02 de abril de 2004. Porto Príncipe: 2004j.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Quadro político. Últimos desdobramentos.** Nº 072. 07 de abril de 2004. Porto Príncipe: 2004k.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Quadro político. Últimos desdobramentos.** Nº 083. 20 de abril de 2004. Porto Príncipe: 2004l.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Política interna. Indicação dos membros do Conselho Eleitoral Provisório.** Nº 105. 20 de abril de 2004. Porto Príncipe: 2004m.

\_\_\_\_\_. **Haiti. CSNU. MIF-MINUTAH. Transferência da Autoridade.** Nº 143. 02 de junho de 2004. Porto Príncipe: 2004n.

\_\_\_\_\_. **Haiti. CSNU. MINUSTAH. Utilização dos locais da Faculdade de Medicina. Resposta do Governo Provisório.** Nº 144. 02 de junho de 2004. Porto Príncipe: 2004o.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Política interna. Conselho Eleitoral Provisório.** Nº 167. 11 de junho de 2004. Porto Príncipe: 2004p.

\_\_\_\_\_. **MINUSTAH. Processo eleitoral. Preparativos e consulta ao Governo brasileiro.** Nº 168. 11 de junho de 2004. Porto Príncipe: 2004q.

\_\_\_\_\_. **MINUSTAH. Processo eleitoral. Preparativos e eventual participação da OEA.** Nº 169. 14 de junho de 2004. Porto Príncipe: 2004r.

\_\_\_\_\_. **Haiti. CSNU. Resolução 1542/2004. Transferência de Responsabilidade MIF-MINUSTAH.** Nº 217. 25 de junho de 2004. Porto Príncipe: 2004s.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Situação dos Direitos Humanos. Relatório da Anistia Internacional.** Nº 235. 01 de julho de 2004. Porto Príncipe: 2004t.

\_\_\_\_\_. **Visita de missão da CARICOM a Porto Príncipe. Perspectivas de normalização de relações diplomáticas.** Nº 303. 18 de julho de 2004. Porto Príncipe: 2004u.

\_\_\_\_\_. **Haiti. Política Interna. Eleições. Conselho Eleitoral Provisório. Disputas Internas.** Nº 388. 08 de agosto de 2004. Porto Príncipe: 2004v.

\_\_\_\_\_. **Congresso Nacional. Comitiva de Senadores. Encontro com políticos haitianos.** Nº 453. 20 de agosto de 2004. Porto Príncipe: 2004w.

\_\_\_\_\_. **Haiti. MINUSTAH. Reunião do “core group”.** Nº 476. 26 de agosto de 2004. Porto Príncipe: 2004x.

\_\_\_\_\_. **Haiti. OEA. Visita de delegação da CIDH. Comunicado de imprensa.** Nº 508. 08 de setembro de 2004. Porto Príncipe: 2004y.

Telegrama Delbrasonu. **Nações Unidas. Haiti. Sessão informal da Assembleia-Geral. “Briefing” do Subsecretário Kieran Prendergast.** Nº 318. 20 de fevereiro de 2004. Nova York: 2004a.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Força Multinacional Interina. Resolução 1529. Comentários.** Nº 401. 01 de março de 2004. Nova York: 2004b.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Situação Humanitária. “Briefing” do Subsecretário-Geral para Assuntos Humanitários, Jean Egeland.** Nº 426. 05 de março de 2004. Nova York: 2004c.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Força de Estabilização das Nações Unidas. Participação brasileira.** Nº 450. 10 de março de 2004. Nova York: 2004d.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Reunião Grupo Amigos Haiti CARICOM.** Nº 571. 25 de março de 2004. Nova York: 2004e.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Consultas informais. Briefing Secretário-Geral Assistente, Danilo Türk** Nº 576. 26 de março de 2004. Nova York: 2004f.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Consultas informais. Debate.** Nº 577. 26 de março de 2004. Nova York: 2004g.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Visita Secretário-Geral Assistente para Operações de Paz. Consultas.** Nº 594. 27 de março de 2004. Nova York: 2004h.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Reunião RPs Barbados, Jamaica e Trinidad e Tobago.** Nº 596. 29 de março de 2004. Nova York: 2004i.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Consultas informais. Briefing Enviado Especial do SGNU, John Reginald Dumas.** Nº 623. 31 de março de 2004. Nova York: 2004j.

\_\_\_\_\_. **Nações Unidas. Haiti. Futura Missão de Paz. Participação brasileira Consulta DPKO.** Nº 663. 06 de abril de 2004. Nova York: 2004k.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Projeto de Resolução sobre Força de Estabilização da ONU (MINUSTAH). Análise.** Nº 835. 26 de abril de 2004. Nova York: 2004l.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Projeto de Resolução sobre Força de Estabilização da ONU (MINUSTAH).** Nº 877. 29 de abril de 2004. Nova York: 2004m.

\_\_\_\_\_. **Nações Unidas. DPKO. Haiti. Informações.** Nº 885. 29 de abril de 2004. Nova York: 2004n.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Força de Estabilização da ONU (MINUSTAH). Reunião com o Subsecretário-Geral para Operações de Paz, Jean Marie Guéhenno.** Nº 1045. 18 de maio de 2004. Nova York: 2004o.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Força de Estabilização da ONU (MINUSTAH). Regras de Engajamento. Diretrizes do Comandante da Força. Memorando de Entendimento.** Nº 1109. 24 de maio de 2004. Nova York: 2004p.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Força de Estabilização da ONU (MINUSTAH). Presença brasileira no Haiti. Assistência Humanitária e promoção de desenvolvimento.** Nº 1165. 28 de maio de 2004. Nova York: 2004q.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Força de Estabilização da ONU (MINUSTAH). Processo de transição. Avaliação.** Nº 1204. 03 de junho de 2004. Nova York: 2004r.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Crises Complexas e a Resposta da ONU. Sessão pública. Intervenção brasileira. Transcrição.** Nº 1209. 04 de junho de 2004. Nova York: 2004s.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Consultas informais. Haiti. “Jogo da Paz”.** Nº 2011. 19 de agosto de 2004. Nova York: 2004t.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Consultas informais. Relato.** Nº 2106. 31 de agosto de 2004. Nova York: 2004u.

\_\_\_\_\_. **CSNU. Haiti. Briefing do Secretário-Geral-Assistente para Operações de Paz.** Nº 2796. 18 de outubro de 2004. Nova York: 2004v.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations.** 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/>>. Acesso em 20 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. **General Assembly A/RES/377.** General Assembly, 1950. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/377\(V\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/377(V)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>. Acesso em 18 de setembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **4917<sup>th</sup> meeting.** Statements. 2004a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.4917](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4917)>. Acesso em 20 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. **Report of the Secretary-General on Haiti.** S/2004/300. 2004b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2004/300](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/300)>. Acesso em 30 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1542(2004).** 2004c. 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 30 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **S/2004/439.** Letter dated 27 May 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. 2004d. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2004/439](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/439)>. Acesso em 20 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. **S/2004/565.** Letter dated 12 July 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. 2004e. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2004/565](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/565)>. Acesso em 20 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. **UNDP. Evaluation of UNDP assistance to conflict-affected countries.** Case study: Haiti. Nova York: Evaluation Office, 2006.

\_\_\_\_\_. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines.** New York: 2008.

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.** Brasília: FUNAG, 2010.

VIEGAS FILHO, José. **Entrevista.** Conversa por telefone com o ex-Ministro da Defesa em 10 de abril de 2015.

VIGEVANI, Tullo. OLIVEIRA, Marcelo F. de. CINTRA, Rodrigo. Política Externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo social**. São Paulo: USP, 2003.

VIGEVANI, Tullo. CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Vol. 29, nº 2. Rio de Janeiro: 2007.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. A Reforma das Nações Unidas. *In*: **Reforma da ONU**. Brasília: FUNAG, 2009.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil**: De Vargas à Lula. 3ª edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Prefácio de Henrique Altemani de Oliveira. Tradução de Carlos Sérgio Soares. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.



**APÊNDICE A – Guia de perguntas elaborado para entrevista com o Embaixador Celso Amorim, realizada em 17 de dezembro de 2014**

1. Pode-se afirmar que um dos objetivos primordiais da participação do Brasil na MINUSTAH seria a obtenção do assento permanente em um Conselho de Segurança reformado? Muitas análises e artigos acadêmicos apontam para isso, no entanto essa afirmação não aparece diretamente nos posicionamentos oficiais dos representantes brasileiros.
2. De quem partiu a iniciativa de se dispor a contribuir de maneira tão expressiva com a MINUSTAH? Como ocorreu o processo decisório, no sentido de quantas/quais reuniões foram realizadas para discutir o assunto e em que instâncias decisórias do governo?
3. Houve grande influência de atores internacionais na decisão brasileira de participar da MINUSTAH? Qual a importância dos posicionamentos dos EUA, França e do SGNU nesse processo de decisão?
4. Muito ainda se discute sobre uma possível mudança do perfil brasileiro para as operações de paz da ONU, a partir do momento em que participa de operações que autorizam o uso da força, regidas, portanto, pelo capítulo VII da Carta da ONU. A MINUSTAH é a concretização dessa mudança do posicionamento tradicional do Brasil?
5. A situação econômica do Brasil na época em que foi estabelecida a MINUSTAH foi um fator que influenciou a decisão brasileira de contribuir com a missão?
6. O senhor acha que a participação brasileira na MINUSTAH seria sido moldada nos interesses do país em prestar solidariedade para com o país egresso de conflito ou nos interesses pragmáticos de projeção e obtenção de maior prestígio internacional? Seriam essas duas perspectivas estritamente opostas?

**APÊNDICE B – Guia de perguntas elaborado para entrevista com o ex-Ministro da Defesa José Viegas Filho, realizada em 10 de abril de 2015**

1. Pela análise do Ministério da Defesa, qual foi a motivação do Brasil em participar tão expressivamente e liderar o contingente da MINUSTAH? Projeção de poder militar, treinamento de tropas?
2. Como ocorreu a negociação interna dessa decisão? Como foram as discussões na Câmara, com o MRE e no MD?
3. Houve negociações por parte do Ministério da Defesa com atores internacionais (ONU, EUA, França...)?
4. De acordo com todo o envolvimento brasileiro na missão, a responsabilidade do Brasil em liderar o contingente militar, qual o papel das forças armadas brasileiras na MINUSTAH? Houve manifestações entre os próprios militares sobre a importância desse papel?
5. Quanto ao uso da força, em missões amparadas pelo Capítulo VII da Carta, houve algum treinamento específico? Houve alguma instrução quanto aos limites do uso dessa força, por parte das tropas brasileiras?

## ANEXO A – Resolução 1542 (2004), Nações Unidas

### United Nations - Security Council

### 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 subregional 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.

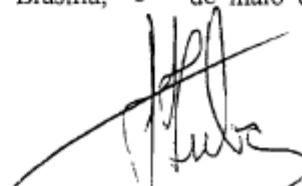
**ANEXO B – Mensagem nº 205 da Presidência da República para o Congresso Nacional  
sobre o envio de tropas para o Haiti**

Mensagem nº 205

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos da Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, submeto à elevada consideração de Vossas Excelências, a Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Defesa, relativa ao envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

Brasília, 5 de maio de 2004.



**ANEXO C – Decreto Legislativo nº 207, de 2004****LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS  
LEGISLATIVOS - CEDI**

DECRETO LEGISLATIVO Nº 207, DE 19 DE MAIO DE 2004

Autoriza o envio de contingente brasileiro para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. - Fica autorizado o envio de contingente de 1.200 (mil e duzentos) militares brasileiros para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em modificação do referido contingente, assim como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 19 de maio de 2004

Senador JOSÉ SARNEY

Presidente do Senado Federal