**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS**

**UNIDADE ACADÊMICA DE GRADUAÇÃO**

**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**NICOLE SOARES BERNARDES**

**UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: O CASO DA MINUSTAH DE 2003 A 2010**

**Porto Alegre**

**2021**

NICOLE SOARES BERNARDES

**UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: O CASO DA MINUSTAH DE 2003 A 2010**

Trabalho de Conclusão de Curso como requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, pelo Curso de Relações Internacionais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Marcos Aurélio Barbosa dos Reis

Porto Alegre

2021

# ERRATA

BERNARDES, N. **Uma análise da política externa do Governo Lula:** o caso da MINUSTAH de 2003 a 2010. 2021. 64 f. Monografia (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2021.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Folha** | **Linha** | **Onde se lê** | **Leia-se** |
| 13 | 10 | analisar de que forma | apresentar de que forma |
| 13 | 11 | possibilitou a  realização da  MINUSTAH | possibilitou a participação  brasileira na  MINUSTAH |
| 13 | 25 | operações de  paz; apresentar a política externa  do governo Lula de 2003 a 2010 | operações de paz;  apresentar uma breve  contextualização sobre o Haiti;  apresentar a política externa do governo  Lula de 2003 a 2010 |
| 13 | 27 | expor como  ocorreu a  operação durante  o período de 2003 a 2010. | expor como ocorreu a operação durante  o período de 2003 a  2010; além de apresentar a  atuação brasileira na MINUSTAH de 2003 a 2010. |

# AGRADECIMENTOS

Agradeço ao corpo docente do curso de Relações Internacionais da Unisinos por esses 4 anos de experiências e momentos incríveis, vocês foram essenciais em minha formação acadêmica e profissional. Um muito obrigada especialmente aos meus coordenadores professor Ms. Álvaro e a professora Dra. Nádia, por serem além de coordenadores, amigos de coração, e ao professor Dr. Anselmo por compartilhar todo o conhecimento e se tornar uma grande admiração para mim. Meus sinceros agradecimentos.

Agradeço ao meu orientador Marcos Reis por toda a paciência e dedicação em me orientar, você foi essencial para o desenvolvimento deste trabalho e para a minha formação acadêmica e profissional. Obrigada por todo o apoio.

Agradeço a minha família, meus pais, minha irmã, meu namorado, meus tios e avós, pelo apoio e pela compreensão neste ano que requer muita paciência e muita dedicação.

Agradeço em especial a minha mãe, Simone, pois sem ela nada disso seria possível. Te agradeço imensamente pelo amor e pelo apoio incondicional que sempre me deu, esse diploma é seu também. Muito obrigada mãe.

Agradeço aos meus colegas e agora profissionais de Relações Internacionais pelos maravilhosos momentos juntos, essa jornada não teria sido tão boa sem vocês. Um agradecimento especial aos meus amigos e colegas Milena, Laís, Bruna, Maria Eduarda e Karine, vocês fizeram parte dessa capítulo especial da minha vida e eu espero que façam parte de muitos outros.

*"We must seek peace, above all else, because it is an indispensable condition for all members of the human family to live a dignified and safe life."*

*Kofi Annan*

# RESUMO

A política externa do Governo Lula foi marcada por um período de ênfase ao processo de integração regional e uma maior atuação brasileira no sistema internacional, através da participação em negociações e foros multilaterais, como também participando e comandando a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, MINUSTAH, fato essencial para o aumento do *soft power* brasileiro. Nesse sentido, o objetivo da presente monografia é responder de que forma a política externa do Governo Lula possibilitou a participação brasileira na MINUSTAH e projetou a imagem do Brasil no cenário internacional. Para tanto, o método de abordagem da pesquisa será qualitativo e de revisão bibliográfica, através de uma investigação histórica das missões de paz da ONU e da participação do Brasil na MINUSTAH, utilizando-se de fontes secundárias, como periódicos especializados e não especializados, dissertações e teses, e contando também com fontes primárias como documentos oficiais do Governo Brasileiro e da ONU. A justificativa deste trabalho se dá devido aos intensos esforços do Brasil desempenhados na missão, além de sua importante contribuição para com a segurança internacional. Ademais, com este estudo, pretende-se contribuir para uma maior disseminação de conhecimento acerca deste período e da participação brasileira na missão, além de proporcionar mais uma fonte de pesquisa acerca do tema.

**Palavras-chave:** Política Externa do Governo Lula; MINUSTAH; *Soft power* brasileiro; Missões de Paz da ONU; Haiti.

# ABSTRACT

The Lula government's foreign policy was marked by a period of emphasis on the regional integration process and greater Brazilian participation in the international system, through participation in multilateral negotiations and forums, as well as participating in and commanding the United Nations Mission for the Stabilization of Haiti, MINUSTAH, an essential fact for the increase of Brazilian soft power. In this sense, the objective of this monograph is to answer how the Lula Government's foreign policy enabled Brazilian participation in MINUSTAH and projected Brazil's image on the international stage. Therefore, the research approach method will be qualitative and literature review, through a historical investigation of UN peacekeeping missions and the participation of Brazil in MINUSTAH, using secondary sources, such as specialized and non-specialized periodicals, dissertations, and theses, and relying on primary sources such as official documents of the Brazilian Government and the UN. The justification for this work is due to the intense efforts of Brazil carried out in the mission, in addition to its important contribution to international security. Furthermore, with this study, it is intended to contribute to a greater dissemination of knowledge about this period and the Brazilian participation in the mission, in addition to providing another source of research on the subject.

**Key words**: Foreign Policy of the Lula Government; MINUSTAH; Brazilian soft power; UN Peacekeeping Missions; Haiti.

**LISTA DE ABREVIATURAS**

|  |  |
| --- | --- |
| Res. | Resolução |
| n. | número |
| Cap. | Capítulo |
| Art. | Artigo |
| p. | página |

# LISTA DE SIGLAS

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | |  |
| MINUSTAH | | Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti |
| ONU |  | Organização das Nações Unidas |
| CS |  | Conselho de Segurança |
| APE |  | Análise de Política Externa |
| SGNU |  | Secretário Geral das Nações Unidas |
| CSNU |  | Conselho de Segurança das Nações Unidas |
| PEB |  | Política Externa Brasileira |
| OMC |  | Organização Mundial do Comércio |
| G20 |  | Grupo das maiores economias do mundo |
| IBAS |  | Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul |
| ALCA |  | Área de Livre Comércio das Américas |
| MERCOSUL | | Mercado Comum do Sul |
| FMI | | Fundo Monetário Internacional |
| OEA | | Organização dos Estados Americanos |
| CARICOM | | Comunidade do Caribe |
| DOPAz | | Tropa de Elite do Exército Brasileiro |
| UNPOL | | Polícia das Nações Unidas |

# LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Operações de paz atuais ------------------------------------------------------------- 30

Tabela 2: Haiti ----------------------------------------------------------------------------------------- 36

Tabela 3: Resoluções do CSNU sobre a MINUSTAH -------------------------------------- 48

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Área de atuação do contingente brasileiro --------------------------------- 51

**SUMÁRIO**

# 1. INTRODUÇÃO ............................................................................................... 13 2. MARCO TEÓRICO CONCEITUAL ............................................................... 16

2.1 POLÍTICA EXTERNA: QUESTÕES CONCEITUAIS ..................................... 17

2.2 OPERAÇÕES DE PAZ: QUESTÕES CONCEITUAIS .................................. 19

2.2.1 DO TRADICIONAL AO MULTIDIMENSIONAL: UMA BREVE EVOLUÇÃO

DAS FUNÇÕES DAS MISSÕES DE PAZ ........................................................... 20

2.2.2 TIPOS DE OPERAÇÕES DE PAZ ............................................................. 22

2.2.3 RELATÓRIO BRAHIMI .............................................................................. 23

2.3 O PARADIGMA TEÓRICO DO SOFT POWER ............................................ 24

# 3. MARCO HISTÓRICO DAS OPERAÇÕES DE PAZ ........................................ 27

3.1 AS OPERAÇÕES DE PAZ NA HISTÓRIA .................................................... 27

3.2 O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ ........................................................ 33

3.3 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O HAITI .........................................36  **4. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E A MINUSTAH DE 2003 A**

## 2010 .......................................................................................................................... 37

4.1 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003 A 2010) ..................... 38

4.2 DECISÃO DE PARTICIPAR E COMANDAR A MINUSTAH..........................41

4.2.1 A MINUSTAH............................................................................................. 44

4.2.2 ATUAÇÃO BRASILEIRA NA MINUSTAH ................................................. 53

**5. CONSIDERAÇÕES FINAIS ........................................................................... 56**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ......................................................................**

**1. INTRODUÇÃO:**

A política externa do Governo Lula foi marcada por mudanças no cenário internacional que demandaram que novas ações e novas diretrizes fossem tomadas. Dentre essas ações estão uma maior participação em órgãos multilaterais de decisão e negociação, maior integração com os países da América Latina e também do mundo, além de uma maior demonstração da capacidade militar do país, almejando um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Diante desses objetivos, o Brasil, durante o mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, participou e comandou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, MINUSTAH.

Á luz do que foi exposto, essa pesquisa destina-se a analisar de que forma a política externa do Governo Lula possibilitou a realização da MINUSTAH e projetou a imagem do Brasil no cenário internacional. Com o intuito de produzir uma pesquisa exploratória acerca do tema, a metodologia utilizada para a pesquisa será qualitativa e de revisão bibliográfica, através de uma investigação histórica das missões de paz da ONU e da participação do Brasil na MINUSTAH, utilizando-se de fontes secundárias, como periódicos especializados e não especializados, dissertações e teses, e contando também com fontes primárias como documentos oficiais do Governo Brasileiro e da ONU.

O objetivo central desse trabalho é responder a pergunta-problema: de que forma a política externa do Governo Lula possibilitou a participação brasileira na MINUSTAH e projetou a imagem do Brasil no cenário internacional. Ademais, os objetivos específicos deste trabalho são: apresentar os conceitos de política externa; apresentar os conceitos de operações de paz; apresentar o papel desempenhado pela ONU nas operações de paz; apresentar o papel desempenhado pelo Brasil nas operações de paz; apresentar uma breve contextualização sobre o Haiti; apresentar a política externa do governo Lula de 2003 a 2010 com relação a MINUSTAH; e expor como ocorreu a operação durante o período de 2003 a 2010; além de apresentar a atuação brasileira na MINUSTAH de 2003 a 2010.

Assim, a justificativa deste trabalho se dá devido a importância dos esforços realizados pelo Brasil para com esse objetivo, desempenhando uma maior participação, projeção e integração, tanto a nível regional quanto internacional, que contribui, consequentemente, para a construção de uma imagem positiva do país no exterior.

Dessa forma, em 30 de abril de 2004 o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Missão de Estabilização do Haiti (MINUSTAH), com o objetivo de ajudar o país a combater a insegurança instaurada após a queda do presidente haitiano da época, Jean-Bertrand Aristide. Em maio do mesmo ano, foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado o envio de tropas brasileiras para a missão.

A participação brasileira nas missões de paz da ONU teve início em 1947, através do Comitê Especial das Nações Unidas para os Balcãs, que tinha o intuito de verificar a situação de guerra civil e o conflito na região. De acordo com os recentes estudos, o Brasil atuou em 46 missões de paz da ONU e já colaborou com mais de 57 mil brasileiros, dentre eles militares, policiais e civis (ANDRADE;

HAMANN; SOARES, 2019)

O Haiti, país caribenho que faz fronteira com a República Dominicana, já protagonizou diversos episódios de guerras, intervenções estrangeiras, ditaduras, catástrofes naturais, além de um déficit estatal muito forte no país. Por meio da Res.

n. 1542 do CS/ONU estruturou-se, em caráter de urgência, uma missão composta por 6700 militares e uma força policial internacional (1622 homens), com base no Cap. VII da Carta da ONU (VERENHITACH, 2008).

A MINUSTAH contou com a participação da Marinha, do Exército e da Aeronáutica brasileiras, além do apoio de tropas de mais de 20 países, para uma tentativa de estabilização de um país que estava à beira de uma guerra civil. A participação brasileira teve destaque na manutenção da segurança pública, na pacificação e no desarmamento de grupos criminosos, além do combate à violência nos mais diversos segmentos (BARBALHO, 2014).

Dentre os interesses brasileiros em contribuir com as operações de paz das Nações Unidas, além de uma maior participação e assento no Conselho de Segurança, Eduardo Uziel (2010) destaca: o treinamento das forças armadas brasileira; a promoção do papel dos militares na sociedade; o adensamento das relações com o país anfitrião e com os países vizinhos; adensamento das relações com os outros países contribuintes de tropas; promoção do comércio e investimentos brasileiros; além de demonstrar capacidade de mobilização.

A proteção dos direitos humanos e a instauração da paz em regiões conflituosas têm sido alvo daqueles que possuem o poder de decisão nos últimos anos. Com o fim da Guerra Fria, houve um crescimento significativo no número de conflitos intraestatais, aumentando, consequentemente, o número de missões de paz criadas nesse período:

“O otimismo que se seguiu após a queda do Muro de Berlim se materializou nas demandas por formas mais eficientes de aplicação das normas internacionais e na maior percepção da existência de problemas que ultrapassam fronteiras nacionais, como o meio ambiente e os direitos humanos” (KAMINSKI, 2011, p. 35)

Dessa forma, os Estados e a comunidade internacional como um todo passaram a reunir esforços para diminuir essas ocorrências e poder chegar, algum dia, ao objetivo final, a paz.

A fim de realizar a análise pretendida, a pesquisa encontra-se dividida em 5 capítulos. O capítulo I é composto pela introdução do trabalho, no qual aborda a contextualização das mudanças que ocorreram no sistema internacional, desde a formação das Nações Unidas até os dias atuais, podendo ser evidenciado pela modificação ocorrida no conceito e na abrangência das operações de paz; é destacado também o objetivo central deste trabalho, apresentar de que forma a política externa do Governo Lula possibilitou a realização da MINUSTAH e projetou a imagem do Brasil no cenário internacional; além dos objetivos específicos; metodologia de pesquisa utilizada; justificativa para a realização deste trabalho; e questões éticas.

Para o desenvolvimento deste trabalho, o segundo capítulo será destinado ao marco teórico conceitual, no qual abordará as principais definições acerca dos conceitos de Política Externa e de Operações de Paz, além de analisar o paradigma teórico do *soft power* contribuindo, dessa forma, com uma abordagem teórica forte ao trabalho.

No terceiro capítulo, será realizada uma revisão histórica das operações de paz, sendo dividido em 3 subcapítulos: o primeiro abordando as operações de paz na história, expondo o total de missões já realizadas, seus principais objetivos e resultados alcançados; o segundo subcapítulo destinado a atuação do Brasil nas operações de paz, expondo as participações brasileiras, principalmente, na MINUSTAH, destacando também os principais interesses e objetivos brasileiros, além das principais contribuições ao longo da história; e o terceiro subcapítulo contará com uma contextualização sobre o Haiti, trazendo aspectos sobre a população, relevo, clima, além de relatar brevemente sobre a história do país.

O quarto e penúltimo capítulo, no qual será abordado a Política Externa do Governo Lula e a MINUSTAH, de 2003 a 2010, contará com 4 subcapítulos: o primeiro fará uma exposição das principais ações relativas a política externa do Governo Lula entre 2003 e 2010, sua relação com a América Latina e suas ambições para o país com o restante do mundo; o segundo subcapítulo ficará responsável por expor os motivos que lavaram o Brasil a participar e comandar a MINUSTAH; o terceiro subcapítulo discorrerá acerca da MINUSTAH, suas resoluções e principais desdobramentos e características; e o quarto subcapítulo abordará a atuação brasileira na MINUSTAH, principalmente, as ações que envolvem o contingente centro-oeste.

Por fim, o quinto e último capítulo será destinado as considerações finais, perpassando os principais temas abordados e um resumo dos capítulos apresentados, buscando responder de que forma a política externa do Governo Lula possibilitou a participação brasileira na MINUSTAH e projetou a imagem do Brasil no cenário internacional, pergunta central deste trabalho.

Sendo assim, reitera-se que este trabalho será realizado de forma ética, respeitando as mais diferentes culturas e referenciando, devidamente, as bibliografias utilizadas para a realização da monografia.

# 2. MARCO TEÓRICO CONCEITUAL

O presente capítulo tem como objetivo abordar os marcos teóricos conceituais, trazendo uma análise acerca do paradigma teórico do *soft power* e expondo a definição dos conceitos de política externa e operações de paz, introduzindo-os brevemente no tema deste trabalho.

A primeira seção irá abordar a definição do conceito de política externa e da Análise de Política Externa como subárea de estudo das Relações Internacionais, corroborando com diferentes interpretações do termo para um melhor entendimento.

No que tange a segunda seção, esta tem como objetivo definir o conceito de operações de paz, abordando suas evoluções em termos de abrangência e conceituação, contribuindo com as principais mudanças que este mecanismo sofreu ao longo dos últimos anos, podendo ser identificados nos documentos “Uma agenda para a paz”, “Suplemento de uma agenda para a paz” e o “Relatório Brahimi”. Nesta mesma seção, também serão abordadas as diferentes categorias em que as operações de paz estão inseridas, colaborando para uma análise eficiente do que é este mecanismo de manutenção da paz utilizado pelas Nações Unidas.

Posteriormente, será analisado o paradigma teórico do *soft power*, dissertando sobre as principais interpretações do termo e da teoria de Joseph Nye, abordando as principais ferramentas que podem ser utilizadas pelos atores para gerar um *soft power* e quais os impactos negativos e positivos que são gerados a partir dessa

“forma de poder”.

## 2.1 POLÍTICA EXTERNA: QUESTÕES CONCEITUAIS

A Análise da Política Externa como objeto de estudo vem se consolidando fortemente na academia das Relações Internacionais nos últimos anos. A APE se constitui hoje, não apenas da análise das decisões tomadas, mas sim de todo o conjunto que fazem parte de sua formação, desde o contexto nela inserido, até a construção de uma agenda para a política externa de um país:

“Nos dias de hoje, entretanto, seria equivocado atribuirmos à pesquisa sobre o impacto do processo decisório no conteúdo da política externa como o único objeto de investigação para o qual se volta a APE. Ao nosso entender, os estudos de processo decisório constituem hoje um, dentre outros, dos focos desse amplo campo de estudos, que inclui todos os aspectos (influências, contextos e práticas sociais, entre outros) que incidem em todas as fases (desde a formação da agenda até a implementação) de uma política externa (SALOMÓN, PINHEIRO, 2013, p.

5)”

Ainda de acordo com Solomón & Pinheiro (2013), a análise da política externa perpassaria por outras disciplinas como Economia, História, Direito e a Psicologia Cognitiva e Social. Diante da intersecção da APE com outros disciplinas e, considerando que essa se constitui de uma subárea das Relações Internacionais, se faz importante abordar contribuições que corroboram na definição da política externa como área de estudo.

A teoria realista das Relações Internacionais aponta que a política externa seria um produto do comportamento racional dos Estados e do cálculo dos meios e dos fins, benefícios e alternativas de ações com o objetivo de maximizar os ganhos (MELO, 2019).

Ainda assim são destacadas pelo Escola Realista duas dimensões acerca do tema: a primeira, expõe que os fatores que determinam a política externa só podem ser encontrados no meio internacional e não no meio doméstico. Ademais, destaca a valorização de questões militares e de segurança em assuntos da agenda de política externa dos Estados, dando a esse tema uma sobrevalorização, chamando-as de

“*High Politics*”; enquanto as questões econômicas, “*Low Politics*” não estariam no cerne das agendas (TAYFUR, 1994 apud MELO, 2019, p.14).

Outra contribuição importante, de acordo com Kjeld Jakobsen (2016), seria a publicação do livro de Richard C. Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin, *DecisionMaking as an Approach to the Study of International Politics,* obra, esta, marcada fortemente pela teoria Behaviorista.

O autor aponta que o foco da análise estaria no comportamento daqueles que possuem o poder de tomada de decisão, dos envolvidos na formulação e na execução da política externa. Ademais, críticos a este método argumentavam que os autores estavam simplesmente substituindo o Estado por pessoas que tomavam as decisões, análise esta que gerou críticas por parte de outros estudiosos do tema (JAKOBSEN, 2016).

Estas duas contribuições marcam o que seria chamado de primeira geração de Análise de Política Externa, a qual possui sua base teórica no comportamento racional do Estado. Não obstante, com o fim da Guerra Fria e a consolidação do neoliberalismo, surge o que é chamada de segunda geração de Análise de Política Externa.

A segunda geração de APE, traz a contribuição de atores como Putnam, que utilizou a teoria dos “Jogos de Dois Níveis” para construir sua análise de política externa:

“A teoria dos “Jogos de Dois Níveis” aplicada por Putnam nas suas considerações sobre a análise de política externa não representa apenas as dinâmicas de tomada de decisões, mas um arranjo mais amplo de atores políticos como partidos, facções e instituições que influenciam a governança cotidiana e até contribui para a manutenção de governos no poder” (HAGAN, 1995 apud JAKOBSEN, 2016, p. 30).

Assim, a política externa seria fortemente influenciada por um conjunto de atores, incluindo as diferentes classes da sociedade, diferentes partidos e instituições, demonstrando a diversidade de atores e contextos que perpassam e influenciam a formação da política externa de um país.

Tendo em mente que, tanto o nível doméstico quando o externo são mensurados e interferem na formação da política externa de um país, há na comunidade acadêmica a aceitação da política externa como uma política pública e, consequentemente, de responsabilidade do Estado.

Dessa forma, é possível ver a grande gama de definições e de teorias que tem como objetivo conceituar política externa. Assim, “ter uma política externa sólida e confiável é indispensável no atual sistema internacional, exigindo de cada país uma postura firme, clara e coerente em relação as possibilidades de alcance de seus interesses prioritários” (BARBALHO, 2014).

Não obstante, uma política externa bem-posicionada, com boas estratégias e recursos que possam proporcionar essa imagem positiva, levam ao exterior uma visão do país de credibilidade e confiança, transbordando, não apenas para a área militar, como um dos objetivos de estudo desse trabalho, mas também para outras áreas como social, econômica e cultural.

## 2.2 OPERAÇÕES DE PAZ: QUESTÕES CONCEITUAIS

De acordo com o Cap. VII, Art. 39 da Carta da ONU de 1945, o Conselho de Segurança das Nações Unidas 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.

A manutenção da paz nasceu em uma época em que o mundo conheceu o período marcado pela rivalidade entre as duas superpotências da época, Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, também conhecido como Guerra Fria.

As missões de paz da ONU, principal instrumento para a manutenção da paz, possui sua base constitucional no Art. 40 da Carta das Nações Unidas que permite ao Conselho de Segurança convidar as partes interessadas no conflito que aceitem as medidas provisórias que lhes pareçam aconselháveis e necessárias (CAVALCANTE, 2007).

Ademais, as missões de paz possuem estrutura definida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e são regulamentadas pelo Departamento de Operações de Manutenção de Paz (BRANCO, 2012).

Destaca-se também a controvérsia existente entre os conceitos “operações de paz” e “operações de manutenção da paz”. O termo “operações de paz” tem maior legitimidade entre os países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América e os países da União Europeia, por incluir todas as operações de paz existentes, independente, do órgão de origem, seja a ONU ou outras organizações internacionais (UZIEL, 2010 apud BRANCO, 2012, p. 16).

Já as “operações de manutenção de paz”, ganham legitimidade nos países em desenvolvimento por não ser um termo tão abrangente quanto o primeiro, de acordo com esses países, uma abrangência muito grande de sua aplicabilidade poderia dar legitimidade a intervenções realizadas pelas grandes potências (UZIEL, 2010 apud BRANCO, 2012, p. 16).

Tendo em vista que este tema ainda é questão de debate nas Nações Unidas, serão utilizados neste trabalho os termos “missões de paz”, “operações de paz” e

“operações de manutenção da paz”, como sinônimos.

### 2.2.1 DO TRADICIONAL AO MULTIDIMENSIONAL: UMA BREVE EVOLUÇÃO DAS MISSÕES DE PAZ

Nos primórdios de sua concepção, a manutenção da paz se limitava, principalmente, a apaziguar as tensões em campo e manter um cessar-fogo, para que fosse possível uma estabilização do conflito por meios pacíficos de resolução.

Em certos períodos da história, as missões de paz da ONU demonstraram diferentes características e aplicabilidades que podem ser interpretadas como missões de paz tradicionais ou multidimensionais, levando em conta as diferentes funções desempenhadas em campo.

As consideradas tradicionais, concentram suas atividades no âmbito militar através da realização de tarefas de monitoramento de cessar-fogo e atuando como uma interposição entre as partes beligerantes do conflito (KENKEL, 2013).

Já as missões de paz consideradas de caráter multidimensional, concentramse em atividades de ajuda humanitária, de verificação da condição de direitos e liberdades fundamentais, de supervisão e do amparo na elaboração de eleições democráticas no país, de auxílio ou do exercício da administração de um território, entre as demais funções que fazem parte do processo conhecido como “construção da paz” (BIGATÃO, 2009).

Não obstante, as diferentes concepções e categorias que envolvem as missões de paz, não impedem que estas circulem por diferentes tipos, ainda que em cronologias diversas.

Estas transformações que envolvem a abrangência do instrumento de manutenção da paz das Nações Unidas, possuem origem na emergência de novos atores e cenários que geram a necessidade de mudanças: “Nesse sentido, visualizase o acúmulo de funções que excedem as atividades militares e incorporam temas como o desenvolvimento, as instituições de justiça e atividades de governança

(PAULA, 2020)”.

Com o fim da Guerra Fria, a comunidade internacional viu a necessidade de responder a essas mudanças, fato este que deu origem aos relatórios das Nações

Unidas “Uma agenda para a Paz” (1992) e “Suplemento de Uma Agenda para a

Paz” (1995), redigidos por Boutros Boutros-Ghali, SGNU, e que tinham como objetivo garantir previsibilidade às novas operações, que antes eram fundamentadas nas lições apreendidas pela Organização (PAULA, 2020).

Segundo Boutros-Ghali (1992, apud BRANCO, 2012, p.23), “o documento

“Uma Agenda para a Paz” afirma a existência de novas ameaças à segurança internacional, como conflitos internos de origem étnica, religiosa, econômica e ambiental, aumentando a área de atuação das operações de paz”.

Não obstante, anos mais tarde, seria realizada a publicação do documento “Suplemento de Uma Agenda Para a Paz” no qual teria sido elaborado com o objetivo, de acordo com Boutros-Ghali (1995, apud BRANCO, 2012, p.24), “de realçar determinadas áreas nas quais surgiram dificuldades imprevistas e identificar as esferas em que é preciso que os Estados-membros adotem as decisões difíceis referidas no documento Agenda para a Paz”.

Assim, em decorrência das transformações contextuais sofridas na década de 1990, o Conselho de Segurança com base no Cap. VII da Carta da ONU, autorizou ações militares à cinco crises humanitárias existentes da época: Iraque (1991), Somália e Iugoslávia (1992), e Haiti e Ruanda (1994) (RODRIGUES, 2000 apud KAMINSKI, 2011, p. 37).

A partir de então, diferentes missões de paz da ONU foram criadas para que fosse possível trazer paz àqueles que os direitos humanos eram desrespeitados. Através das novas concepções e documentos, as missões de paz se tornaram cada vez mais utilizadas e necessárias à construção da paz.

### 2.2.2 TIPOS DE OPERAÇÕES DE PAZ

Em decorrência das mudanças ocorridas em relação a definição e abrangência das missões de paz, que levam, hoje, um caráter multidimensional, abrigando não apenas recursos e ações de caráter militar, mas também social, econômico e de infraestrutura, estas podem ser classificadas em 5 tipos: diplomacia preventiva, *peacemaking* (promoção da paz), *peace-enforcement* (imposição da paz), *peacekeeping* (manutenção da paz) e *peacebuilding* (construção da paz).

A Diplomacia preventiva compreende as atividades destinadas a prevenir o surgimento de disputas entre as partes, a evitar que as disputas existentes degenerem em conflitos armados. Contempla diferentes modalidades de ação como a solução pacífica de controvérsias (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 14).

A Promoção da Paz (*peacemaking*) inclui ações diplomáticas posteriores ao início do conflito, para levar as partes litigantes a suspender as hostilidades e a negociarem. Essas ações podem incluir, em casos extremos, o isolamento diplomático e a imposição de sanções (*idem, ibidem*, 2013).

A Manutenção da Paz (peacekeeping) trata das atividades levadas a cabo no terreno, para implementar ou monitorar ações de cessar-fogo ou separação de forças, além de acordos de paz abrangentes ou parciais, em complemento aos esforços políticos realizados (*idem, ibidem*, 2013).

A Imposição da Paz (*peace-enforcement*) inclui o uso de força armada para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais em situações nas quais tenha sido identificada e reconhecida a existência de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (*idem,* 2013, p.15).

A Consolidação da Paz (*peacebuilding*) refere-se às iniciativas voltadas para o tratamento dos efeitos do conflito, visando a fortalecer o processo de reconciliação por meio de implementação de projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, a recuperar a infraestrutura física e a ajudar na retomada da atividade econômica (idem, 2013, p.15).

### 2.2.3 RELATÓRIO BRAHIMI

Com o objetivo de revisar as operações de paz anteriores e, dessa forma, propor modificações que pudessem se adequar as transformações existentes da época, foi publicado no ano 2000, pelo então Secretário Geral das Nações Unidas, o relatório Brahimi:

“O relatório definiu novos guias para as operações de manutenção de paz, estabelecendo que a ONU não é capaz de gerir missões coercitivas, deixando claro que as Nações Unidas não fazem guerra, apesar das operaçoes de paz terem autoridade para utilizar a força em legítima defesa, o que corrigiu os erros da década anterior” (Uziel, 2010 apud BRANCO, 2012, p.26).

Com o insucesso das missões de paz na década de 1990, foi lançado através do painel “*Panel on United Nations Peace Operations”,* com o intuito de revisar as operações já desempenhadas até a época, como é o caso da Somália, Bósnia e Ruanda. No que se refere a “santíssima trindade”, isto é, os três princípios que norteiam as missões de paz, foi acordado que estes permaneceriam como os norteadores das operações, sendo eles: o consentimento das partes, a imparcialidade e o uso da força em legítima defesa. Ademais, o relatório ainda enfatiza um bom delineamento do mandato da missão para o consequente sucesso da mesma (FAGANELLO, 2013).

Visto isso, é notório que as missões de paz das Nações Unidas se tornaram um instrumento que permeia, cada vez mais, entre as mais diversas áreas: social, econômica, militar, cultural, de infraestrutura e desenvolvimento. As mudanças ocorridas na década de 1990, demonstram uma maior preocupação com a segurança humana e a garantia de seus direitos fundamentais que, através de organismos multilaterais, conseguem mobilizar a comunidade internacional em prol de uma construção da paz para todos.

## 2.3 O PARADIGMA TEÓRICO DO SOFT POWER

Poder, ainda que constantemente usado em suas mais diferentes formas, ainda é objeto de difícil definição na comunidade acadêmica. Devido ao seu caráter difuso, o século XXI é marcado por uma “troca de poderes”: a primeira sendo uma transição de poder entre os Estados; e a segunda uma difusão de poder dos Estados para os atores não estatais (NYE, 2011).

Embora este subcapítulo tenha como foco conceituar e explicar o conceito de *soft power*, desenvolvido por Joseph Nye, em um de seus livros mais conhecidos *The future of power* (2011), é importante que haja uma breve introdução da definição de “poder”.

Em seu livro, Nye aponta que o poder pode ser pensado em termos de ferramentas que serão utilizadas para que se atinjam os resultados almejados. Não obstante, outra definição que pode ser encontrada é a definição de poder simplesmente em termos de recursos: um país que possui uma vasta população, território, recursos naturais, força econômica e militar e uma estabilidade social, pode ser considerado um país poderoso. O poder foi, de certa forma, reduzido a algo mensurável, isto é, somente a recursos tangíveis, definição esta que não engloba o conceito de *soft power* (NYE, 2011).

Posto que o autor tenha como percepção a não efetividade de uma política externa pautada somente no *soft power*, abordando conceitos que são irrefutavelmente conhecidos na academia de Relações Internacionais como *smart power* e *hard power*, somente será definido o conceito de *soft power* para a construção da análise deste trabalho.

Como abordado anteriormente, a concepção de *soft power* tem sido resumida a qualquer coisa que não o poder militar. Ainda que este conceito possa ser definido como uma das formas de poder que podem ser usadas para que se alcancem os resultados almejados, diferentemente das outras formas, este conceito engloba questões como a atração e a identificação por culturas, valores e ideologias (NYE, 2011).

Dito isso, não são os valores e as diferentes culturas em si que fazem um *soft power*, mas sim o uso destas como ferramentas para que se gere um *soft power*, uma percepção e imagem positiva do objeto e, neste caso, dos países no sistema internacional. De acordo com Nye, os países não são os únicos que podem gerar um *soft power,* mas também organizações internacionais, organizações nãogovernamentais e até mesmo, pessoas, influenciadores:

“O soft power de um país reside primeiramente em 3 recursos: sua cultura

(em lugares nos quais são atrativos aos outros), seus valores políticos (quando faz jus a eles em casa e no exterior), e sua política externa (quando estas são vistas como legítimas e possuem autoridade moral)” (NYE, 2004, p.11, tradução nossa).

Diante disso, o autor traz 3 características dessa forma de poder. A primeira é que a sua incorporação em uma estratégia de governo é mais difícil do que aparenta, pois o controle do “sucesso” dos resultados não está em quem implementa, mas sim no alvo em que está sendo implementado ou direcionado este *soft power* (*idem*, 2011).

A segunda característica é o maior tempo para a obtenção dos resultados, diferentemente das outras formas de poder, como o poder militar; a terceira característica é que os instrumentos do *soft power*, como a cultura e os valores de uma sociedade, não estão totalmente sobre o controle dos governantes, ainda que estes tenham o controle das políticas implementadas (*idem*, 2011).

Outra definição e característica se trata da habilidade que o ator tem de atrair e gerar credibilidade e confiabilidade. A nível dos Estados, Nye expõe 3 características chaves, abordadas por Alexander Vuving, que os atores devem ter para gerar essa atração positiva: benignidade (bondade), competência e carisma. No que compete a ter benignidade, o autor aborda que ser “percebido” como benigno, bondoso, tende a gerar simpatia, confiança, credibilidade e aquiescência, em outras palavras, concordância.

No que se refere a ter competência, é o modo em que o ator realiza suas ações e isso, consequentemente, produz admiração, respeito e imitação. Por último, no que tange a ter carisma, o autor diz ser um aspecto da relação dos agentes com seus ideais, valores e visão, o que geraria inspiração e aderência. Dessa forma, compreende-se que: “esse grupo de qualidades é crucial para que recursos como cultura, valores e políticas, sejam convertidos em comportamento de poder” (NYE, 2011, p.92, tradução nossa).

Diante do exposto, conclui-se que não são apenas os esforços produzidos que geram *soft power*, mas também a reação desses objetos que estão sofrendo a ação. Dentre esses esforços, destacam-se a diplomacia pública, a transmissão desses esforços, trocas e assistência, que podem afetar direta ou indiretamente os objetos alvos (NYE, 2011).

Na forma direta, os líderes são atraídos e persuadidos pela benignidade, competência e carisma de outros líderes. O exemplo dado por Nye em sua obra que demonstra essa relação direta e indireta de efeito, diz respeito ao discurso realizado pelo ex-presidente americano Barack Obama, que aumentou significativamente as doações em um encontro do G-20. O argumento utilizado pelo presidente serviu como ferramenta direta para que essa reação fosse gerada (*idem*, 2011).

Já na forma indireta, esse discurso gerou reação em partes terceiras e outros líderes mundiais, levando a um aumento dessas doações, isto é, possibilitou um ambiente favorável para que isso acontecesse. No entanto, Nye alerta que se o ator da ação ou a ação serem interpretadas como repulsivas, isso acaba criando um ambiente desfavorável, incapacitando que esses esforços sejam reproduzidos em *soft power* (*idem*, 2011).

Sendo assim, é possível verificar uma gama de recursos que podem ser utilizados:

“Como pode ser visto, existe uma grande variedade de recursos básicos que podem ser convertidos em soft power pela conversão habilidosa de estratégias. Recursos básicos incluem cultura, valores, políticas legítimas, um modelo doméstico positivo, uma economia de sucesso e uma força armada competente. As vezes, estes recursos são especialmente desenhados para os objetivos do soft power. Esses recursos criados incluem serviços de inteligência nacional, agências de informação, programas de assistência, programas de treinamento, e diversas outras medidas” (NYE, 2011, p.99, tradução nossa).

A reação positiva ou negativa desses recursos implementados depende do contexto, do alvo e das qualidades dessas estratégias que estão sendo utilizadas nessa conversão, isto é, a qualidade desses recursos que estão sendo transformados em comportamentos, em outras palavras, nos objetivos desejados (NYE, 2011).

Quando se trata do *soft power* de um país, as políticas governamentais, tanto a nível doméstico quanto externo, são potenciais fontes do *soft power*. Essas políticas, tem o poder de reforçar ou diminuir o *soft power* de um país. Políticas que aparentam ser hipócritas, indiferentes a opiniões de terceiros e que possuem uma abordagem restrita, podem, ao invés de alavancar o *soft power* de um país, diminuílo (NYE, 2004).

À luz do que foi exposto, o *soft power,* não apenas o poder em si, mas também seus recursos, pode ser usado como uma forma de política externa, tendo em vista que as ações, tanto dentro do país quanto fora, influenciam a imagem do país no exterior e, consequentemente, sua legitimidade, valores e possível atração, podendo, dessa forma, ter uma credibilidade maior e obter os resultados almejados no sistema internacional, estratégia essa utilizada pelo Brasil durante o Governo Lula, que será abordada nos capítulos que se seguem.

# 3. MARCO HISTÓRICO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

De acordo com a definição de história no *Oxford Languages*, essa se constitui de conhecimentos relativos ao passado da humanidade e de sua evolução, segundo o lugar, época ou referência escolhida. Diante disso, buscaremos, neste capítulo, apresentar a história das operações de paz, como um todo, expondo as principais missões que ocorreram ao longo da história da Organização das Nações Unidas e sua evolução, assim como o início da participação brasileira nas operações, os princípios que a regem, demonstrando o empenho do país, ao longo dos anos, em contribuir com a paz nos mais diversos cantos do globo.

## 3.1 AS OPERAÇÕES DE PAZ NA HISTÓRIA

No ano de 1919, após a primeira guerra mundial, o mundo conhecia o que seria a antecessora da Organização das Nações Unidas, a Liga das Nações, que tinha como objetivo primordial na época evitar que novas guerras acontecessem. Advinda do Tratado de Versalhes, firmado entre os vencedores e os perdedores do conflito, a Liga das Nações não teve grande êxito, pois não cumpriu com o papel de evitar que outro conflito mundial viesse a acontecer (GOVERNO FEDERAL, 2019).

Diante desse novo cenário, a perspectiva de segurança coletiva da Liga das Nações se tornava ineficaz:

“As Nações Unidas foram estruturadas de modo a propiciar que Resoluções do Conselho de Segurança, respaldadas nos Capítulos VI e VII de sua Carta, legitimassem a atuação de forças militares multinacionais na solução pacífica ou coercitiva das crises e conflitos. Os fundadores da ONU visualizavam o novo organismo dotado de poder e credibilidade internacionais que lhe capacitaria a ações e decisões muito além da perspectiva de segurança coletiva da Liga das Nações” (LANNES, 2012, p.

2).

Em consonância com essa nova perspectiva, em 24 de outubro de 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas, mais conhecida como ONU, para que fossem evitados novos conflitos e que a paz mundial fossem assegurada. Ainda assim, com o fim da Guerra Fria, o contexto internacional e os interesses das superpotências haviam mudado, dando espaço para conflitos baseados em diferenças nacionais, religiosas e étnicas (GODOI, 2010).

Dentre os instrumentos utilizados pela ONU para com tal objetivo destacamse as operações de paz. As operações de paz das Nações Unidas possuem seu mandato respaldado em resoluções específicas do Conselho de Segurança. De acordo com Lannes (2012), até fevereiro de 1997, foram realizadas 41 operações de paz, 15 dessas ocorridas entre 1948 e 1988, em meio a Guerra Fria, e as 26 restantes desenvolvidas a partir de 1989, contando com um total de mais de 750.000 militares e civis.

Como apresentado no capítulo anterior, as missões de paz da ONU possuíam, em sua fase inicial, um caráter tradicional que seguia um modelo clássico de manutenção da paz. À face do que foi exposto, em 1948, foi criada a primeira missão de paz, a *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), no Oriente Médio, disponibilizando de observadores militares e contribuindo para a estabilidade da região até os dias atuais (LANNES, 2012).

Outra participação importante do mecanismo de segurança da ONU se deu a partir da criação da primeira força de manutenção da paz, em 1957, a *United Nations Emergency Force* I (UNEF I), responsável por assegurar a estabilidade na região do Sinai e Faixa de Gaza. Ademais, ressalta-se que esta força de emergência contou com uma forte participação brasileira na época, fato que será explorado no próximo subcapítulo (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Devido a conflitos herdados da Guerra Fria, novas crises surgiram em locais como Namíbia, Angola e Moçambique, dada a ruptura dos Estados nacionais baseado principalmente em questões étnicas, religiosas e culturais. Para responder a essas crises internas dos Estados, a ONU passou a desenvolver em larga escala missões de paz (LANNES, 2012).

Nas décadas de 1960 e 1970, a ONU estabeleceu diversas missões de curto prazo em diferentes locais como na República Dominicana (DOMREP); na Nova

Guiné Ocidental (UNSF); Iêmen (UNYOM); e contou também com missões de longo prazo como no Chipre (UNFICYP); e no Oriente Médio (UNEF II, UNDOF, UNIFIL) (ONU, s/d).

De acordo com Godoi (2010), a intensidade dos conflitos varia de acordo com o tempo e espaço, e os governos locais podem se mostrar pouco cooperativos, deixando a responsabilidade de uma estabilidade mínima para a população à cargo das operações de paz. Ademais, devido à essa emergência de conflitos internos, as operações tiveram um grande salto em números, passando de menos de 10.000 militares em 1987 para 76.000 em Agosto de 1993 (2010, p. 12).

Não obstante, a década de 90, com o fim da Guerra Fria, é marcada por uma maior institucionalização do que seria o “chapéu” abrangente das missões de paz da ONU:

“Com o fim da Guerra Fria e a própria revolução nos assuntos militares, a década de 90 acabou por reforçar sobretudo os conflitos internos dos novos Estados separatistas, exigindo-se uma readaptação dos meios da ONU a conflitos mais multilaterais e menos tradicionais, no sentido de se privilegiar cada vez mais o componente não militar dos conflitos. Também como forma de readaptar os meios às necessidades, em 1992 foi institucionalizado o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, como chapéu abrangente de coordenação das cada vez mais complexas atividades de manutenção da paz” (XAVIER et al., 2007, p. 88).

Este Departamento surgiu quando o então Secretário-Geral da época, Boutros Boutros-Ghali, assumiu o cargo e formulou novas diretrizes para as missões de paz que surgiriam, atendendo ao caráter multidimensional que o novo contexto internacional requeria (ONU, s/d).

Nos anos seguintes, a ONU passou a implementar grandes e complexas operações de paz, principalmente, nos países africanos, com destaque para o Burundi (ONUB); Costa do Marfim (UNOCI); República Democrática do Congo (MONUC e MONUSCO); Serra Leoa (UNAMSIL) e Síria (UNSMIS). Ressalta-se que muitas dessas operações já encerraram seus mandatos como a MONUC, ONUB e UNAMSIL; enquanto outras foram retomadas como no Haiti (MINUSTAH) e no Timor-Leste (UNMIT) (ONU, s/d).

Diferentemente do que havia se passado na década de 1990, os anos 2000 foram marcados por uma redução significativa na criação de novas missões de paz:

“enquanto entre 1990 e 1999 o CSNU autorizou 35 novas operações de paz, entre 2000 e 2008 esse número caiu para apenas dez novas missões” (BIGATÃO, 2009, p. 176). Diante dessa menor movimentação, a Organização das Nações Unidas passou a intensificar seus esforços em prol de uma cooperação com entidades regionais.

Essa cooperação com entidades regionais perpassou, não apenas pelo âmbito político, mas também econômico, podendo citar a Organização dos Estados Americanos (OEA); a Comunidade do Caribe (CARICOM); a União Africana (UA); e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), todas essas regidas pelo Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas (BIGATÃO, 2009).

Assim, existem hoje 12 operações de paz ativas sob o controle do Departamento de Operações de paz das Nações Unidas, como pode ser visualizado na tabela 1:

**Tabela 1. Operações de paz atuais**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **OPERAÇÃO** | **LOCALIZAÇÃO** | **RESUMO** |
| MINURSO | Saara Ocidental | Estabelecida através da Resolução 690 do Conselho de Segurança em 29 de abril de 1991. A questão tratada se dá em torno da independência ou integração entre o Saara Ocidental e o Marrocos. |
| MINUSCA | República Centro-Africana | Estabelecida em 10 de abril de 2014, a MINUSCA assumiu a autoridade da Missão de Apoio  Internacional liderada pela África, de acordo com a Resolução 2149 (2014). O mandato da missão tem como prioridade máxima a proteção de civis e o apoio aos processos de transição na República Centro-Africana. |
| MINUSMA | Mali | Criada pela Resolução 2100 do Conselho de Segurança em 25 de abril de 2013. A missão tem como objetivo apoiar os processos políticos no país e ajudar na estabilização da região, além de proteger civis e apoiar o restabelecimento da autoridade do Estado. |
| MONUSCO | República  Democrática do  Congo | Realizada de acordo com a Resolução 1925 do Conselho de Segurança em 28 de maio de 2010. Esta missão substitui a operação de paz anterior, a MONUC, em função da nova realidade encontrada |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | na região. Dentre os objetivos estavam a proteção de civis e de defensores de direitos humanos sob ameaça de violência física, além do apoio ao Governo da RDC em seus esforços de estabilizar o país. |
| UNDOF | Golã | Estabelecida em 31 de maio de 1974 pela Resolução 350 do Conselho de Segurança. Após a retirada das forças israelenses e sírias do Golã, a UNDOF tem permanecido para manter o cessar fogo entre as partes na região, além de supervisionar o acordo de desligamento. |
| UNFICYP | Chipre | Estabelecida em março de 1964 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Devido as hostilidades entre as comunidades cipriotas gregas e cipriotas turcas, a missão tem como objetivo supervisionar o cessar-fogo na região, manter uma zona tampão, além de demais atividades como, por exemplo, ajuda humanitária. |
| UNIFIL | Líbano | Criada em março de 1978 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A missão tem como objetivo confirmar a retirada de israelenses do Líbano, restauração da paz e segurança na região, além de ajudar o governo libanês a restaurar sua autoridade na área. Após uma crise no ano de  2006, novas atividades foram adicionadas a missão. |
| UNISFA | Abyei | Criada pela Resolução 1990 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em junho de 2011. A missão tem como objetivo desmilitarizar e monitorar a paz na região de Abyei e inclui atividades como monitoramento da fronteira entre o norte e o sul, além de facilitar a entrega de ajuda humanitária. |
| UNMIK | Kosovo | Estabelecida através da Resolução 1244 do  Conselho de Segurança em 10 de junho de 1999. A |
|  |  | missão tinha como objetivo promover a segurança, a estabilidade e o respeito aos Direitos Humanos na região do Kosovo. Após uma declaração de independência em 2008, as atividades da missão foram modificadas. |
| UNMISS | Sudão do Sul | Criada pela Resolução 1996 em julho de 2011 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A missão tinha como objetivo a proteção dos civis, o monitoramento dos Direitos Humanos, além de dar apoio a implementação do acordo de cessação de hostilidades. |
| UNMOGIP | Índia e Paquistão | Estabelecida em janeiro de 1949, a missão tem como objetivo a observância do cessar-fogo na região de Jammu e na Caxemira. |
| UNTSO | Oriente Médio | Criada em maio de 1948, a UNTSO foi a primeira missão de paz estabelecida pelas Nações Unidas. A missão tem por objetivo trazer estabilidade na região do Oriente Médio, através do monitorando do cessar-fogo na área e na supervisão de acordos de armistício. |

Elaboração Própria. Fonte: https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate

Como é possível verificar através da tabela, o número de missões de paz que ainda estão em atividade diminuiu muito nos últimos anos, o que pode ser entendido como um período de certa estabilidade. Ainda assim, é possível notar que, mesmo com uma significativa queda no número de missões de paz, o local nos quais essas missões acontecem não mudou, pois continuam tendo como foco, principalmente, áreas subdesenvolvidas do globo.

## 3.2 O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ

O Brasil desempenha importante papel na manutenção da paz no cenário internacional desde a criação da Organização das Nações Unidas, como membro fundador, até os dias atuais.

O Brasil teve sua estreia nas operações de paz da ONU em 1948 quando enviou militares para atuarem na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), com o objetivo de monitorar a situação na fronteira da Grécia (AGUILAR, 2015). No ano de 1956, com a formação da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), criada para assegurar o cessar-fogo após a crise do Canal de Suez, o Brasil participou com um batalhão de infantaria, sendo o único país sulamericano a permanecer durante toda a operação de paz (*idem*, 2015).

Dando seguimento a essa participação, ao longo dos anos, o país participou com observadores militares em diferentes missões das Nações Unidas, como a UNSF, Força de Segurança na Nova Guiné Ocidental; UNYOM, Missão de Observação no Iêmen; UNIPOM, Missão de Observação na índia-Paquistão; MINUGUA, Missão de Verificação na Guatemala; UNMA, Missão de Assistência em Angola; UNMISET, Missão de Apoio no Timor Leste; UNMIS, Missão de Apoio à paz no Sudão; UNSMIS, Missão de Supervisão na Síria; entre outras (AGUILAR, 2015).

Diante disso, a atuação brasileira nas operações de paz da ONU é marcada pela presença em mais de 50 missões, tendo contribuído com mais de 55 mil militares, policiais e civis. Ademais, o país dá prioridade à países em que possui laços históricos e culturais, como as missões realizadas em Angola, Moçambique, Timor-Leste, Haiti e Líbano (ITAMARATY, 2021).

Além de sua intensa participação em operações de paz e contribuição de tropas, o Brasil segue princípios que se tornam essenciais para uma cooperação ativa e pacífica no sistema internacional:

**Art. 4º** A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

II - autodeterminação dos povos;

1. - não-intervenção;
2. - igualdade entre os Estados;
3. - defesa da paz;
4. - solução pacífica dos conflitos;
5. - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
6. - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político (CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, 1988).

Dessa forma, a defesa da paz, a solução pacífica de conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, acompanha o Brasil em suas decisões tanto a nível nacional quanto internacional, fazendo com que o país tenha sucesso em suas ações no ambiente das relações internacionais.

Se faz de extrema importância mencionar a Política de Defesa Nacional, expedida pela Presidência da República, no ano de 1996, com o objetivo de afirmar, ainda mais, a posição do Brasil frente a construção e manutenção da paz, além da segurança internacional. No que se refere a interação e regulação entre a área diplomática e as forças armadas, é constatado um alto nível de relacionamento entre as partes:

No que se refere a participação de efetivos militares – em operações dessa natureza, há que se ressaltar que o órgão central, a quem cabe a assessoria de mais alto nível no processo decisório brasileiro, é o Ministério das Relações Exteriores. Quando a participação está limitada ao emprego individual (observadores e pessoal de Estado-Maior), o desdobramento é da competência exclusiva do presidente da República. Quando a contribuição envolve o emprego de tropa constituída, é o Congresso Nacional que, através de Decreto Legislativo, formaliza a autorização ao Poder Executivo para a referida participação (LANNES, 2012, p. 16).

Diante desse alto nível de relacionamento, se torna visível a conexão entre a política externa brasileira e os interesses nacionais, tendo em vista que ambos contribuem para um melhor desempenho do país no ambiente internacional e se tornarão “chave” para a política externa do Governo Lula, que será abordada no capítulo seguinte.

A participação do país em foros internacionais sobre o tema também é parte importante desse movimento em prol da cooperação, com destaque para a presença brasileira no Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da paz da Assembleia Geral das Nações Unidas (LANNES, 2012, p. 16).

Não obstante, as motivações brasileiras para participar dessas missões giram em torno de alguns pontos:

“Uma maior inserção do país no mecanismo de segurança coletiva da ONU e nos organismos de decisão da Organização; o cumprimento dos preceitos que regem o artigo 4° da Constituição Federal; o reforço do multilateralismo, além da inserção dos interesses brasileiros entre aquelas que orientam as decisões; validar a candidatura brasileira no Conselho de Segurança da ONU; aproveitar oportunidades de cooperação em prol da construção da paz; e, por fim, propiciar uma maior experiência internacional para as forças armadas” (UZIEL, 2010, p. 91).

Diante das motivações expostas pelo país para sua participação nas missões de paz, o Brasil após um período afastado da Organização retoma sua atuação após

1988 e passa a contemplar debates acerca de temáticas como direitos humanos e meio ambiente, e utilizando-se cada vez mais de critérios específicos sobre sua performance nas missões (BARBALHO, 2014).

Dentre os mecanismos brasileiros para o aumento de sua atuação no exterior e um maior protagonismo nas Nações Unidas, Fabiana Barbalho (2014) destaca a meta de número 3, estabelecida no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a intenção do país em participar de missões humanitárias de interesse, com uma amplitude compatível a estatura geopolítica brasileira.

Em suma, ainda que a participação brasileira tenha se intensificado a partir de 1990, atualmente, o país não se encontra em uma posição considerável como já estado anteriormente entre os países contribuintes de tropas, ocupando, hoje, o 66° lugar, abaixo de países como Espanha, Itália, França e Reino Unido. Ainda assim, a pandemia da COVID-19 também foi fator significante para a diminuição desse número nos últimos dois anos, tendo o país, no ano de 2020, ocupado o 46° lugar, de acordo com o ranking da ONU, demonstrando a relevância desse fator externo para o acentuamento do número de tropas (PEACEKEEPING, 2021).

Diante disso, é fato a relevância do Brasil para o sucesso das operações de paz da ONU, assim como, para a manutenção do aparato militar brasileiro e do reforço do país no sistema internacional como um agente importante de mudanças e contribuição.

## 3.3 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O HAITI

O Haiti é uma país caribenho, localizado na parte oeste da ilha de Hispaniola, a qual compartilha com a República Dominicana. De clima tropical e relevo montanhoso, possui como capital a cidade de Porto Príncipe e uma população de 11,4 milhões de habitantes. Os idiomas oficiais da população haitiana são o francês e a língua crioula haitiana (IBGE, 2021). Estas informações podem ser mais bem visualizadas na tabela 2, logo abaixo.

**Tabela 2 – Haiti**

|  |  |
| --- | --- |
| **Capital** | Porto Príncipe |
| **Extensão Territorial** | 27.750 km² |
| **Idioma** | francês e Crioulo |
| **Localização** | Caribe |
| **Moeda** | Gourde |
| **Clima** | Tropical |
| **Relevo** | Montanhoso |
| **População** | 11,4 milhões de habitantes |

Elaboração Própria. Fonte: IBGE, 2021.

País caribenho, o Haiti se encontra em meio a um grande sistema de falhas geológicas, resultantes do movimento da placa caribenha e da placa norteamericana. Devido a essas falhas, a atividade sistêmica nestas placas são significativas, fazendo com que o Haiti seja cenário de diversos desastres naturais, como terremotos, furacões e tempestades (NEWS, 2021).

Já tendo sido considerado “a mais rica das colônias francesas do Novo Mundo”, conhecida por “pérola do Caribe”, o Haiti prosperou durante os séculos XVII e XVIII, com base principalmente na agromanufatura de açúcar. Sob a influência da Revolução Francesa, a colônia sofreu uma revolta dos escravos, o que acabou levando, em 1° de janeiro de 1804, a sua independência (VALLER FILHO, 2007, p. 141 Apud BARBALHO, 2014, p. 75).

A história do Haiti é composta por um período de intensos golpes de Estado e diversas constituições, o que demonstram a grande instabilidade do país nos últimos dois séculos. As lutas internas, o isolamento internacional e a renúncia do expresidente Jean Aristide, se tornam peças importantes para que se possa compreender a real situação da crise haitiana no período da MINUSTAH (VERENHITACH, 2008).

Após anos de um governo ditatorial, o Haiti tem seu primeiro presidente eleito democraticamente, o padre Jean-Bertrand Aristide, que possuía grande apoio populacional e transmitia uma mensagem de esperança e respeito aos direitos humanos ao povo haitiano. No entanto, em 30 de setembro de 1991, sete meses após o início de seu mandato, o Haiti sofre um golpe militar, levando o atual presidente do país a se exilar na África do Sul, com o apoio da comunidade internacional (*idem*, 2008).

Após algumas tentativas de retorno ao país, em 29 de fevereiro de 2004, Aristide renuncia à presidência e em seguida é levado, juntamente com sua esposa, à República Centro-Africana, sendo as razões para a sua renúncia incertas até hoje. Tendo em vista o caos que se instaurou no país, em 1° de março de 2004, o Conselho de Segurança das Nações Unidas se reuniu para analisar o pedido de ajuda do Primeiro-Ministro Latortue, o que acabou resultando na Força Multinacional Interina e posteriormente, na MINUSTAH (*idem*, 2008).

**4. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E A MINUSTAH DE 2003 A**

### 2010

O presente capítulo tem como objetivo abordar a política externa do Governo Lula e a MINUSTAH de 2003 a 2010, sendo dividido em 4 subcapítulos: a política externa do Governo Lula (2003 a 2010); a decisão de participar e comandar a MINUSTAH; a MINUSTAH; e a atuação brasileira na MINUSTAH.

O primeiro subcapítulo irá abordar a política externa do Governo Lula, suas ações e interações no sistema internacional, assim como, os princípios que orientaram a considerada nova política externa brasileira.

No que tange o segundo subcapítulo, este tem como objetivo abordar os principais motivos que levaram o Brasil a participar e a aceitar o convite de comandar a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, além das questões diplomáticas e políticas envolvidas.

Em relação ao terceiro capítulo, a MINUSTAH, este discorrerá sobre a missão em si, suas resoluções, desdobramentos, principais atividades realizadas, além dos relatórios do então Secretário Geral das Nações Unidas, acerca da situação do Haiti, enviados ao CSNU.

Por fim, o último e quarto capítulo expõe a atuação brasileira na MINUSTAH, principalmente a atuação do contingente centro-oeste, demonstrando as principais atividades e operações realizadas no Haiti, além dos projetos lançados na Conferência de Doadores para o Haiti, realizada em Washington, EUA, visando uma melhora nos índices como saúde, educação, infraestrutura, agricultura, entre outros.

## 4.1 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003 A 2010)

A Política Externa Brasileira possui uma atuação baseada em princípios e valores muito fortes e permanentes. Estes princípios e valores, deixados como um legado pela diplomacia brasileira e pelo Itamaraty, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, fazem parte da imagem do Brasil no exterior até os dias atuais. Dentre eles estão, estabilidade e confiança diante o sistema internacional, o fortalecimento do diálogo e da cooperação, o respeito ao Direito Internacional e a defesa constante da paz (BARROS, 1998 Apud SÁ, 2015).

A PEB ganhou nova dimensão no final da década de 1990, quando houve mudanças nos eixos de poder e na organização da ordem global que estava estabelecida nos últimos anos. O término da posse de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, representam o início da nova Política Externa Brasileira e das novas relações do Brasil com os outros países do sistema internacional (MELO, 2019).

Além das mudanças internas que ocorriam no país sul-americano, o início do século XXI é marcado por um novo ordenamento internacional, devido aos atentados do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América. Este ataque representou o surgimento de um novo inimigo externo, o terrorismo, instaurando medo nos mais diversos cantos do globo.

Ainda assim, a globalização que tomava conta desse novo século trouxe também novos desafios como, por exemplo, o desenvolvimento de novas tecnologias, conflitos cibernéticos, questões ambientais e fronteiriças, além de nacionalismos exacerbados e xenofobia, desafios, estes, que também influenciaram nos objetivos da nova PEB (VIDIGAL, 2004 Apud MELO, 2019). Devido a esse novo cenário, novas ferramentas tiveram de ser criadas para que fosse possível uma melhor articulação do Brasil com o restante do mundo:

“Com as mudanças internas e internacionais decorrentes do fim da Guerra Fria, seria muito difícil para a política externa brasileira manter as mesmas diretrizes do período anterior. O país passou, então, a procurar novas formas de dialogar com o mundo, por meio de estratégias formuladas em áreas centrais do governo, especialmente pelos ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores. Nos anos 1990, dada a ênfase atribuída aos processos de integração regional, à abertura comercial e às negociações multilaterais, a política externa passou a ganhar destaque” (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p.14 Apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2017, p. 5).

Diante disso, as novas formas e estratégias encontradas foram materializadas na mudança de foco do eixo das relações entre os países, o qual anteriormente era baseado nas relações verticais, países da América do Norte, como Estados Unidos, países europeus e o Japão, enquanto do outro lado havia a relação entre os países emergentes, mais conhecidos como países em fase de desenvolvimento, localizados em um eixo horizontal de interação, como os países da América Latina, os países do continente africano, Índia, Rússia e China, que marcam a chamada relação Sul-Sul (PECEQUILO, 2008 Apud MELO, 2019).

Esta mudança de eixo pode ser exemplificada no discurso de posse do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Européia e os seus Estados-membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão.

Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outras. Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da Humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada estado. Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais. Apoiaremos os esforços para tornar a ONU e suas agências instrumentos ágeis e eficazes da promoção do desenvolvimento social e econômico, do combate à pobreza, às desigualdades e a todas as formas de discriminação, da defesa dos direitos humanos e da preservação do meio ambiente (SILVA, 2003, p. 9-11).

A América Latina passou por um grande período de instabilidade após a segunda crise do petróleo, o aumento da dívida externa devido as medidas de controle da inflação, resultou no período chamado de década perdida, período que levou a diversas crises internas dos países latino-americanos, que resultou na necessidade de revitalização do MERCOSUL como uma forma de reerguer a região.

No que diz respeito ao mantimento das relações com os chamados países desenvolvidos, ocorreu o que é chamado de diplomacia econômica, no qual houve a necessidade de manter os canais de comunicação com o intuito de obter recursos tanto financeiros, como investimentos, quanto questões de compartilhamento de tecnologia (VISENTINI, 2011 Apud MELO, 2019). Ainda que as relações tenham se mantido com o país norte-americano, nos últimos anos, o Brasil havia reduzido consideravelmente sua dependência econômica em relação aos Estados Unidos, tendo em vista que na década de 1990 a maioria dos países da América Latina tinham suas doutrinas alinhadas aos ideais norte-americanos (SILVA, s/d).

Ainda no plano internacional, o Brasil realizou importantes movimentações. No que diz respeito a OMC, foi dado certa relevância a participação em negociações multilaterais, dando destaque para a formação do G20 e do IBAS. Além disso, a reestruturação do Mercosul também pode ser colocada como ponto chave da cooperação sul-sul no governo Lula. De outro lado, o Brasil se desvinculou dos Estados Unidos no caso de Honduras e do Irã, e retomou as negociações na ALCA (VIGEVANI; CEPALUNI, 2017).

Por fim, o apoio aos esforços da ONU e suas agências contribuiu para que o Brasil tenha aceitado comandar a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que se concretizou em uma das mais importantes missões que o Brasil já participou, tanto em número de tropas quanto em comando da missão, representando uma grande experiência e uma imagem muito positiva do país no exterior, contribuindo também para a construção do *soft power* brasileiro.

A política externa do governo Lula defendeu a soberania nacional com maior ênfase do que a administração de Fernando Henrique Cardoso. Celso Amorim, então ministro das relações exteriores, apontava que o papel de liderança poderia ser alcançado pelo Brasil através de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica, como a defesa de temas universais, assim como pela relevância regional do país (VIGEVANI; CEPALUNI, 2017, p.16).

No que tange ao aprofundamento das relações com os países em desenvolvimento, a atuação brasileira se caracterizou por uma política de “autonomia pela diversificação” no qual corrobora uma maior atuação do país no sistema internacional ao mesmo tempo que promove a cooperação Sul-Sul (SÁ, 2015). Diante disso, destaca-se a formação do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), além de uma maior aproximação entre o Brasil e o Oriente Médio (MELO, 2019).

Dessa forma, buscando o aprofundamento das relações com outros países da região e sendo considerada uma das mais importantes missões em que o país já participou e desempenhou grande papel: “para um país classificado como ‘potência emergente’, a contribuição para as missões representa uma manifestação da vontade e da capacidade de contribuir efetivamente para a paz e segurança globais” (IGARAPÉ, 2017, p.17).

Colaborando, ainda mais, para a criação de uma imagem forte do país no exterior e, consequentemente, o aumento do seu *soft power* no cenário de decisões internacionais, o Brasil decide, então, participar e comandar a Missão de Estabilização no Haiti, que será abordada no próximo subcapítulo.

## 4.2 DECISÃO DE PARTICIPAR E COMANDAR A MINUSTAH

A decisão de participar e, posteriormente, de comandar a Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti, MINUSTAH, pode ser vista como uma das estratégias do governo brasileiro para aumentar a influência e o poder de decisão do país no cenário mundial, principalmente, no campo da segurança internacional. Neste subcapítulo, serão abordadas as principais etapas que fizeram parte dessa decisão, assim como, seus desdobramentos:

“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 Apud SÁ, 2015, p. 15).

Tendo em vista a complexidade dos fatores envolvidos, se torna de grande importância na construção de uma política externa a análise da conjuntura, tanto interna quanto externa, assim como, os objetivos almejados e as consequências das escolhas tomadas. Visando essa construção, o Brasil encontrou no Haiti uma forma de projeção mais robusta, tanto no cenário regional quanto internacional (SÁ, 2015).

No ano de 2004, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 1524, estabelecendo uma Força Multinacional Interina (FMI), prevendo uma missão no Haiti. Diante disso, o Brasil inseriu-se no Grupo de Amigos do Haiti, composto por Canadá, Chile, Estados Unidos e França. Referente ao mandato da missão, juntamente com o Chile e a Argentina, defendiam uma missão que privilegiasse o combate as causas profundas de instabilidade, como o desenvolvimento do país, pelas quais passava o Haiti e não apenas o aspecto securitário da missão (IGARAPÉ, 2017).

No entanto, questões legislativas referentes aos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas foram alvo de discussões do Governo Brasileiro acerca da participação do Brasil na missão. Uma das preocupações na época do governo brasileiro era o fato de que o país só participaria de missões que obedecessem ao capítulo VI da Carta, enquanto a MINUSTAH era respaldada pelo capítulo VII da Carta das Nações Unidas, no qual, em último caso, dispensava o consentimento das partes e autoriza o uso da força (SÁ, 2015).

Ainda que diante deste dilema que enfrentava o Brasil, no dia 4 de março de 2004, após o início da atuação da Força Multinacional Interina no Haiti, o então presidente Lula foi convidado pelo presidente francês da época, Jacques Chirac, a contribuir com um contingente militar para a MINUSTAH, além de sugerir que o comando da missão fosse do Brasil, ideia também compartilhada pelo então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, evidenciada na carta que o mesmo escreveu ao CSNU indicando o Tenente-General Augusto Heleno Ribeiro Pereira para o posto de “Comandante da Força da Minustah” (PINHEIRO, 2015).

Logo em seguida, em 19 de março de 2004, uma equipe militar brasileira foi enviada ao Haiti encarregada de reconhecer o terreno e coletar informações para a missão que viria a ocorrer (*idem*, 2015).

Dentre as informações coletadas deste reconhecimento de terreno, se tornam importantes destacar:

“determinação da Força Multinacional em encerrar a sua missão em 1° de junho; postura dividida da população em relação as forças de estabilização; desativação das Forças Armadas Nacionais; ineficiência e incapacidade da Polícia Nacional Haitiana (PNH); situação do país como entreposto regional de drogas; sentimento de orgulho nacional da população; extrema simpatia do povo haitiano em relação ao Brasil; precariedade da infraestrutura local; limitação da rede de comunicação ao modal celular; estado decadente da rede de hospitais; prevalência do rádio como veículo de comunicação social; e atribuição do aspecto segurança como a maior preocupação da população, entre outros” (IGARAPÉ, 2017, p.17).

O reconhecimento do terreno se torna essencial para a elaboração dos objetivos da missão, uma vez que estes são a base dos mandatos ao longo de sua duração. Além disso, através dessa análise preliminar, é possível identificar os gargalos existentes no país, assim como, quais são as maiores necessidades e medos da população, ademais de identificar a melhor maneira de atuação.

Não menos importante, ainda que houvesse um interesse por parte do Presidente da República em querer participar da MINUSTAH, havia também interesse por parte do exército brasileiro, podendo ser evidenciado nas tratativas que ocorreram entre os generais James T. Hill, então comandante do Comando Sul dos EUA, com o General Albuquerque, então comandante do Exército brasileiro. Logos após esse contato, o General Albuquerque salientou ao Presidente Lula que o Exército teria interesse na MINUSTAH como uma oportunidade de treinamento, fonte de recursos e também aperfeiçoamento logístico (PINHEIRO, 2015).

Dentre as questões diplomáticas e políticas que fizeram o Brasil tomar a decisão de participar da missão, estariam o princípio da solidariedade ativa e o da não indiferença com as nações amigas. Além disso, fatores culturais de identidade dos povos e a herança cultural com os povos africanos também foram levantados como fatores significantes para o Brasil participar da operações (*idem*, 2015). De acordo com Instituto Igarapé (2017), “a ida do Brasil ao Haiti foi, portanto, uma resposta do Estado ao apelo internacional capitaneado pela ONU, materializando, em maior escala, a própria vontade do povo brasileiro” (IGARAPÉ, 2017, p.18).

Dessa forma, no dia 5 de maio o então Presidente Lula enviou ao Legislativo a Mensagem Presidencial 205, contendo os motivos dos ministros das Relações Exteriores e da Defesa para que o Brasil participasse da MINUSTAH, assim como, solicitando autorização para o envio de tropas a missão (PINHEIRO, 2015). Com a aprovação da Resolução, o Brasil deslocou uma tropa de 1.200 militares, composta por um Batalhão, uma Base Administrativa do Exército e um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais ao Haiti (IGARAPÉ, 2017).

### 4.2.1 A MINUSTAH

Devido a instabilidades internas, em 29 de fevereiro de 2004, o presidente interino do Haiti, Boniface Alexandre, que ocupou o cargo após o exílio do então presidente Jean-Bertrand Aristide, apresentou a ONU um pedido de ajuda para conter a situação alarmante que se encontrava o país. No mesmo dia, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução n° 1529/2004, autorizando o envio de uma Força Multinacional Interina ao Haiti que, mais tarde, seria substituída pela Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, MINUSTAH (KAMINSKI, 2011).

Mais tarde, em 30 de abril de 2004, através da Resolução 1542 do Conselho de Segurança, criou-se a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, MINUSTAH, com previsão de um período de seis meses, contemplando civis e militares e operando em coordenação com a OEA e o CARICOM (*idem,* 2011).

Abaixo, observa-se as especificações do mandato da MINUSTAH:

“I. Assegurar um ambiente estável:

1. apoiar o Governo de Transição, para assegurar um ambiente estável no qual o processo constitucional político do Haiti possa se desenvolver;
2. ajudar o Governo de Transição na monitoração reestruturação e reforma da Polícia Nacional Haitiana, em conformidade com os padrões democráticos de policiamento, inclusive através de habilitação e certificação de seu pessoal, orientação sobre sua reorganização e treinamento, bem como supervisão e treinamento de membros da Polícia Nacional do Haiti;
3. ajudar o Governo de Transição, particularmente a Polícia Nacional Haitiana, com o desarmamento abrangente e sustentável, com a desmobilização e reintegração de todos os grupos armados, incluindo mulheres e crianças associados a tais grupos, bem como controle de armas e medida de segurança pública;
4. ajudar no restabelecimento e na manutenção do Estado de Direito, da segurança pública e da ordem pública no Haiti através da provisão, nomeadamente, de apoio operacional à Polícia Nacional do Haiti e à Guarda Costeira do Haiti, bem como de seu fortalecimento institucional, incluindo o restabelecimento do sistema corretivo;
5. proteger os funcionários das Nações Unidas, suas instalações e equipamentos e garantir a segurança e a liberdade de circulação de seu pessoal, tendo em conta a responsabilidade do Governo de Transição e das autoridades policiais;

II. Processo Político:

1. apoiar o processo constitucional e político em andamento no Haiti, inclusive por meio de bons ofícios, e promover os princípios de desenvolvimento institucional e de governança democrática;
2. ajudar o Governo de Transição em seus esforços de reconciliação e diálogo políticos;
3. apoiar o Governo de Transição em seus esforços para organizar, monitorar e realizar eleições livres e municipais parlamentares e presidenciais, o mais rapidamente possível, particularmente através da prestação da assistência técnica, logística e administrativa e de segurança contínua, com o apoio adequado para um processo eleitoral com a participação de eleitorado representativo da demografia nacional, incluindo mulheres;
4. ajudar o Governo de Transição a estender a autoridade do Estado em todo o Haiti e apoiar a boa governança a nível local;

III. Direitos Humanos:

1. apoiar o Governo de Transição do Haiti, bem como as instituições e grupos de direitos humanos em seus esforços para promover e proteger os direitos humanos, especialmente de mulheres e crianças, a fim de garantir a responsabilidade individual por abusos de direitos humanos e a reparação às vítimas;
2. monitorar e informar sobre a situação dos direitos humanos, em colaboração com o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, incluindo a situação de refugiados e pessoas deslocadas; (CONSELHO DE SEGURANÇA, 2004b, Art. 7 Apud

KAMINSKI, 2011, p. 85-87);

Diante do que foi exposto, se torna claro que a MINUSTAH tinha como objetivo uma ajuda mais “profunda” no país e mais duradoura, abordando também fatores como a proteção dos direitos humanos e questões básicas de saúde e sobrevivência da população, tendo em vista que sem a devida atenção a estes fatores o Haiti nunca viria a ter realmente estabilidade.

Assim, no dia 1 de junho de 2004, sob o comando do General de Divisão Augusto Heleno Ribeiro Pereira, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti chegava ao país, com um efetivo de 6.700 homens, oriundos da Argentina, Benin, Bolívia, Brasil, Canadá, Chade, Croácia, França, Jordânia, Nepal, Paraguai, Portugal, Turquia e Uruguai (UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping

Operations. United Nations Stabilization Mission in Haiti Apud BARBALHO, 2014, p.

79).

À luz do relatório enviado ao CSNU pelo então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, de acordo com o conceito militar de operações as tropas seriam

“implementadas” no Haiti em fases em ao menos 7 setores, incluindo a chegada de tropas ao país e a realocação das mesmas para diferentes áreas da região (ANNAN, 2004).

O principal desafio da época era garantir a segurança e a estabilidade política necessárias para o processo eleitoral. No entanto, a grande turbulência gerada pelas facções, a falta de legitimidade que sofria o governo partidário e a carência de informações confiáveis, dificultavam muito a missão e acabaram por obrigar a MINUSTAH a criar seu próprio serviço de inteligência para a obtenção dessas informações (KAMINSKI, 2011).

Ainda assim, no relatório anteriormente citado, fica evidente uma significativa evolução, ainda que gradual e no início da operação, dos níveis de segurança de algumas regiões do país. No entanto, há relatos de que grupos armados, estimados em um média de 25.000 grupos, de maioria informal, estariam passando-se por oficiais das forças de segurança, fato que demonstrou bastante preocupação por parte do governo interino da época. Ademais, com a chegada gradual das tropas ao Haiti, as patrulhas, tanto da ONU quanto da Polícia Haitiana, foram designadas para os maiores centros populacionais do país, como Porto Príncipe, e para algumas áreas do Norte do país que demonstravam maior instabilidade (ANNAN, 2004).

Em relação a Polícia Nacional Haitiana, a MINUSTAH encontrava grande dificuldade de coordenação junto a população, pois havia uma grande desconfiança em relação a polícia, devido ao grande histórico de violação dos direitos humanos e uso injustificado da força (KAMINSKI, 2011).

No ano de 2006, após uma série de adiamentos, René Préval ganha as eleições presidenciais, levando a MINUSTAH a uma nova fase em seu mandato, o de garantir que que houvesse condições de governabilidade para o novo presidente eleito, isto é, garantir um ambiente estável, contribuindo, principalmente, por meio de assistência técnica e administrativa. Passados dois anos, 2008, quando o Haiti parecia estar se recuperando, uma crise global de alimentos arremete o país, fazendo com que a economia e o desenvolvimento haitiano desacelerasse (*idem*, 2011).

Neste mesmo ano, o país foi assolado por uma série de desastres naturais que geraram enormes prejuízos para a infraestrutura do Haiti e agravando, ainda mais, as condições e subsistência da população. As tempestades tropicais Fay e Hanna, e os furacões Gustav e Ike causaram enchentes e desabamentos que destruíram grande parte da agricultura existente do país, além dos milhares de mortos e desaparecidos. Ao mesmo tempo, o então Coordenador Humanitário da ONU para o Haiti, Joël Boutroue, lançou um novo pedido de ajuda a comunidade internacional, demonstrando grande preocupação com a sobrevivência da população haitiana (*idem*, 2011).

Apesar dos grandes acontecimentos que devastaram o país no ano anterior, em 2009 o Haiti se recuperava muito bem do que havia passado e a MINUSTAH estudava uma nova configuração que permitisse um foco maior na diminuição da pobreza do país. Assim, em outubro de 2009, o Conselho de Segurança das Nações Unidas renovou o mandato da MINUSTAH, desta vez, dando ênfase a necessidade de ampliação do auxílio social e econômico ao país, tendo em vista que questões, como a segurança, estavam controladas (*idem*, 2011).

Com o mandato da MINUSTAH reconfigurado e tendo como novo objetivo acabar com a miséria no país, o Haiti, novamente, seria palco de um dos maiores desastres naturais da história, sendo considerada pior catástrofe natural dos últimos 200 anos. No dia 12 de janeiro de 2010, um terremoto de alta magnitude devastou Porto Príncipe e seus arredores, deixando milhares de mortos e feridos, além de destruir, ainda mais, a infraestrutura do país que estava se recuperando (*idem*, 2011).

Em outubro do mesmo ano, um surto de cólera assolou o país, gerando mais mortes e certa rigidez em relação a MINUSTAH. Em meio ao caos que estava o país, as eleições presidenciais que deveriam ocorrer no ano de 2010, foram adiadas para o ano seguinte. No ano de 2011, as eleições deram seguimento e o expresidente exilado Bertrand Aristide retorna ao país, no entanto, esta monografia abordará os fatos apenas até o ano de 2010. (*idem*, 2011).

De toda forma, é importante salientar que a MINUSTAH, ao longo de sua trajetória, foi composta de diferentes resoluções que tinham, por objetivo, sanar as dificuldades e os obstáculos que faziam face àquele momento. Outro fator de extrema relevância acerca da missão é o contato direto com diversos níveis da administração do Estado, como, por exemplo, as autoridades centrais do governo local, delegados regionais e cônsules municipais. Este contato direto imprescindível para que a operação pudesse identificar os locais de maior necessidade, assim como, alocar as tropas em posições estratégicas (ANNAN, 2044).

Não obstante, visando diminuir as tensões político-sociais que faziam parte da trajetória do país foram desenvolvidos e implementados programas que pudessem ajudar com esse objetivo, dentre eles o Quadro de Cooperação Provisória e o Programa de Assistência Emergencial Pós-conflito, que ajudaram a balancear estas divergências econômicas e sociais da população naquele momento (ANNAN, 2005).

Diante disso, ainda que este trabalho aborde os fatos até o ano de 2010, é importante enfatizar que a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti teve seu fim em 13 de abril de 2017, com a retirada gradual de tropas até outubro do mesmo ano.

Ademais, no que diz respeito aos gastos do governo brasileiro para a participação na MINUSTAH, dados demonstram que foram investidos, em média, entre 148 milhões e 180 milhões de reais por ano, com exceção do ano de 2010 no qual ocorreram os acidentes causados pelo terremoto (BEZERRA, 2019).

Assim, destaca-se um resumo das Resoluções do Conselho de Segurança ao longo do mandato da MINUSTAH:

### TABELA 2 – Resoluções do CSNU sobre a MINUSTAH

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Resolução** | **Considerações** |
| **1** | Resolução  1542  30/04/2004 | Esta resolução autoriza a atuação da MINUSTAH a partir do 1º de junho de 2004 por um período inicial de seis meses. Também estabelece as prioridades da missão voltadas para a criação de ambiente seguro e estável à população, estabilidade política e promoção e defesa dos direitos humanos. |
| **2** | Resolução  1576  29/11/2004 | Reafirma compromissos anteriores e estende o mandato da MINUSTAH até 1º de junho de 2005, com base no capítulo VII da Carta da ONU. |
| **3** | Resolução  1608  22/06/2005 | O CSNU declara que a situação do Haiti é tensa, ratifica que há ameaças à paz e à segurança internacionais e estende o mandato da MINUSTAH até 15 de fevereiro de 2006. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **4** | Resolução  1702  15/08/2006 | O CSNU ainda vê com preocupação a questão da ameaça à paz e à segurança internacionais no Haiti. Deste modo, destaca a necessidade de reformar as instituições nacionais que primam pela estabilidade e por um desenvolvimento econômico e social sustentável. O mandato da MINUSTAH é estendido até 15 de fevereiro de 2007. |
| **5** | Resolução  1743  15/02/2007 | Esta resolução confirma as apreensões do CSNU sobre a questão da segurança no país. Reafirma a legalidade/validade das resoluções anteriores e ratifica que o respeito aos direitos humanos, ao devido processo legal, a responsabilização criminal são passos fundamentais para a construção de um Estado pleno de direitos. A resolução estende o mandato da MINUSTAH até 15 de outubro de 2007. |
| **6** | Resolução  1780  15/10/2007 | A resolução apresenta novamente as preocupações do CSNU na temática violência e ameaça à paz. Demonstra o comprometimento da ONU com a soberania, independência, integridade territorial haitiana, porém reconhece a responsabilidade dos governos locais e também do povo na busca por um país estável e seguro. O mandato da MINUSTAH é estendido até 15 de outubro de 2008. |
| **7** | Resolução  1840  14/10/2008 | Nessa resolução ainda é perceptível a insatisfação do CSNU com a violência e ameaças à paz e à segurança internacionais. O CSNU reafirma compromissos antecedentes firmados por resoluções anteriores, cumprimenta o governo recémempossado do primeiro-ministro Michele Pierre-Louis e revela assentimento com a plataforma política exposta no Parlamento que visa estabilidade e democracia a nação haitiana. O CS reconhece os efeitos catastróficos do período de furacões sobre o Haiti e demonstra preocupação com a agricultura, infraestrutura, estabilidade e segurança no país. O mandato da MINUSTAH é ampliado até 15 de outubro de 2009. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **8** | Resolução  1892  13/10/2009 | Compromissos e preocupações anteriores são reafirmados. O mandato da MINUSTAH é estendido até 15 de outubro de 2010. |
| **9** | Resolução  1908  19/01/2010 | A resolução expressa os pesares do CSNU à nação haitiana e demonstra preocupação com o rumo do país após o terremoto de 12 de janeiro de 2010. É recomendado o aumento do número de capacetes azuis. |
| **10** | Resolução  1927  04/06/2010 | A resolução reafirma compromissos anteriores da ONU com o país. Reconhece os esforços da MINUSTAH na tentativa de responder as sequelas do terremoto. Confirma a necessidade das autoridades locais avançarem com esforços para promover e proteger os direitos humanos e resguardar grupos vulneráveis da violência e seus reflexos sociais. |
| **11** | Resolução  1944  14/10/2010 | Afirma que para a reconstruir o Haiti e necessário que uma paz duradoura seja alcançada, assim demostra preocupação com a violência, aumento da circulação de armas, tráfico de drogas, crimes sexuais e de gênero e demais ameaças à paz e estabilidade do país. Reafirma a necessidade de conciliar medidas de segurança com projetos socioeconômicos. Recomenda o fortalecimento de instituições nacionais de direitos e a ampla atuação destas no território haitiano. O mandato da missão é ampliado até 15 de outubro de 2011. |
| **12** | Resolução  2012  14/10/2011 | A resolução afirma que a nação haitiana ainda continua a enfrentar desafios humanitários expressivos com mais de 600 mil deslocados e sofre com a epidemia de cólera que atinge a população. Novamente demonstra preocupação com as manifestações de violência, com o aumento dos crimes de homicídios, sequestros e estupros e reforça a necessidade de mecanismos de controle da criminalidade, apoiando uma atuação firme das instituições de direito estatais. A resolução encoraja a MINUSTAH a permanecer apoiando o governo haitiano na proteção da população civil, em especial, dos grupos fragilizados. O Secretário-geral das ONU revela que as |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | medidas necessárias contra integrantes da MINUSTAH que praticarem atos ilícitos contra qualquer cidadão haitiano serão levadas as últimas instâncias. O CSNU renova o mandato da MINUSTAH até 15 de outubro de 2012. |
| **13** | Resolução  2070  12/10/2012 | Essa resolução reafirma as anteriores sobre Haiti, em especial: 2012 (2011), 1944 (2010), 1927 (2010), 1908 (2010), 1892 (2009), 1840 (2008), 1780 (2007), 1743 (2007), 1702  (2006), 1658 (2006), 1608 (2005), 1576, (2004) e 1542 (2004). Ratifica o compromisso por parte das Nações Unidas com a soberania, a independência, integridade territorial e a unidade do Haiti, dentre outros temas importantes já destacados em resoluções anteriores. Reconhece que o Haiti continua a fazer progressos significativos desde o trágico terremoto que ocorreu em 2010 e que em 2011 o país alcançou vários marcos na arena política. Evidencia progressos no processo de  estabilização, na criação do Conselho Superior da Magistratura e na publicação de emendas constitucionais. Através desta resolução o mandato da MINUSTAH foi renovado até 15 de Outubro de 2013 com a intenção de renovo posterior. |
| **14** | Resolução 2119  10/10/2013 | A Resolução 2119 foi adotada pelo CSNU em sessão realizada no dia 10 de outubro de 2013. Nessa resolução o CS reafirmou compromissos defendidos em resoluções anteriores: 2070 (2012), 2012 (2011), 1944 (2010), 1927 (2010), 1908 (2010), 1892 (2009), 1840 (2008), 1780 (2007),  1743 (2007), 1702 (2006), 1658 (2006), 1608 (2005), 1576 (2004) e 1542 (2004). Reconheceu que em 2012 o Haiti tomou medidas significativas na tentativa de estabilizar o país, mas evidenciou que muitos esforços ainda são necessários para que o respeito aos humanos fossem efetivados no Haiti, este que é um elemento essencial para a estabilidade da nação. O mandato da MINUSTAH foi prorrogado até 15 de outubro de 2014. |

Elaboração Própria. Fonte: BARBALHO, 2011, p. 82-84

A tabela demonstra que nos primeiros mandatos da MINUSTAH o foco era primordialmente criar um ambiente político seguro e estável para que o país pudesse realizar eleições democráticas e seu período de duração era de apenas seis meses. Com o acirramento da situação no país, a missão foi estendida e seus mandatos perpassaram assuntos como, por exemplo, a reforma das instituições nacionais, demonstrando preocupação com a infraestrutura do país e questões de segurança e respeito aos direitos humanos, além de questões socioeconômicas envolvidas.

### 4.2.2 A ATUAÇÃO BRASILEIRA NA MINUSTAH

A atuação brasileira na MINUSTAH foi essencial para a missão e teve também grandes impactos no desenvolvimento do aparato militar brasileiro. Tendo em vista sua grande complexidade, este subcapítulo terá como foco perpassar algumas das atividades desempenhadas pelo contingente região Centro-Oeste na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti.

O contingente região Centro-Oeste, desembarcou em Porto Príncipe no dia 6 de dezembro de 2006. Junto ao contingente, estava presente o DOPAz, grupo da Brigada de Operações Especiais, com sede em Goiânia, totalizando um efetivo de 1.079 militares. Além disso, agregavam este efetivo 225 militares da Marinha do Brasil, 31 militares do Exército Paraguaio e um do Exército Boliviano, duas médicas e uma dentista do Exército brasileiro e uma médica da Marinha do Brasil (LESSA, 2007, p. 98 Apud BARBALHO, 2014).

Diante do grande caos instaurado pelas facções e a falta de credibilidade da população na polícia haitiana, o contingente teve uma forte atuação, nos primeiros passos da missão, na área de segurança:

“numa primeira fase, a prioridade foi o uso da força para garantir a segurança e a ordem no país face ao descontrole institucional e a onda de violência que se instalou com a desestruturação do governo de Aristide. Além disso, entendia-se que o principal impeditivo para a solução do dilema haitiano era a área da segurança pública, e, em vista isso, a missão visava a auxiliar a polícia local. Logo, a missão da ONU fomentou atividades de profissionalização da força policial e de desenvolvimento de estrutura para que a resposta às ameaças internas pudesse ser efetiva” (AGUILAR, 2014 Apud COLÓRIO, 2016, p. 7).

Ainda que com pouco tempo de missão, o contingente realizou diversas ações coercitivas conseguindo diminuir índices de violência urbana, efetuando prisões de criminosos e conquistando territórios dominados por eles. Em relação aos aspectos sociais da missão, foram desenvolvidas inúmeras atividades visando sanar as necessidades básicas da população, como atendimento básico de saúde e odontológico, além de serviços de higiene e educação (BARBALHO, 2014).

A estratégia utilizada pelo contingente brasileiro foi a de permanecer em quase todo o país, simultaneamente com a polícia da ONU, a UNPOL, e a polícia haitiana. Dentre as atividades desenvolvidas estavam: “patrulhas, checkpoints, ocupação de pontos sensíveis, proteção de autoridades (fossem haitianas, estrangeiras ou em visita), escolta de comboios, segurança de instalações, controle de distúrbios, proteção de manifestações públicas, cerco e vasculhamento, além de operações em força” (VERENHITACH, 2008, Apud COLÓRIO, 2016, p. 8). Em relação aos projetos multidimensionais brasileiros desenvolvidos no âmbito da MINUSTAH, foram realizadas atividades como:

1. Transferência de tecnologia em sistemas de produção e processamento de caju para o Haiti;
2. Coleta de dejetos sólidos com vistas à consolidação do processo de redução da violência armada em Carrefour Feuilles – Fase II;
3. Erradicação e prevenção das piores formas de trabalho infantil no Haiti;
4. Aprimoramento do Programa Haitiano de Imunizações;
5. Manejo e reconstituição da cobertura vegetal da Bacia do Mapou, Haiti;
6. Combate à violência contra as mulheres no Haiti;
7. Promoção da sustentabilidade da produção de hortaliças na região de Kenscoff, Haiti;
8. Apoio a organização das eleições locais e legislativas no Haiti;
9. Desenvolvimento da cultura da mandioca no Haiti – Fase I;
10. Haiti Building Institutional Capacity and Strengthening Provision of School Feeding Program (Merenda Escolar) – Fase I e II;
11. Construção de cisternas familiares e validação social de cultivares de hortaliças no Haiti;
12. Estratégia de gestão de resíduos sólidos no Haiti;
13. Capacitação técnica em Defesa Civil;
14. Missão de prospecção e capacitação de técnicos haitianos à Reunião da Comunidade Sul-Americana de Nações sobre biocombustíveis na perspectiva socioambiental;
15. Capacitação de técnicos haitianos em construção de cisternas na Embrapa Semiárido;
16. Capacitação em software livre e instalação de telecentro comunitário;
17. Reciclagem operacional para bombeiros em contra incêndio e salvamento em aeródromos;
18. Missão de prospecção ao Haiti na área de infraestrutura aeroportuária e apoio ao Instituto Nacional de Formação Profissional do Haiti (GODOI, 2010, p. 41 e 42).

Essas atividades se tornaram de extrema importância para que as eleições no país ocorressem de forma democrática e segura, além de promover uma maior capacitação do povo haitiano e da própria infraestrutura do país. Outros dois pontos relevantes da missão são o combate à violência contra as mulheres no Haiti e as formas de prevenção do trabalho infantil, crimes que, cada vez mais, estão sob os olhares da comunidade internacional, visando, sempre, sua prevenção e erradicação.

A atuação do efetivo militar brasileiro ficou concentrada na área de Porto Príncipe, capital do Haiti, considerada a área de maior metragem em relação a todos os contingentes. Nessa área, estão presentes os bairros que compreendem os principais focos de violência da cidade, que são: *Bel Air, Cité Militaire e Cité Soleil* (LESSA, 2007). A área de atuação do contingente brasileiro pode ser verificada na figura 1, logo abaixo.

### Figura 1 – Área de atuação do contingente brasileiro



Fonte: Lessa, 2007

Além disso, foram desempenhadas diferentes operações pelo contingente região Centro-Oeste, dando destaque para a Operação Casa Azul, (OCA), ocorrida em 24 de janeiro de 2006, tinha como propósito tirar os criminosos que estavam ocupando o prédio e fazendo da região uma localidade estratégica. Outra missão de destaque é a Operação Natal Pacífico (ONP), realizada em 22 de dezembro de 2006, visando prender Pierre Belony Emalise, líder criminoso da região. Nessa missão, realça-se a utilização de Urutus, veículos blindados, usados tanto em combate como em patrulhas rotineiras, principalmente como mecanismo de proteção e defesa (BARBALHO, 2014).

A Operação Feliz Ano Novo (OFAN), realizada em 28 de dezembro de 2006, tinha como principal objetivo recuperar armamentos e munições dos militares da MINUSTAH que estavam nas mãos de criminosos. No ano seguinte, em 03 de janeiro de 2007, foi realizada a Operação Armadillo (TATU) que tinha como propósito tapar grandes buracos nas ruas de Cité Soleil, abertos pelos criminosos, com o intuito de dificultar que esses acessos fossem usados como cativeiro por sequestradores (*idem*, 2014).

Dando segmento a atuação brasileira, em janeiro de 2007 ocorre a Operação Angiosturus, que tinha como objetivo consolidar a pacificação de Cité Militaire. Nos quatro meses que se seguiram 11 grandes operações permitiram que o Brasil assumisse o controle total de Cité Soleil. Devido a tomada da Casa Azul no ano de 2006 pelos militares brasileiros, havia sido identificado que uma represália por parte dos criminosos estava sendo organizada, fazendo com que a Operação Jauru Sudamericano (OJS), realizada em 09 de fevereiro de 2007, fosse autorizada, visando acabar com uma das bases dos criminosos, a Base Jamaica (*idem*, 2014).

Não obstante, a atuação brasileira de ajuda ao Haiti não permaneceu apenas em território haitiano. Nesse sentido, em julho de 2004, o Brasil participou ativamente da Conferência de Doadores para o Haiti, realizada em Washington, EUA. Além de manifestar a disposição brasileira em contribuir, anunciou o envio de uma missão multidisciplinar, que envolviam áreas como educação, saneamento, saúde, infraestrutura, justiça, defesa civil, agricultura, entre outras, visando a implementação de projetos a curto prazo que pudessem ajudar ainda mais a população (LESSA, 2007).

# 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa do Governo Lula se viu obrigada a mudar as diretrizes em que era dirigida com o objetivo de atender as novas demandas e contextos do sistema internacional da época. Diante disso, a nova PEB foi marcada por um período de ênfase ao processo de integração regional, especialmente pela chamada relação Sul-Sul; negociações e participações em foros multilaterais; além de uma maior abertura comercial do país.

Dentre uma das principais características da atuação brasileira no âmbito externo, pode-se destacar o grande histórico de participação em missões de paz das Nações Unidas, dando ênfase a participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, a MINUSTAH, que foi um dos objetos de estudo desta monografia.

Acompanhando as mudanças que surgiram ao longo dos anos, as características e as aplicabilidades das missões de paz também sofreram modificações, levando em conta as diferentes funções que as tropas desempenhavam em campo. Dessa forma, as operações de paz passaram de um caráter tradicional para multidimensional.

As missões consideradas de caráter tradicional tinham suas atividades concentradas, majoritariamente, em questões militares, como monitoramento de cessar-fogo e atuando, também, como interposição entre as partes beligerantes do conflito (KENKEL, 2013). Já as missões de paz de caráter multidimensional, tinham suas ações concentradas em atividades de ajuda humanitária, verificação dos direitos e das liberdades fundamentais, ajuda na elaboração de eleições democráticas no país, auxílio na administração do territórios, entre outras (BIGATÃO, 2009).

Assim, retomando a ênfase dada nas relações Sul-Sul no período Lula, princípios como a não indiferença com as nações vizinhas e a aproximação cultural com o Haiti, fizeram com que o Brasil, diante de seu histórico de atuação em missões de paz das Nações Unidas, fosse não apenas um dos maiores contribuintes de tropas para que a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti ocorresse, mas também para que o país assumisse o comando da missão.

Posto isto, o Haiti, país caribenho assolado por desastres naturais e a beira de um colapso interno, devido a um golpe de Estado que fez com que o então presidente Jean-Bertrand Aristide fosse exilado do país, solicitou através do presidente interino, Boniface Alexandre, um pedido de ajuda à ONU. Dessa forma, no dia 29 de fevereiro de 2004 o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução n° 1529/2004, autorizando o envio de uma Força Multinacional Interina ao Haiti. Logo depois, em 30 de abril 2004, através da Res. 1542, foi criada a MINUSTAH, com previsão de duração de seis meses.

A MINUSTAH se tratou de uma missão de paz de caráter multidimensional que buscava assegurar um ambiente estável para que um processo constitucional político no país pudesse acontecer, além de restaurar e monitorar a Polícia Nacional Haitiana que, na época, havia perdido a confiança da população. Além disso, diversas outras questões referentes à segurança foram tratadas na missão, como a desintegração de grupos armados e a liberdade de circulação da população. Outro fator importante da missão é a preocupação com bem-estar social e o respeito aos direitos humanos.

A atuação brasileira na MINUSTAH se dá, nesta análise, principalmente através do contingente região Centro-Oeste, responsável por inúmeras ações relacionadas à segurança e ao bem-estar populacional, dentre as atividades realizadas estavam: prisão de criminosos e a conquista de territórios dominados por eles; diminuição dos índices de violência urbana; patrulhas; checkpoints; proteção de autoridades; proteção de manifestações públicas; atendimento básico de saúde e odontológico; além de serviços básicos de higiene e educação a população.

Todas essas ações contribuíram para que o Haiti pudesse construir um processo eleitoral sólido e democrático, além de restaurar a confiança de seu povo, principalmente em suas instituições e na polícia haitiana. Ademais, muitas dessas atividades serviram como forma de capacitação da população, contribuindo para uma melhora nos índices sociais do país e de infraestrutura.

Assim, buscando responder à pergunta norteadora desse trabalho “De que forma a política externa do Governo Lula possibilitou a participação brasileira na

MINUSTAH e projetou a imagem do Brasil no cenário internacional?” concluiu-se que em relação a participação brasileira na MINUSTAH, 3 principais fatores podem ser elencados para essa questão: a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; a ambição por parte das forças armadas em querer um melhor preparo e envolvimento do exército brasileiro em atividades práticas; e a demonstração da capacidade de mobilização brasileira.

Em relação a busca por um assento permanente no CSNU, o Brasil, com a nova PEB, demonstrou querer estar no cerne das tomadas de decisões, visando adicionar representatividade ao CSNU, isto é, o país considerava importante que países em desenvolvimento e da América Latina tivessem representação, além de desempenhar esse papel junto aos outros países, podendo, dessa forma, se tornar uma potência na região.

No que diz respeito a ambição por parte das forças armadas em querer um melhor preparo e envolvimento do exército brasileiro em atividades práticas, isso pode ser evidenciado pelo convite e as tratativas entre os generais James T. Hill, então comandante do Comando Sul dos EUA, com o General Albuquerque, no qual foi dado ênfase o interesse brasileiro de participar da MINUSTAH como uma oportunidade de treinamento do exército brasileiro, além de fonte de recursos e uma forma de aperfeiçoamento logístico.

A demonstração da capacidade de mobilização das forças armadas também foi um dos fatores que possibilitou a participação brasileira na MINUSTAH, evidenciado, principalmente, com o envio imediato de tropas para uma missão de reconhecimento do terreno, com o fim de desenhar os objetivos da missão, além de ser o país com o maior número de tropas e que exerceu o comando da operação.

No que concerne a projeção da imagem do Brasil no cenário internacional, a liderança da missão proporcionou uma visibilidade muito positiva do país no que diz respeito a capacidade de planejamento e execução de atividades multidimensionais da força militar brasileira, como a grande melhora na segurança urbana do país, a contribuição para a melhoria da infraestrutura e uma maior atenção aos direitos humanos, possibilitando a construção de um soft power brasileiro.

Assim, a decisão de participar e, posteriormente, de comandar a Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti, MINUSTAH, pode ser vista como uma das estratégias do governo brasileiro para aumentar a influência e o poder de decisão do país no cenário mundial, principalmente, no campo da segurança internacional. Cabe destacar que, pela primeira vez, o Brasil desempenhou atividades que autorizavam o uso da força, de acordo com o capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Sendo assim, é notável os esforços desprendidos para que os objetivos da MINUSTAH fossem alcançados e que o Haiti pudesse ter um ambiente estável e seguro para quaisquer sejam os propósitos. Ademais, as atividades desempenhadas pelos militares brasileiros não apenas contribuíram para a segurança do país, mas também para uma melhora do bem-estar social da população, assim como, traz novamente o olhar internacional para dentro do país, salvaguardando, cada vez mais, os direitos humanos e aumentando, ainda mais, o soft power brasileiro.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. A participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies.** São Paulo, p. 113-141. mar. 2015.

AMORIM, Celso. **Manual de Operações de Paz**. 2013. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/ptbr/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34a\_ma\_02a\_manuala\_op a\_paza\_3eda\_2013.pdf. Acesso em: 23 jun. 2021.

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades**. Brasília: Ipea, 2019.

ANNAN, Kofi. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti**. 2005. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/558068?ln=en. Acesso em: 04 out. 2021.

## ANNAN, Kofi. Interim report of the Secretary-General on the United Nations

**Stabilization Mission in Haiti**. 2004. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/529419?ln=en. Acesso em: 03 out. 2021.

BARBALHO, Fabiana Pereira. **A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) na Política Externa do Governo Lula: Atuação do Contingente Região Centro Oeste**. 2014. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás - Puc, Goiânia, 2014.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da Paz e Resolução de Conflitos:** respostas das nações unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990. 2009. 194 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, San Tiago Dantas, São Paulo, 2009.

BRANCO, Diana Ferreira. **O relatório Brahimi e a Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti: afinidades e contradições**. 2012. 80 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

BRASIL. **Constituição** da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília,

1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 20 out. 2021.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. 26 jun 1945. Disponível em:

[http://csnu.itamaraty.gov.br/images/Carta\_da\_ONU\_\_Vers%C3%83%C2%A3o\_Port ugu%C3%83%C2%AAs.pdf.](http://csnu.itamaraty.gov.br/images/Carta_da_ONU__Vers%C3%83%C2%A3o_Portugu%C3%83%C2%AAs.pdf) Acesso em 22 jun 2021.

CAVALCANTE, Fernando. A agenda de segurança do Governo Lula e a participação brasileira na Minustah. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 7-32, 2007.

COLÓRIO, Augusto Gabriel. A participação brasileira na Minustah e os efeitos na área de segurança pública. **Revista Perspectiva**, Porto Alegre, v. 9, n. 17, p. 23-36, set. 2016. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/view/69491/0. Acesso em: 14 nov.

2021.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de Manutenção de Paz da ONU**: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: Funag, 2013.

FEDERAL, Governo. **Histórico da participação brasileira em missões da ONU**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-

internacionais/copy\_of\_missoes-de-paz/historico-da-participacao-brasileira-emmissoes-daonu#:~:text=Durante%20uma%20d%C3%A9cada%2C%20entre%201957,Sinai%20 e%20Faixa%20de%20Gaza.. Acesso em: 19 jul. 2021.

FEDERAL, Governo. **ONU surgiu para garantir a paz e segurança no mundo**. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-oplanalto/noticias/2019/09/onu-surgiu-para-garantir-a-paz-e-seguranca-do-mundo.

Acesso em: 19 jul. 2021.

## GODOI, Thiago Bortone. Aspectos Multidimensionais das Missões de Paz da

**ONU e a MINUSTAH**. 2010. 69 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações

Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

IBGE. **Haiti**. Disponível em: https://paises.ibge.gov.br/#/dados/haiti. Acesso em: 04 nov. 2021.

IGARAPÉ, Instituto. **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017):**: percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro:

Globo, 2017.

**ITAMARATY**. O Brasil e as Operações de Paz. Disponível em:

[http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-segurancainternacionais/4783-o-brasil-e-as-operacoes-de-paz](http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4783-o-brasil-e-as-operacoes-de-paz)

JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. **Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula**. 2016. 212 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

KAMINSKI, Anelise Gomes Vaz. **As limitações das intervenções humanitárias: o caso do Haiti**. 2011. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

KENKEL, Kai Michael. Cinco gerações de operações de paz: de “tênue linha azul” a “pintar um país de azul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 56, p. 122-143, mar. 2013.

## LANNES, Ulisses Lisboa Perazzo. O Brasil e as Operações de Manutenção da

**Paz**. 2012. Disponível em: http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/lannesmanutencaodapaz.pdf. Acesso em:

05 ago. 2021.

LESSA, Marco Aurélio Gaspar. **A Participação dos Contingentes do Exército Brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)**. 2007. 115 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

MELO, Camila Guimarães de. **A articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil no Governo Lula (2003-2010)**. 2019. 92 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política e Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa, 2019.

NEWS, Bbc. **Por que ocorrem tantos terremotos no Haiti?** Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58223572. Acesso em: 06 nov. 2021.

NYE JUNIOR, Joseph Samuel. **Soft Power: the means to success in world politics.** New York: Publicaffairs, 2004.

NYE JUNIOR, Joseph Samuel. **The future of power**.New York: Publicaffairs,2011.

ONU. **Our history**. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/our-history.

Acesso em: 20 jul. 2021.

PAULA, Leonardo Dias de. **Solidariedade e violência: um estudo da participação de militares brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti**. 2020. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Unesp, São Paulo, 2020.

ONU. **Department of Peace Operations**. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/department-of-peace-operations. Acesso em: 20 jul.

2021.

PEACEKEEPING, United Nations. **TROOP AND POLICE CONTRIBUTORS**.

Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors. Acesso em: 16 ago. 2021.

PEACEKEEPING, United Nations. **Where we operate**. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate. Acesso em: 21 jul. 2021.

PINHEIRO, Juliana Sandi. **A atuação militar brasileira na Minustah**: estratégias de enfrentamento das gangues no haiti. 2015. 237 f. Tese (Doutorado) - Curso de PósGraduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional,

Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SÁ, Jessica Espíndola de. **A decisão brasileira de participar da Minustah**. 2015. 143 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2015.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 56, p.

40-59, fev. 2013.

SILVA, Luíz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República**. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lulada-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato. Acesso em:

12 set. 2021.

UZIEL, Eduardo. **Conselho de Segurança, as operações e manutenções da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2010. 244 p.

VERENHITACH, Gabriela Daou. **A Minustah e a Política Externa Brasileira: motivações e consequências**. 2008. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira**: a busca da autonomia, de sarney a lula. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2017.

XAVIER, Ana Isabel *et al*. **A Organização das Nações Unidas**. Coimbra: Humana Global, 2007.