

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO

GEOVANE MACHADO ALVES

**TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
A atuação brasileira no Haiti como novo paradigma jurídico de intervenção
humanitária.**

São Leopoldo
2009

GEOVANE MACHADO ALVES

**TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
A atuação brasileira no Haiti como novo paradigma jurídico de intervenção
humanitária.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Área das Ciências Jurídicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Deisy de Freitas Lima Ventura

São Leopoldo

2009

Ficha catalográfica

A474t Alves, Geovane Machado

Transnacionalização das políticas: públicas a atuação brasileira no Haiti como novo paradigma jurídico de intervenção humanitária. / por Geovane Machado Alves , 2009.

154 f.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2009.

“Orientação: Prof^a. Dr^a. Deisy de Freitas Lima Ventura , Ciências Jurídicas”.

1.Direito internacional – Cooperação internacional - Intervenção humanitária. 2.Políticas públicas - Transnacionalização. 3. Diplomacia solidária - Cooperação Sul-Sul. 4. Haiti – Brasil - Cooperação. I. Título.

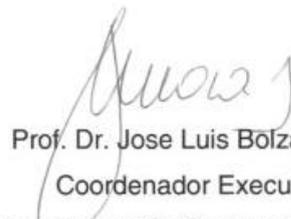
CDU 341.24

Catálogo na Publicação:
Bibliotecária: Carla Inês Costa dos Santos - CRB 10/973

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: “**Transnacionalização das Políticas Públicas: a atuação brasileira no Haiti como novo paradigma jurídico de intervenção humanitária**”, elaborada pelo mestrando **Geovane Machado Alves**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

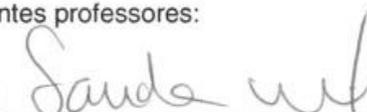
São Leopoldo, 26 de fevereiro de 2009.



Prof. Dr. Jose Luis Bolzan de Moraes,
Coordenador Executivo
do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

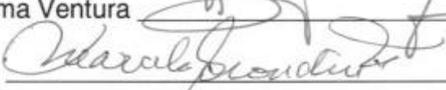
Presidente: Dra. Sandra Regina Martini Vial



Orientadora: Dra. Deisy de Freitas Lima Ventura



Membro: Dr. Marcelo Grondin Nadon



Ao meu filho que, mesmo antes de vir a este mundo, já me faz enxergar a vida de uma maneira diferente, acrescentando, a cada dia, uma alegria inefável em meu coração.

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu eterno Senhor, declaro toda a minha gratidão pela vida que me deste e por esta grande vitória que me concedeste, uma vez que, sem Ele, nada teria sido possível.

A Silvia, amor da minha vida, agradeço imensamente por sua paciência, dedicação, apoio incondicional, por suas incontáveis demonstrações de carinho e incentivo em todos os momentos e nas muitas horas em que lhe privei de minha companhia em prol da realização deste sonho.

Aos meus pais, José e Dulcinéia, a mais profunda gratidão pelas preciosas lições de vida, dedicação, honestidade, amor desmedido e educação, que fizeram de mim eterno devedor das mais sinceras e caras demonstrações de afeto filial.

À minha família e, em especial, ao Igor, Priscila, Ivo, Elisabeth, Fábio, Daniela, Maiquel e Sandra pelo apoio, incentivo e estímulo afetivo e acadêmico.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, bem como à equipe de professores e funcionários que, direta ou indiretamente, acompanharam os diversos momentos de elaboração deste trabalho.

À minha orientadora, Professora Doutora Deisy de Freitas Lima Ventura, minha especial gratidão pela disponibilidade, pelo apoio e por orientar a pesquisa, desafiando-me a trabalhar com autonomia e a ultrapassar meus próprios limites.

Aos colegas de trabalho e de aula do curso de mestrado pela amizade e troca de conhecimentos.

Enfim, a todos que conviveram comigo nesse período e que, mesmo sem saber, contribuíram muito para a minha realização pessoal, meu sincero agradecimento.

RESUMO

Em um breve olhar sobre a atual conjuntura sócio-política internacional, verifica-se que o mundo tem passado por um período importante de sua história, caracterizado, dentre outros fatores, pelo rápido crescimento no número de conflitos armados. Entretanto, o tradicional sistema multilateral de solução pacífica de controvérsias tem demonstrado pouca eficácia e legitimidade para o enfrentamento desse grave problema. Neste contexto, a presente dissertação tem como objetivo principal verificar a possibilidade de construção de um novo paradigma jurídico de intervenção humanitária, fundamentado essencialmente nos princípios de solidariedade e não-indiferença, bem como no dever de assistência e afinidade. Em outras palavras, a presente pesquisa procura analisar que tradução jurídica e filosófica poderia ser dada à idéia de diplomacia solidária. Para tanto, considerou-se que, ao lado da intervenção militar e da diplomacia tradicional, emerge uma terceira matriz de atuação que é a evolução da cooperação internacional para a promoção de políticas públicas. Da conjuntura à estrutura, esta cooperação deixa de ser um esforço isolado de implementação de um programa temático e passa a concentrar-se na reconstrução de um Estado em particular. Neste diapasão, pode-se dizer que a atual intervenção brasileira para reconstrução e estabilização do Haiti tornou-se um exemplo fático desse novo paradigma de mediação e de intervenção, caracterizado por uma interlatinoamericanidade (Cooperação Sul-Sul) e motivado por questões de solidariedade e afinidade internacional.

Palavras-chave: Intervenção humanitária. Transnacionalização. Políticas públicas. Diplomacia solidária. Solidariedade internacional. Cooperação Sul-Sul.

ABSTRACT

In a brief look at the current socio-political international environment, it appears that the world has gone through an important period of its history, which, among other factors, the rapid growth in the number of armed conflicts. However, the traditional multilateral system of peaceful settlement of disputes has shown little effectiveness and legitimacy in the face of this serious problem. In this context, this dissertation has as main objective to verify the possibility of building a new legal paradigm of humanitarian intervention, based essentially on principles of solidarity and non-indifference, as well as the duty of care and affinity. In other words, this research attempts to legal analyze and philosophical translation that could be given to the idea of diplomacy solidarity. Thus, it is considered that, alongside the military intervention and diplomacy traditional and emerging role of a third matrix that is the evolution of international cooperation for the promotion of public policies. The structure of the environment, this cooperation is no longer an isolated effort of implementing a program theme and will focus on the reconstruction of a State in particular. In pitchfork, we can say that the current Brazilian intervention for reconstruction and stabilization of Haiti became a practical example of this new paradigm of mediation and intervention, characterized by a interlatinoamericanidade (South-South Cooperation) and motivated by questions of solidarity and international affinity.

Keywords: humanitarian intervention. Transnationalization. Public policies. Diplomacy solidarity. International solidarity. South-South cooperation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 O CONTEXTO HISTÓRICO DA CRISE HAITIANA: ENFERVESCÊNCIA POLÍTICA E CULTURA DA VIOLÊNCIA.....	13
2.1 DA CHEGADA DOS ESPANHÓIS AO PERÍODO COLONIAL FRANCÊS	13
2.2 DA INDEPENDÊNCIA DO HAITI À ERA DUVALIER.....	18
2.3 DA ASCENSÃO DE JEAN-BERTRAND ARISTIDE À CRIAÇÃO DA MINUSTAH.....	38
3 TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA RECONSTRUÇÃO DO HAITI.....	57
3.1 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ.....	58
3.2 BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS	68
3.3 DOS ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI (MINUSTAH).....	77
3.4 TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DO BRASIL NA RECONSTRUÇÃO DO HAITI.....	84
4 DO PRINCÍPIO DA NÃO-INDIFERENÇA AO DEVER DE ASSISTÊNCIA E DE AFINIDADE: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE DIPLOMACIA SOLIDÁRIA COMO NOVO PARADIGMA DE ATUAÇÃO HUMANITÁRIA	98
4.1 COOPERAÇÃO SUL-SUL: A TRADUÇÃO PRÁTICA DO DISCURSO BRASILEIRO.....	99
4.2 DA SOLIDARIEDADE AO PRINCÍPIO DA NÃO-INDIFERENÇA: O NOVO HORIZONTE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	103
4.3 DO DEVER DE ASSISTÊNCIA E DE AFINIDADE: A CONTRIBUIÇÃO DE JOHN RAWLS PARA A ELABORAÇÃO DO NOVO PARADIGMA DE ATUAÇÃO HUMANITÁRIA	115
5 CONCLUSÃO	134
REFERÊNCIAS	140

1 INTRODUÇÃO

A importante atuação do Brasil na busca de soluções pacíficas e negociadas aos litígios internacionais constitui fator preponderante de sua política externa. Na realidade, pode-se dizer que, além deste fator, o respeito à independência dos Estados, a primazia do direito e a não intervenção direta em assuntos internos de outros países, igualmente contribuem para a definição das ações adotadas pela política externa brasileira.

O Brasil, ao contrário do ideário das grandes potências mundiais, que acreditam na obtenção de armas de destruição em massa, como meio mais eficaz de manutenção da hegemonia, sempre defendeu que o acúmulo de armas, ao invés de assegurar a paz, gera considerável insegurança, inviabilizando a construção de uma ordem política e internacional justa (ALMINO, 2002).

Nesta perspectiva, o país tem exercido um papel importante na formação de organizações e sistemas de integração regionais e universais, para tanto cumpre citar a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o seu sistema de prevenção formalizado pelo Protocolo de Ushuaia, bem como a Organização das Nações Unidas (ONU), sucessora da antiga Liga das Nações.

Contudo, em um breve olhar sobre a atual conjuntura internacional, verifica-se que o mundo tem vivido um período marcado pela expansão no número de conflitos armados que têm causado a dizimação de imensos contingentes populacionais. Por sua vez, tais conflitos colocam em xeque a própria capacidade de reconstrução dos povos que, em sua maioria, além de conviverem em situação de extrema miséria, anseiam recuperar-se após serem gravemente debilitados pela guerra.

Atualmente, diferente do que muitos possam imaginar, as guerras entre Estados estão dando lugar aos conflitos dentro dos próprios Estados. De acordo com o Programa de Desenvolvimento da ONU, entre 1989 e 1992, aproximadamente 82 conflitos armados eclodiram no mundo, e destes apenas três eram entre Estados. Os combatentes têm afetado um número sem precedentes de civis, que se tornam alvos em função de sua etnia ou filiação religiosa. Os civis, que no passado eram vítimas acidentais, nos combates contemporâneos tornaram-se alvos preferenciais de violência, intimidação e expulsão (RODRIGUES, 2000).

Entretanto, é nesse contexto, marcado pela insurgência de diversas conflagrações belicasas, que torna-se imprescindível analisar a participação da ONU na promoção e

operacionalização das decisões que visam a solução pacífica dos conflitos armados, cujo alcance e destruição tem atingido proporções alarmantes nos últimos anos.

Para se ter uma idéia da importante participação da ONU na promoção de soluções pacíficas aos litígios, vale ressaltar que em fins de junho de 1993, mais de 77.000 oficiais, soldados e policiais de 75 países serviam nas 14 operações de paz das Nações Unidas então em atividade. Somavam-se a eles, em Nova York e nas missões mundo a fora, o pessoal civil contratado pela Organização ou cedido pelos Estados-membros para uma determinada operação, os transferidos provisoriamente de outra missão ou dos quadros regulares das Nações Unidas, e o pessoal de apoio contratado localmente ou fornecido por empresa internacional de prestação de serviços. Cumpre mencionar, ainda, que nas sedes da Organização em Nova York, Genebra e Viena, e de suas comissões regionais, as Nações Unidas empregam cerca de 14.000 profissionais e funcionários de serviços gerais.

Além disso, segundo o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO), 107 Estados participavam como contribuintes, no final de 2005, nas operações de paz das Nações Unidas. Mais de 70 mil homens em missão estavam envolvidos nestas operações. A grande maioria (94%) do pessoal civil, militar e policial é oriunda dos países em desenvolvimento, sendo que o Brasil ocupava a 14ª posição entre os Estados contribuintes às missões de paz.

Neste contexto, coube ao Brasil dar início a sua participação nas missões de paz organizadas pela ONU com o envio de 2 militares, em 1948, para a Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), que operou na Grécia de 1947 a 1951. Desde então, o país participou em mais de 25 missões de paz ou civis sob a égide da ONU e de missões estabelecidas pela OEA, com observadores militares, policiais, peritos eleitorais, especialistas em saúde ou com tropas armadas, como em Suez, na República Dominicana, Moçambique, Angola, Timor Leste e, mais recentemente, no Haiti (AGUILLAR, 2002).

A participação brasileira no Haiti teve início no primeiro semestre de 2004, quando o país aceitou participar, com o envio de 1200 militares, da missão de paz organizada pela ONU, denominada MINUSTAH. Criada pela Resolução nº 1542, aprovada pelo Conselho de Segurança em sua 4961ª sessão, celebrada em 30 de abril de 2004. Tal Resolução teve como objetivo primordial substituir a Resolução nº 1529/2004, do Conselho de Segurança, que havia se reunido às pressas em razão da vacância do poder no Haiti decorrente da partida, em 29 de fevereiro de 2004, do Presidente Jean-Bertrand Aristide.

Contudo, para que se possa ter a exata dimensão dos problemas enfrentados atualmente pelo Haiti, mister ser faz conhecer um pouco mais de sua história e de suas

características peculiares. O Haiti é um pequeno país de aproximadamente 27.750 Km², situado na Bacia do Caribe e que ocupa aproximadamente um terço dos 75.000 Km² da antiga ilha de *Hispaniola*, que compartilha com a República Dominicana.

Trata-se do país onde ocorreu a primeira revolução nas colônias do Sul e que estabeleceu a primeira república negra do mundo. O Haiti é o único Estado independente constituído por africanos fora da África, uma república negra nas Américas (SEITENFUS, 1994). A emancipação haitiana compreendeu não somente a luta contra a metrópole, mas também a luta contra os senhores de escravos. A maioria dos negros que lutaram pela liberdade consistiam de escravos nascidos na África e recém-chegados ao Haiti.

Todavia, apesar de ser a primeira colônia latina a romper os laços que mantinha com a Europa, a história haitiana caracteriza-se pela crônica instabilidade política que assola o país. Golpes, contragolpes, revoluções, intentonas e guerras entre clãs permeiam a trajetória dessa república.

Além disso, as lutas internas pelo poder e as permanentes intervenções estrangeiras de todo tipo, desde a Colônia até o presente, particularmente a francesa, a inglesa, a espanhola e a norte-americana, não permitiram a formação de uma homogeneidade compacta da população. Nem africano nem americano, profundamente caribenho, o Haiti ainda é somente um país; não uma nação. Essa situação de transição e de divisão se reflete nos elementos culturais da população e condiciona suas potencialidades em relação ao desenvolvimento (GRONDIN, 1985).

Caracterizado fundamentalmente por conturbados períodos políticos, o Haiti de 1986 a 1990 foi dirigido por uma série de governos provisórios. Em 1987, houve a elaboração de uma nova Constituição. Em dezembro de 1990, Jean-Bertrand Aristide foi eleito com 67% dos votos. Contudo, poucos meses depois, Aristide foi deposto por um golpe militar tendo sido restaurada novamente a ditadura no país.

Em 1994, Aristide retorna ao poder no Haiti, com auxílio dos Estados Unidos. Entretanto, o ciclo de violência, corrupção e miséria, que a tanto tempo assolava o país, não é interrompido. Em dezembro de 2003, sob pressão crescente da ala rebelde, Aristide promete novas eleições que deveriam ocorrer em um período de seis meses. Contudo, os protestos Anti-Aristide, em janeiro de 2004, fazem várias vítimas na capital Porto Príncipe. Assim, no dia 29 de fevereiro de 2004, com o avanço dos rebeldes, Aristide renuncia e foge para a África. Por sua vez, o Haiti sofre a intervenção da ONU, através do envio de uma Força Interina Multinacional.

Todavia, o interesse principal da ONU sempre consistiu na construção de um ambiente seguro e estável no Haiti, capaz de garantir um mínimo de respeito aos direitos humanos e a

concretização do processo político, tornando-se este patente com a edição da mencionada Resolução nº 1542, de 30 de abril de 2004. Entrementes, não é difícil perceber que o problema enfrentado pelo Haiti atualmente não perfaz exclusivamente a área militar, embora muitos o tratem desta maneira.

Neste diapasão, coube ao Brasil, motivado por questões que transcendem o viés meramente econômico ou militar, participar de maneira ativa na reconstrução do Haiti. Pode-se dizer que a atuação brasileira desde o início esteve focada principalmente na elaboração de um novo paradigma de cooperação internacional, enfatizando projetos que efetivamente produzam resultados direcionados no combate à pobreza e no fortalecimento da capacidade do Estado de prestar serviços à sua população. Tal atuação suscitou elementos importantes para a construção de uma nova concepção de intervenção humanitária.

Deste modo, o Brasil inaugura uma nova espécie de solidariedade internacional, marcada por uma interlatinoamericanidade (Cooperação Sul-Sul), que passa a compreender a ajuda humanitária internacional não mais apenas como um simples envio de tropas ou mantimentos, mas sim como a própria formulação de políticas públicas transnacionais, que, por sua vez, cooperam para a criação de bases sólidas para a reconstrução de nações menos favorecidas ou assoladas por conflagrações belicosas e instabilidades políticas.

Assim, através das características da participação brasileira na estabilização e reconstrução do Haiti, o objetivo da presente dissertação consiste em analisar a possibilidade de elaboração de um novo paradigma jurídico de intervenção humanitária. Para tanto, partiu-se do pressuposto de que as sociedades oneradas por condições desfavoráveis, como é o caso do Haiti, embora não sejam expansionistas nem agressivas, necessitam da formação de uma sólida base política, social, tradição cultural, bem como de recursos materiais e tecnológicos necessários para que se tornem sociedades bem ordenadas (RAWLS, 2001).

No caso haitiano, pode-se dizer que a política externa brasileira reconheceu razões de ordem moral, espontânea, incoercível para uma intervenção que foi definida pelo Ministro das Relações Exteriores como expressão do profundo comprometimento do País em termos políticos e emocionais.

A partir do estudo de um caso específico – a crise haitiana e a participação brasileira nos esforços de estabilização e reconstrução do país – o presente trabalho buscou analisar as condutas e as ações brasileiras fundamentadas na elaboração de políticas públicas transnacionais, cujo conteúdo principal consistia no fortalecimento da cooperação internacional engajada no desenvolvimento econômico e social daquele povo.

Contudo, pode-se dizer que este novo paradigma de intervenção humanitária não se

restringe apenas às situações vivenciadas no contexto da América Latina. Trata-se de um novo modelo que ultrapassa os limites geográficos mais próximos, proporcionando a geração de efeitos duradouros na reconstrução de regiões mais distantes, por exemplo, em países da África e Ásia, tendo ou não com eles afinidades sócio-culturais.

A metodologia utilizada na pesquisa compreendeu uma abordagem indutiva, onde a partir da análise de um caso específico, buscou-se identificar elementos fundamentais para a construção de um novo paradigma jurídico de intervenção humanitária. Adotou-se, também, uma vertente jurídico-sociológica, na medida em que se procurou analisar o fenômeno jurídico atrelado às relações econômicas, sociais, políticas, ideológicas e éticas.

O Direito foi observado como uma variável dependente da sociedade e, por conseguinte, analisado como este se inter-relaciona com outros ramos do conhecimento. A investigação teve um caráter procedimental tipológico, visto que ao comparar fenômenos sociais complexos, a pesquisa objetiva criar tipos ou modelos ideais, construídos a partir da análise de aspectos essenciais ao fenômeno (VENTURA, 2000).

Por último, destaca-se que a técnica de coleta de dados compreendeu uma pesquisa bibliográfica e documental, que, por sua vez, revelou serem escassos os estudos disponíveis nessa área e, mais raros ainda, os que versam sobre a atuação brasileira, tanto em língua portuguesa quanto em outros idiomas.

Assim, o presente exercício de reflexão sobre a crise haitiana e a correspondente resposta do Brasil, ao iluminar certos aspectos da realidade daquele país, visa a ser útil para melhor balizar a política externa e permitir a construção de estratégias alternativas nesse setor, indicando possíveis desdobramentos e formas de articulação na área da cooperação e intervenção humanitária entre países em desenvolvimento.

2 O CONTEXTO HISTÓRICO DA CRISE HAITIANA: ENFERVESCÊNCIA POLÍTICA E CULTURA DA VIOLÊNCIA

A análise dos aspectos que compõe o atual panorama da crise haitiana implica o detido exame dos elementos históricos responsáveis pela construção da identidade daquele povo. A “Pérola das Antilhas”, como era chamada por seus colonizadores, considerada, à época, uma das colônias mais ricas das Américas e a mais opulenta da monarquia francesa, hodiernamente é vista no Caribe como um país africano por excelência e, na América, o país negro, o país do *vodu* e da *coumbite*, do tambor e do *créole*, coberto de *cayes* (casas típicas) e animado por costumes ancestrais (GRONDIN, 1985).

Em que pese tais facetas traduzirem elementos destacados da rica e peculiar cultura haitiana, não se pode negligenciar o fato de que outros aspectos importantes fazem do Haiti um país emblemático no seio da história do continente americano. Trata-se do país onde ocorreu a primeira revolução nas colônias do Sul e que estabeleceu a primeira república negra do mundo. A emancipação haitiana compreendeu não somente a luta contra a metrópole, mas também a luta contra os senhores de escravos. O Haiti é o único Estado independente constituído por africanos fora da África, uma república negra nas Américas (SEITENFUS, 1994).

2.1 DA CHEGADA DOS ESPANHÓIS AO PERÍODO COLONIAL FRANCÊS

O marco histórico fundamental para a análise deste pequeno país dá-se com a chegada de Cristóvão Colombo às terras do Novo Mundo, sendo a ilha de São Salvador o primeiro lugar onde o navegador espanhol desembarcou à procura de riquezas. Os nativos daquela ilha, índios de pele vermelha, eram pacíficos e amistosos e indicaram-lhe o Haiti (vocábulo de origem caribe, *Ahti*, “montanha”), uma grande ilha rica em ouro (JAMES, 2007).

Em 1492, Cristóvão Colombo chega à ilha chamada de *Quisqueia* pelos próprios nativos. Na época, ali viviam os povos *arawaks* e *táinos*, que foram praticamente exterminados pelos conquistadores (VALLER FILHO, 2007). Os espanhóis, que naquela época possuíam um alto nível de desenvolvimento se comparado aos demais países europeus, rapidamente anexaram toda a ilha e a chamaram de *Hispaniola* (também conhecida como São

Domingos), colocando os seus primitivos habitantes sob a sua proteção.

Logo,

a colonização francesa não foi o primeiro parto brutal na criação da sociedade haitiana. Cristóvão COLOMBO invadiu *Ayti Kiskeya* em nome da Rainha Isabel da Espanha, a Católica. Razão pela qual batizou sua conquista com o sobrenome de Espanhola e, com a cruz e a espada, fundaram a primeira cidade nova de São Nicolau, respeitando o calendário romano que dedicou o dia 6 de dezembro a este (LOUIS-JUSTE, 2007, p. 66).

Coube aos espanhóis, assim que anexaram a ilha, introduzir “o cristianismo, o trabalho forçado nas minas, o assassinato, o estupro, os cães de guarda, doenças desconhecidas e a fome forjada (pela destruição dos cultivos para matar os rebeldes de fome)” (JAMES, 2007, p. 19). Estima-se que, em 1492, quando Cristóvão Colombo desembarcou na ilha, encontravam-se ali cerca de 300 a 500 mil habitantes autóctones. Alguns autores chegam a afirmar que este número poderia ser de 1 milhão, ou, há quem diga, ainda, 7 milhões. O fato é que os nativos, muitas vezes incapazes de resistir ao poderio bélico espanhol, foram submetidos a trabalhos forçados nas minas e a outros flagelos impostos pelos colonizadores europeus.

Pode-se dizer que os métodos de dominação espanhol foram responsáveis pela rápida dizimação da população nativa, chamada de índios, não tardando a sua destruição total: “em 1510 restavam 50 mil índios; eram 15 mil em 1520 e 5 mil em 1530. Alguns levantes violentos como o de *Enriquillo*, em 1519, não obtiveram êxito contra o poder dos espanhóis. No censo de 1604, os índios já não são mais mencionados [...]” (GRONDIN, 1985, p. 24). O que restou dos índios foram apenas as recordações culturais encontradas nas peças arqueológicas, cerâmicas e instrumentos musicais.

Descontente com a situação a que estavam sendo submetidos os nativos, cuja população diminuía vertiginosamente, Bartolomé de Las Casas, padre dominicano, viajou para a Espanha, a fim de pleitear o término da exploração forçada dos índios. Entretanto, por sugestão do próprio padre dominicano, em 1517, Carlos V autoriza a exportação de 15 mil escravos para São Domingos (JAMES, 2007).

À medida que a população indígena diminuía, os espanhóis começavam a trazer escravos africanos, a fim de substituir a mão-de-obra local, particularmente para o cultivo de cana-de-açúcar, que gradativamente suplantava a procura por ouro. Assim, embora a mineração fosse a base do sistema colonial espanhol houve regiões cujo valor econômico fundamentou-se na pecuária ou no cultivo da terra, realizados em grandes propriedades que,

por vezes, concentravam-se na monocultura de plantas nativas da América, ou trazidas da Europa, como a cana-de-açúcar (SOARES; SILVA, 2006).

O assentamento espanhol, fundado por Colombo, ocorreu no Sudeste da ilha. Contudo, em 1699, alguns aventureiros franceses alcançaram a pequena ilha de *Tortuga*, distante 9 quilômetros da costa norte de São Domingos, e a eles seguiram-se os ingleses e os holandeses, vindos de Santa Cruz.

Tortuga era saudável e pela floresta da São Domingos ocidental pastavam milhões de cabeças de gado selvagem que poderiam ser caçadas para a alimentação ou pelo couro. Para Tortuga, vieram fugitivos da justiça, escravos que escapavam das galés, devedores incapazes de saldar seus débitos, aventureiros à procura da sorte ou da fortuna rápida, criminosos de todas as espécies e nacionalidades. Franceses, britânicos e espanhóis trucidaram-se por aproximadamente trinta anos. Os ingleses assumiram de fato a posse de Tortuga durante um certo tempo, mas em 1659 os bucaneiros franceses prevaleceram (JAMES, 2007, p. 20).

Verifica-se, portanto, que a ilha de São Domingos fora inicialmente ocupada por piratas¹ que se dedicaram a caçar javalis e touros selvagens, cujas carnes eram defumadas em uma grade chamada pelos caraíbas de *bucan*. Estes franceses passaram a ser conhecidos como *bucaneiros*, e também se dedicaram à exportação dos couros dos animais caçados (AQUINO; LEMOS; LOPES, 1981). Objetivando maior êxito em suas investidas, os franceses organizaram-se na Sociedade dos Irmãos da Costa (*Frères de la Côte*) e se lançaram ao ataque das naus e colônias espanholas, além de contribuírem para a conquista de diversas ilhas tomadas ou abandonadas pela Espanha, como ocorrera com Guadalupe, Santa Lúcia, Tobago e Maria Galante.

Note-se que a ação francesa nas Antilhas teve início no século XVI, quando embarcações de piratas e corsários assaltavam os navios e colônias espanholas no Mar do Caribe. Em 1521, Giovanni Verrazzano, florentino a serviço da França, roubou um barco cheio de riquezas obtidas por Cortez ao conquistar o Império Asteca. Contudo, foi em Cuba que ocorreram os primeiros ataques dos franceses, por volta de 1537, visto que a Espanha estava em conflito com a França desde o ano anterior.

Havana, Santiago de Cuba e Baracoa viram navios franceses entrar em seus portos e pilhar as embarcações espanholas neles fundeadas (AQUINO; LEMOS; LOPES, 1981). A cobiça francesa dirigiu-se para Santa Marta que foi saqueada e incendiada. Entretanto, a partir

¹ Sobre a presença de piratas em São Domingos, destaca Leon Pomer: “Os piratas assolaram a ilha desde cedo, e entre eles o terrível sir Francis Drake (1586), que agia mancomunado com a Coroa Inglesa. Para defender melhor o território, a Coroa espanhola determinou em 1603 o despovoamento do norte da ilha, com o que abriu caminho para a invasão de outra potência colonial, neste caso a França, que acabou ocupando a zona ocidental.” (1983, p. 45)

de 1555, quando a guerra com a França recomeçou, os ataques recrudesceram.

Sendo assim, a primeira capital da colônia, *Le Cap* (que tornou-se *Cap-Haitien*), foi fundada em 1670 pelos franceses. Estes continuavam importando escravos negros da África para trabalhar nas *plantations*² de cana-de-açúcar. Neste período, portanto, ocorre o chamado tráfico triangular: “as Antilhas mandam açúcar para a Europa, a Europa manda tecido e quinquilharias para a África que manda escravos para as Antilhas” (MOREIRA, 2006, p. 20).

Inconformados com a presença dos franceses em São Domingos, vindos de *Tortuga*, os espanhóis, então, organizaram uma grande caçada e mataram todo gado pertencente aos intrusos. Os franceses, por sua vez, iniciaram o cultivo do cacau e, depois, do anil e do algodão. Posteriormente, esses, devido à falta de capital, invadiram a ilha inglesa da Jamaica e roubaram dinheiro e 2 mil escravos (JAMES, 2007). Durante vários anos, as relações entre colonos espanhóis e os franceses alternavam-se entre o comércio recíproco e os conflitos armados.

Entretanto, em 1697, os franceses receberam direitos sobre a área que ocupavam, sendo reconhecidos no Tratado do Ryswick³, que dividiu a ilha em duas partes, ficando a oriental com os espanhóis e a ocidental com os franceses. A região, então, rapidamente assumiu a liderança na produção açucareira no Caribe, com base no trabalho escravo (VALLER FILHO, 2007). Desta maneira, a colonização francesa, favorecida pelo tratado e pela fertilidade do solo, provocou uma notável prosperidade na região, o que contribuiu para o acentuado crescimento no número de imigrantes vindos, principalmente, da França, atraídos pela expansão da cultura açucareira.

Com o domínio da parte ocidental da ilha, cedido pela Espanha, o império francês promoveu o comércio escravo para o Haiti (originário, em especial, de Moçambique e do Senegal) que foi empregado nas lavouras de cana-de-açúcar. Aliás, a acentuada presença de habitantes negros na ilha decorreu nitidamente da crescente demanda de açúcar, e da licença concedida pela Espanha à Inglaterra, pelo Tratado de Utrecht⁴, em 1713, para vender 144 mil escravos em 30 anos. Para tanto, basta observar que de 13,5 mil habitantes em 1700, a população passou a meio milhão em 1790. Entre 1700 e 1760, a venda de africanos trouxe 3 mil escravos por ano; de 1760 a 1780, 4 mil por ano; de 1780 a 1790, 20 mil por ano (GRONDIN, 1985).

² Grandes propriedades agrícolas onde se cultivam produtos tropicais para exportação.

³ Tratado assinado na cidade de Ryswick, na Holanda, de 20 de setembro a 30 de outubro de 1697, que pôs fim à guerra de coalizão dos Habsburgos.

⁴ São chamados tratados ou paz de Utrecht os acordos que, firmados na cidade de Utrecht, nos Países Baixos, (1713-1715), puseram fim à guerra da sucessão espanhola (1701-1714), na qual entraram em conflito interesses de várias potências européias.

Devido a este crescente número de escravos no Haiti e considerando que a exploração comercial da cana-de-açúcar, pela França, logrou alta produtividade e lucros sem precedentes na história francesa, houve a formação de uma organização social baseada fortemente por uma aristocracia colonial de origem branca, riquíssima, ao lado de meio milhão de escravos que viviam em condições miseráveis e que eram frequentemente maltratados.

A sociedade haitiana, desde o período colonial, foi marcada por uma forte divisão entre estes dois grupos, absolutamente desiguais, um formado pelos descendentes mulatos dos colonizadores franceses, alfabetizados, portadores de uma mentalidade “europeizante” e mais preparados para os postos de comando, que ascenderam socialmente e constituíram uma classe privilegiada, e o outro, formado pela massa da população negra, analfabeta, praticante do *vodu* e ciosa de suas origens africanas (CAMARA, 1998).

Enquanto os mulatos, de origem branca, embora nunca equiparados em status social aos colonizadores europeus, puderam enriquecer e transformar-se em proprietários de terra, os negros, trazidos da África para formar a força de trabalho nas grandes plantações de cana-de-açúcar e café da então colônia de *Saint Domingue*, não tiveram perspectivas melhores de vida, senão servir como escravos de seus senhores brancos (SOARES; SILVA, 2006).

Neste diapasão, desde sua captura na África, até sua chegada às Américas, os negros eram humilhados e maltratados, muitos deles vindo a falecer antes mesmo de chegar aos seus destinos. Há relatos das atrocidades a que eram submetidos os negros vindos da África:

Os escravos eram colhidos no interior, amarrados juntos uns dos outros em colunas, suportando pesadas pedras de 20 ou 25 quilos para evitar as tentativas de fuga; então marchavam uma longa jornada até o mar, que, algumas vezes, ficava a centenas de quilômetros e, esgotados e doentes, caíam para não mais se erguer na selva africana. Alguns eram levados até a costa em canoas, deitados no fundo dos barcos por dias sem fim, com as mãos acorrentadas, as faces expostas ao sol e à chuva tropical e com as costas na água que nunca era retirada do fundo dos botes. Nos portos de escravos, eles permaneciam amontoados em um cercado para a inspeção dos compradores. Dia e noite, milhares de seres humanos eram apinhados em minúsculas galerias nos “depósitos de putrefação”, onde nenhum europeu conseguiria permanecer por mais de quinze minutos sem desmaiar. Os africanos desmaiavam e se recuperavam ou, então, desmaiavam e morriam; a mortalidade naqueles “depósitos” era maior do que vinte por cento.[...]

Nos navios os escravos eram espremidos nos porões uns sobre os outros dentro de galerias. A cada um deles era dado de um metro a um metro e meio apenas de comprimento e de meio metro a um metro de altura, de tal maneira que não podiam nem se deitar de comprimento e nem se sentar com a postura reta.[...] Nessa posição eles permaneciam durante a viagem, sendo levados ao tombadilho uma vez por dia para se exercitar e para permitir que os marinheiros “limpassem os baldes”. Mas, quando a carga era rebelde ou o tempo estava ruim, eles permaneciam no porão por semanas. A proximidade de tantos corpos humanos nus com a pele machucada e supurada, o ar fétido, a disenteria generalizada e a acumulação de imundícies tornavam esses buracos um verdadeiro inferno. Durante as tempestades, os alçapões eram pregados com tábuas e naquela fechada e repugnante escuridão eles eram

arremessados de um lado a outro pelo balanço do navio, mantidos na mesma posição pelas correntes nas suas carnes sangrentas. Nenhum lugar na Terra, observou um escritor da época, concentrou tanta miséria quanto o porão do navio negroiro (JAMES, 2007, p. 22-23).

Ao chegar às colônias, os negros, em sua grande maioria, continuavam a ser submetidos a uma série de situações de extrema humilhação e degradação de sua integridade física, moral, social e cultural. Em que pese a existência do Código Negro⁵, publicado em 1685, determinando que os escravos deveriam ter alimentação e assistência espiritual, proibindo os proprietários de torturá-los ou matá-los, na prática nenhum direito lhes era garantido (AQUINO; LEMOS; LOPES, 1981).

No início do século XVIII, enquanto nas ilhas inglesas os escravos acusados de crimes morriam esmagados entre os tambores e os trapiches de açúcar, nas colônias francesas eram queimados vivos e submetidos ao suplício da roda. Aqueles que conseguiam fugir de seus algozes senhores buscavam reconstruir sua vida africana: as culturas de alimentos, a adoração aos deuses e os costumes (GALEANO, 1980).

A escravidão em São Domingos durou 130 anos, até que em 1791, uma revolta liderada pelos ex-escravos Toussaint l'Overture, Jean Jacques Dessalines e Henri Chistophe, tomou parte da colônia, num conflito que durou 13 anos e que resultaria na proclamação de uma República independente (VALLER FILHO, 2007). As profundas contradições sociais e raciais, bem como os conflitos existentes na estrutura da sociedade colonial fomentaram as condições necessárias para o autoritarismo e a corrupção estatal que, por sua vez, eclodiram com a revolução (SHAMSIE, 2001).

2.2 DA INDEPENDÊNCIA DO HAITI À ERA DUVALIER

Diferentemente do que possa parecer, o processo de libertação social e política em São Domingos foi o resultado de freqüentes revoltas de escravos, sobretudo a partir de 1791, quando ocorreu uma insurreição liderada pelo mulato Ogé e que serviu de precursora para as demais rebeliões de negros e levantes mulatos. Vincent Ogé era um político francês, que sob a influência de alguns amigos defensores das causas dos negros, partiu de Paris, em outubro de 1790, para liderar a revolução em São Domingos (AQUINO; LEMOS; LOPES, 1981).

⁵ O "Código Negro" ("Code noir") de 1685 organizou o sistema escravagista indicando os deveres dos senhores e dos escravos.

Ogé não conseguiu liderar de forma eficiente uma revolta capaz de culminar com a libertação dos negros em São Domingos, apesar de milhares de mulatos estarem prontos para responderem ao comando de seu novo líder. Na realidade, Vincent Ogé limitou-se a proferir duas proclamações grandiloqüentes destinadas às autoridades de *Le Cap*.

Contudo, as proclamações não tiveram o efeito desejado, razão pela qual Ogé, após uma ofensiva dos brancos de São Domingos, reuniu algumas centenas de homens e se lançou sobre *Le Cap*. Os brancos derrotaram Ogé e o prenderam. Posteriormente, ele foi torturado e executado perante a Assembléia Provincial. Apesar de não ter alcançado o fim desejado, a notícia de sua morte deu a França a plena consciência da questão colonial.

Em que pese a revolta de Ogé ter sido frustrada pelos brancos, os negros continuavam ansiosos pelo extermínio de seus algozes senhores. Motivo pelo qual, nos primeiros meses de 1791, as massas de trabalhadores escravos começaram a se organizar para a eclosão da revolução: “o *vodu* era o meio da conspiração. Apesar de todas as proibições, os escravos viajavam quilômetros para cantar, dançar, praticar os seus ritos e conversar, e então, desde a Revolução, escutar as novidades políticas e traçar os seus planos” (JAMES, 2007, p. 81).

Boukman, um *papaloi* ou alto-sacerdote⁶, era o líder desta rebelião. Como capataz de uma fazenda, acompanhava a situação política tanto entre os brancos como entre os mulatos. Deste modo, no final de julho de 1791, os negros de *Le Cap* e arredores iniciaram as rebeliões. Em agosto daquele ano, a rebelião liderada por Boukman já havia chegado a todos os pontos da planície do norte.

Os negros incendiavam, torturavam e matavam os brancos que, até pouco tempo, eram seus piores carrascos. Esta rebelião se estendeu rapidamente a grandes plantações onde residiam fortes núcleos de escravos (AQUINO; LEMOS; LOPES, 1981). Foi nesta época que Toussaint, ex-escravo cocheiro, contando com 45 anos, decidiu deliberadamente se juntar à revolução. O discurso e a presença do líder Toussaint L'Ouverture foram elementos fundamentais para unificar os diferentes estratos sociais na luta pela emancipação.

Temendo perder para os escravos a propriedade de *Saint-Domingue* e buscando uma aproximação, o representante da Convenção em Paris, Comissário Léger-Félicité Sonthonax, proclama a liberdade destes, em agosto de 1793, para a província do Norte e em setembro para a província do Sul (MOREIRA, 2006). Em 4 de fevereiro de 1794, a Convenção confirma essa declaração e estende a abolição da escravatura para todas as colônias francesas, reflexo do momento histórico que a França atravessava à época, sendo L'Ouverture, por sua

⁶ Alto-sacerdote: cargo equivalente ao de bispo na Igreja católica. A grande sacerdotisa é denominada *mamaloï*. O sacerdote que conduz os rituais é o *hougan*, enquanto a sacerdotisa é conhecida por *mambo*.

vez, nomeado general (VIEIRA; ASSUNÇÃO, 2006). Sobre a abolição da escravatura em São Domingos,

Os ecos da Revolução Francesa de 1789 chegaram rapidamente à ilha, inspirando L'Ouverture a levantar as massas contra o poder colonial, numa revolta que, depois da morte dos colonizadores franceses e da queima de milhares de canaviais, resultou na chegada do ex-escravo ao governo [...]. Quando a França estendeu a abolição da escravatura a todas as suas colônias, os negros da Isla Hispaniola já eram livres (KAWAGUTI, 2006, p. 23).

Em 1798, os invasores ingleses foram derrotados. Depois de obter o controle do Departamento do Sul, contando com a ajuda dos Estados Unidos, e vencido o líder mulato Rigaud, os exército de L'Ouverture, compostos em sua maioria por elementos negros, avançaram em direção à parte oriental (VIEIRA; ASSUNÇÃO, 2006), a fim de ocupar o território que, desde 22 de julho de 1795, quando se assina o tratado de paz da Basiléia⁷, fora cedido pela Espanha ao domínio da França (POMER, 1983). Em julho de 1801, Toussaint L'Ouverture estende o seu controle sobre toda a ilha.

Com o domínio da ilha, Toussaint convoca em Porto Príncipe uma Comissão Constitucional composta de 10 membros eleitos indiretamente, na razão de 2 por região: Etienne Viart e Julien Raymond pelo Norte; Bernard Borgella, que foi o presidente da Comissão, e Lacour pelo Oeste; Gastón Nogéréé e Collet pelo Sul; além de Juan Macebo, Francisco Morillas, que faleceu logo após sua eleição, Carlos Roxas e Andrés Muñoz. Estes quatro últimos representando a antiga parte espanhola da ilha (MARINAS OTERO, 1968).

A Comissão se reuniu em Porto Príncipe, em 22 de março de 1801, adotando o nome de Assembléia Geral, tendo por concluído seus trabalhos em 9 de maio daquele ano. Em 8 de julho de 1801, foi promulgada solenemente a Constituição na vila de Cap, então capital da colônia.

O primogênito dos textos constitucionais haitianos, não obstante as convulsões sociais de anos anteriores terem alcançado um caráter extremamente violento, é de uma moderação surpreendente. Apesar da soberania francesa ver-se reduzida a algo puramente simbólico, não foram completamente rompidos os laços com a Metrópole. Conforme a primeira Constituição Haitiana (MARINAS OTERO, 1968, p.109-120):

Art. 1º Santo Domingo, em toda sua extensão, bem como Samana, La Tortuga, Gonaïves, Cayemites, Ille-à-Vaches, Saona e outras ilhas adjacentes, constituem o

⁷ O Tratado de Basiléia foi assinado em 22 de julho de 1795, e marcou a pacificação entre a Espanha e a França. Este tratado cedeu à França a parte oriental da atual República Dominicana, e em contrapartida a França retirou suas tropas da Catalunha, de Navarra e de Guipúzcoa.

território de uma só Colônia, que formam parte do Império Francês, mas que é regida por leis especiais.

[...]

Art 3º Não poderão existir escravos neste território, a servidão está abolida para sempre. Todos os seus habitantes nascem, vivem e morrem livres e franceses.

Art 4º Toda pessoa, qualquer que seja sua cor, será admitida para todos os empregos.

[...]

Art. 12. A Constituição garante a liberdade e a segurança individuais. Ninguém poderá ser preso exceto em virtude de ordem expressa, emitida por um funcionário legalmente competente. A prisão se realizará nos locais designados para o efeito.

[...]

Art. 28. A Constituição nomeia Governador o cidadão Toussaint Louverture, o General-Chefe do Exército de Santo Domingo, e, em consideração aos importantes serviços prestados à Colônia nas circunstâncias mais críticas da Revolução, e pelo voto de seus habitantes reconhecidos, lhe são confiadas as suas rédeas para o resto de sua gloriosa vida .

Como se vê, a inspiração da primeira Carta Magna haitiana se encontra, em termos gerais, em igualdade com muitos outros textos constitucionais hispano-americanos da época, e na Constituição francesa de 1791: “Seu dogmatismo está onipresente neste texto, mas também verifica-se um sentido moralizador e religioso, que contrasta com o agnosticismo comum aos textos franceses e muito freqüente, por sua vez, em grande parte das constituições hispano-americanas” (MARINAS OTERO, 1968, p. 17).

No entanto, na França, após o episódio de 18 de Brumário⁸, Napoleão reacende os interesses da metrópole pela colônia de São Domingos (VALLER FILHO, 2007). Para a metrópole representavam um perigo as idéias revolucionárias francesas, que, ideologicamente, haviam influenciado as rebeliões lideradas por Ogé e depois por Toussaint. A difusão dos ideais iluministas punha em risco as demais áreas antilhanas dominadas pela França, como as também prósperas Martinica e Guadalupe.

A França, sob o domínio de Napoleão Bonaparte, estava, então, decidida a reconstruir o Império Colonial nas Américas. Razão pela qual, em 1801, foi enviado um exército de 50 mil homens, sob o comando do General Leclerc, cunhado de Napoleão, com o propósito de sufocar a rebelião haitiana.

L'Ouverture, a seu turno, organizou uma ampla resistência e obteve uma importante vitória sobre os franceses, derrotando o General Rochambeau, que depois de Leclerc, assumiria a direção das forças metropolitanas. Entretanto, em outras partes da ilha, os exércitos formados por negros, mulatos e alguns brancos, foram vencidos, para isso contribuindo não só a superioridade militar dos franceses, mas também a traição de alguns líderes da revolução haitiana.

⁸ O golpe de Estado de 18 de Brumário (do Calendário Revolucionário Francês, 9 de novembro de 1799) foi o golpe que iniciou a ditadura napoleônica na França.

Conseqüentemente, em 1802, as tropas negras capitularam e Toussaint foi preso e enviado à França. Toussaint L'Ouverture morreu no dia 7 de abril de 1803⁹. Contudo, a revolução haitiana prosseguia pelas mãos de Jean Jacques Dessalines e Henri Christophe, dois negros, que, juntamente com Alexandre Petin, mulato, assumiram o legado de Toussaint. O sucesso conjuntural da revolta de escravos contou com o protagonismo de um líder que passaria a ser um modelo arquetípico para a identidade haitiana, mas também para outros povos da região, Toussaint L'Ouverture (VALLER FILHO, 2007).

O processo revolucionário atingiu seu ápice em 1803, ano em que um novo contingente de 50 mil homens foi enviado por Napoleão Bonaparte para reverter o processo de independência. Formando um exército colonial, Dessalines, acompanhado por Pétion e Christophe, tornou-se condutor da rebelião anticolonialista (AQUINO; LEMOS; LOPES, 1981). Auxiliados por ingleses e norte-americanos, as forças insulares expulsaram os franceses e, em 1804, foi proclamada a Independência da metade oriental da ilha, que tomou o nome de Haiti, enquanto a parte ocidental continuava ocupada por franceses e espanhóis.

Surgia, então, a primeira comunidade de escravos a conquistar sua liberdade, primeira República negra do mundo e primeiro Estado Independente da América Latina. Os grandes proprietários de terra que conseguiram sobreviver partiram. Porém, os campos de cultivo estavam esgotados, o país tinha poucas cidades e todas organizadas em torno dos engenhos de açúcar. A partir da independência, em 1804, o Estado passou a ser o maior latifundiário do país: 90% das plantações dos colonos franceses foram confiscadas e passaram a ser, em grande parte, propriedade estatal (CASTOR, 1984).

Instalado no poder, Dessalines inspirou-se em Napoleão, aquele que tudo fizera para sufocar a rebelião haitiana, para criar um regime autocrtico, recorrendo à auto-proclamação como imperador com o nome de Jacques I (VALLER FILHO, 2007). Contudo, o Império de

⁹ No dia 24 de agosto, com seu fiel servidor, Mars Plaisint, Toussaint foi aprisionado em Fort-de-Joux, nas montanhas de Jura, numa altitude de mais de mil metros. Leclerc escrevia ansiosamente suas cartas, com medo de líder negro. Ele não tinha provas para acusá-lo. Mas os governos não precisam de provas e Bonaparte não eliminou Toussaint judicialmente, pois temia a repercussão em São Domingos de um julgamento e execução. Mas Toussaint tinha de desaparecer e Napoleão decidiu matá-lo por maus-tratos, frio e fome. Seguindo instruções estritas de Bonaparte, seus carcereiros o humilhavam, chamavam-no pelo nome e faziam-no vestir roupas de presidiário; diminuíram sua comida e, quando chegou o inverno, reduziram sua cota de lenha para aquecimento; além disso, eles o separaram de seu servo. Bonaparte enviou o seu ajudante-de-campo Caffarelli para interrogá-lo, para descobrir onde havia ocultado o seu tesouro e quais acordos tinha feito secretamente com os ingleses. Caffarelli teve sete entrevistas com ele e não descobriu nada. Nada havia para ser descoberto, pois Toussaint não tinha nenhum tesouro e nem havia se vendido aos ingleses. [...]Tremendo de frio, ele passava seu primeiro inverno numa cela sem aquecimento adequado, em cujas paredes escorria umidade. Sua constituição forte, que havia suportado privações e fadigas de dez anos terríveis, agora se encolhia diante do fogo de algumas achas de lenha, racionadas por ordem de Napoleão. O seu intelecto, até então desperto, sofria colapsos periódicos e entrava em coma por longas horas. Antes de chegar a primavera ele estava morrendo. Numa manhã de abril foi encontrado morto em sua cadeira. (JAMES, 2007, p. 329-333)

Dessalines não se parece em absoluto com os impérios europeus da época, exceto pelo nome¹⁰. Tal Império não era hereditário, mas sim eletivo¹¹, não existia nobreza e o único poder que coexistia com o Imperador era o exército.

Neste breve governo (1804-1806), Dessalines procurou promover a unidade no Haiti, onde, cada vez mais, antagonizavam-se negros e mulatos. Pode-se dizer que o poder econômico e o controle do poder político sempre foram fundamentais, no Haiti, para distinguir as classes sociais. Um ditado popular haitiano expressa bem essa realidade: “*Nèg rich sé mulat, mulat pòv sé nég'* (negro rico é mulato, mulato pobre é negro)” (GRONDIN, 1985, p. 40). Contudo, durante este período, a produção açucareira foi estimulada, mediante o trabalho obrigatório nas plantações, tendo sido distribuídas terras aos camponeses.

Em 1806, Dessalines foi assassinado por seus dois antigos aliados – Henri Christophe e Alexandre Pétion. Após a morte de Dessalines, rebeliões vitoriosas implantaram no Oeste e no Sul, que compreende Porto Príncipe e *Les Cayes*, um governo republicano separatista, sob o rígido controle do líder mulato Alexandre Pétion, apoiado por Bolívar. No Norte, o movimento de Henri Christophe, proclamado Presidente Vitalício e sucessor de Dessalines, implantou uma ditadura militar e, a partir de 1811, um regime imperial¹² que durou até 1820¹³.

Posteriormente, o sucessor eleito de Pétion em 1818, Jean-Pierre Boyer unificou novamente a ilha em proveito da elite mulata, encerrando a experiência monárquica no Haiti. A revolução que inspiraria e marcaria a história do Haiti também teria, como conseqüência, a fragmentação da Ilha de São Domingos em duas unidades políticas distintas (VALLER FILHO, 2007). Embora mantendo-se no poder por 23 anos, Boyer, não conseguiu, contudo, promover uma acomodação de interesses entre os dois pólos sociais¹⁴. “Ressentimentos haviam-se acumulado entre negros e mulatos, agora chamados a compartilhar um país em franca decadência econômica” (CÂMARA, 1998, p. 51).

¹⁰ Em Conselho Privado, Dessalines elaborou uma Constituição, sem a participação dos representantes da antiga parte espanhola da ilha, escrita por Ramarais, Chavire e Boisrond que assentou as bases da organização política do novo Estado. Em 20 de maio de 1805, foram concluídos os trabalhos do Conselho Privado. Sancionada por todos os generais, foi proclamada em 16 de junho como Lei Constitucional do Haiti e publicada no dia 27 subsequente, no periódico oficial do Império.

¹¹ “Artigo 23. A Coroa é eletiva e não hereditária.” (MARINAS OTERO, 1968, p. 123)

¹² “Em 1811, Henri Christophe proclamou-se rei sob o nome de Henrique I. Faleceu Pétion e sucedeu-o Jean Pierre Boyer (1773-1850), no caráter de presidente vitalício. Henrique I suicida-se em 1820 e o país se unifica definitivamente em Port-au-Prince” (POMER, 1983, p. 55)

¹³ Este período perfaz aquele narrado pelo escritor cubano Alejo Carpentier, em seu romance histórico, *O Reino deste mundo* (título original *El Reino de Este Mundo*).

¹⁴ Como se não bastassem os inúmeros problemas econômicos enfrentados pelo Haiti, em 1825, Charles X reconhece a independência do Haiti, mas cobra a indenização de 150 milhões de francos-ouro destinados a compensar as perdas sofridas pelos colonizadores.

A ascensão ao poder do mulato Boyer (1820-1843) marcou, juntamente com a presidência de Pétion, o maior período de dominação mulata no Haiti: 37 anos. Contudo, após a guerra com a República Dominicana (1844-1846), ascende ao poder o presidente negro Soulouque (1847-1855), que estabelece uma política voltada para os negros, sendo apoiado pela maioria da população e por um corpo de polícia paralela, os *Zinglins*, precursores dos *Tontons-Macoutes* de Duvalier. Ao presidente Soulouque sucederam os presidentes mulatos Greffard (1859-1867) e Salnave (1867-1869). Depois de novo período de instabilidade, surge o presidente negro Salomon (1879-1888) (GRONDIN, 1985).

Em 10 de agosto de 1888, uma nova revolução obriga o presidente Salomon exilar-se. Uma semana depois entram em Porto Príncipe as forças revolucionárias, dirigidas pelo General Seide Thélémaque. Forma-se, então, um Governo Provisório presidido por Boisrond Canal que procedeu a convocação de eleições para uma Assembléia Constituinte.

Com a morte do General Thélémaque, em 29 de setembro daquele ano, em decorrência de alguns distúrbios na capital, a Assembléia Constituinte, em 16 de outubro de 1888, elege o General François Denys Légitime como Chefe do Poder Executivo com plenos poderes para, dois meses mais tarde, aprovar a nova Constituição que, em seu artigo final¹⁵, ratificou-o como Presidente da República por 7 anos.

Durante o curto governo do General Légitime, o Haiti conheceu novamente os estragos da Guerra Civil, visto que o Norte do País separou-se lutando contra o governo. Em 22 de agosto de 1889, antes de haver transcorrido um ano de governo, o Presidente Légitime decide exilar-se. Em consequência, uma nova Assembléia Constituinte é reunida em Gonaïves para proceder a elaboração de um novo texto constitucional, obra de dois juristas: Antenor Firmin e Léger Cauvin (MARINAS OTERO, 1968).

O novo texto foi aprovado em 9 de outubro de 1889. Novamente, em seu artigo final, declarou eleito por unanimidade como Presidente da República o General Florvil Hyppolite, Chefe do Comitê Revolucionário do Norte. Esse texto seguiu muito de perto o de 1867 e foi o que durante mais tempo esteve em vigor no Haiti: 29 anos.

A Constituição declara dissolvido o Conselho de Estado e sem valor todas as normas contrárias a ela mesma, sendo ainda excluídas, enquanto não forem expressamente revogadas, todas as disposições ditadas pelos vários Comitês e Governos regionais que aglutinaram as forças opostas ao General Légitime (art. 192) (MARINAS OTERO, 1968, p. 70).

¹⁵ “Artigo único. O cidadão François Denys Légitime, eleito em 16 de dezembro de 1888 como Presidente do Haiti por sete anos, entrará nas funções em 18 do dito mês para concluir-las em 18 de dezembro de 1895.” (MARINAS OTERO, 1968, p. 366)

A história haitiana foi marcada constantemente por atritos entre a elite de mulatos que dominava a economia e a maioria negra da população. Estes atritos certamente impediram o crescimento e o desenvolvimento da nova nação (SOARES; SILVA, 2006). A antiga “Pérola das Antilhas” dos franceses mergulhou numa espiral de violência e anarquia política (CÂMARA, 1998). O país viveu então uma seqüência de ditaduras até o início do século XX quando, debilitado economicamente, cede à intervenção militar dos Estados Unidos, em 1915.

Na realidade, o Haiti, desde sua independência, ainda não havia experimentado um longo período de estabilidade política. Até 1915, o país havia passado por 22 mudanças de governo. Para ser mais preciso, de 1801 a 1915, o Haiti teve, nada menos, que 16 Constituições. Tais fatores serviram de pretexto para que os Estados Unidos, impelidos por sua política expansionista, em face da eclosão de Primeira Guerra Mundial, decidisse assumir o controle político e financeiro do Haiti, ocupando o país de 1915 a 1934.

Foi assim que, em 28 de julho de 1915, desembarcaram em Porto Príncipe forças de infantaria da Marinha dos Estados Unidos. Mais tarde, em 18 de agosto do mesmo ano, o Congresso haitiano reuniu-se a fim de proceder à eleição do novo Presidente que substituísse o assassinado Vilbrun Sam.

Nessa oportunidade, as autoridades norte-americanas de ocupação informaram ao Corpo Legislativo sobre sua intenção de impor um tratado ao país, no qual o Haiti aceitaria o controle de suas finanças pelos Estados Unidos e a criação de uma “gendarmaria”¹⁶ nacional sob a liderança dos oficiais norte-americanos.

Em 12 de agosto de 1915, a Assembléia Nacional elegeu como Presidente da República, para um mandato de sete anos, de acordo com a Constituição vigente, Sudre Dartiguenave. Desta forma, em 16 de setembro de 1915, foi firmado o tratado entre o Haiti e os Estados Unidos, estabelecendo, de fato, o protetorado estadunidense no Haiti. Contudo, a aceitação de tal tratado não se deu de forma pacífica.

O tratado encontrou forte oposição em todos os meios haitianos e só depois de grandes pressões foi ratificado no dia 6 de outubro pela Câmara das Comunas e em 12 de novembro pelo Senado, ambas as Assembléias o fizeram com importantes reservas, contidas em um “comentário interpretativo”, o que não foi, porém, encaminhado para a consideração do Senado Norte-americano pelas autoridades de ocupação (MARINAS OTERO, 1968, p. 71).

A resistência encontrada no Legislativo fez com que os ocupantes norte-americanos pressionassem o Governo haitiano no sentido de modificar a Constituição, a fim de que esta

¹⁶ Corpo de soldados incumbidos de manter a ordem e a segurança pública.

outorgasse poderes mais amplos ao Executivo e ratificasse os atos realizados pelas autoridades de ocupação. Também desejavam fazer desaparecer da Constituição haitiana a cláusula, repetida sem exceção em todos os textos precedentes, que vedava aos cidadãos e corporações estrangeiras a propriedade de bens imóveis no Haiti.

Em 5 de abril de 1916, o Presidente Dartiguenave cede às pressões norte-americanas e dissolve o Senado – que havia se manifestado de maneira hostil à ocupação – e declara a Câmara dos Comuns em Assembléia Constituinte para a reforma do texto de 1889. No mesmo dia, foi criado por meio de Decreto um Conselho de Estado, composto por 21 membros escolhidos pelo Presidente da República, com o caráter de órgão consultivo, encarregado de preparar os projetos de leis, regulamentos e de uma nova Constituição para submetê-la à Câmara dos Comuns. Todavia, a Câmara dos Comuns não aceitou o papel da Assembléia Constituinte, razão pela qual o Presidente procedeu também com sua dissolução, realizando novas eleições legislativas em 10 de janeiro de 1917.

Em abril de 1917, reuniram-se os novos deputados, procedendo, de acordo com a Constituição, a formação do Senado. O Presidente, então, apresentou ao novo Congresso o projeto de Constituição que continham as emendas desejadas pelas autoridades de ocupação. O novo Corpo Legislativo mostrou-se relutante para aceitar os termos do projeto apresentado, motivo este que levou o Presidente, novamente em face das pressões norte-americanas, a dissolver as Câmaras.

Assim, em 12 de junho de 1918, o projeto constitucional elaborado pelo Conselho de Estado foi submetido ao plebiscito popular, sendo aprovado e promulgado no dia 19 do mesmo mês. Sobre o novo texto Constitucional haitiano,

Em seu aspecto técnico e formal segue o texto de 1889, as modificações embora escassas são de grande transcendência e rompem com a tradição haitiana. Autoriza-se aos estrangeiros a aquisição de bens imóveis no Haiti; ratifica as ações da ocupação norte-americana; autoriza a suspensão de sessões do Legislativo pelo Presidente da República; desaparece o Tribunal de Contas como órgão fiscalizador da Fazenda Pública [...] (MARINAS OTERO, 1968, p. 72).

A nova Constituição rompe totalmente com a tradição constitucional haitiana ao permitir aos cidadãos e às sociedades estrangeiras domiciliadas no Haiti a propriedade de bens imóveis (art. 5º). Pela primeira vez também se declara o francês como idioma oficial e de uso obrigatório em matéria judicial e administrativa (art. 24). Outra novidade foi o estabelecimento de uma Comissão Interparlamentar que atuaria em caso de desacordo entre as Câmaras sobre os assuntos financeiros.

No caso do Presidente da República, o novo texto constitucional estabeleceu que sua eleição seria realizada pela Assembléia Nacional e seu mandato duraria 4 anos, podendo ser reeleito para o período imediato e uma segunda vez, após o intervalo de quatro anos. Entretanto, o primeiro dos artigos transitórios confirmava o mandato do Presidente Dartiguenave para um período de 7 anos.

Como dito, as Forças Armadas seria a “gendarmaria do Haiti” (art. 118) exclusivamente dirigida por oficiais norte-americanos. Os tratados internacionais passaram a ter força de lei (art. 127), sendo que: “todos os atos do Governo dos Estados Unidos durante sua ocupação militar no Haiti se consideram válidos e ratificados” (MARINAS OTERO, 1968, p. 74).

A Constituição estabelecia em suas disposições transitórias que as eleições para o Corpo Legislativo ocorreriam em 10 de janeiro dos anos pares, restando prevista a convocação do Presidente da República 3 meses antes da constituição legal do Corpo Legislativo. Já o Conselho de Estado exerceria suas funções de acordo com o Decreto que o criou, de 5 de abril de 1916.

Contudo, o Presidente Dartiguenave nunca convocou eleições legislativas no curso de seu mandato, cabendo então ao Conselho de Estado, em 10 de abril de 1922, nomear um sucessor. Tal nomeação recaiu sobre Louis Borno que, de acordo com o estabelecido na Constituição de 1918, assumiu o cargo por 4 anos.

O Presidente Borno, a exemplo de seu antecessor, não convocou eleições para renovar o Corpo Legislativo, sendo assim reeleito pelo Conselho de Estado em 1926. Dois anos mais tarde, o Presidente promoveu uma reforma na Constituição que acabou sendo ratificada em consulta popular realizada nos dias 10 e 11 de janeiro de 1928. Ao todo foram reformados 12 artigos e outros foram suprimidos do texto de 1918.

De acordo com as reformas constitucionais, ficou estabelecido que a liberdade de imprensa seria garantida nos limites da lei. Limitou-se para 4 anos o mandato dos senadores e se aumentou para 6 anos o período presidencial. Outra novidade advinda da reforma constitucional foi a criação dos Subsecretários de Estado, cujo caráter era de auxiliar os Ministros, como membros de segunda ordem do Gabinete.

Os últimos anos do Governo do Presidente Borno coincidem com o início da retirada das forças de ocupação estadunidenses que gradativamente foram entregando os serviços que controlavam às autoridades haitianas. Em 1929, o Presidente Borno, ao concluir seu segundo mandato presidencial, abandona o poder, sem convocar eleições para o Corpo Legislativo, levando o Conselho de Estado a eleger como Presidente da República Eugene Roy, em 21 de

abril de 1930. Em outubro ocorreram as tão aguardadas eleições legislativas e, em 18 de novembro de 1930, a Assembléia Nacional recebia a demissão do Presidente Roy, o que fez com que fosse eleito Stenio Vincent para o primeiro mandato presidencial de 6 anos (MARINAS OTERO, 1968).

Neste ponto, cabe ressaltar que, durante o período em que esteve à frente do Haiti, os Estados Unidos o transformou num verdadeiro protetorado, tendo o país experimentado certo tipo de progresso, mas de modo algum a tranqüilidade e a paz social que supostamente deveriam ter sido aportadas à sociedade haitiana (VALLER FILHO, 2007). Nesse período, a cisão entre negros e mulatos agravou-se ainda mais. Ademais, a presença das forças estrangeiras abriu uma profunda ferida no espírito fortemente nacionalista da população negra, que sempre teve com Toussaint L'Ouverture, e em sua luta vitoriosa contra os colonizadores negros, o maior motivo, para não dizer o único, de orgulho (CÂMARA, 1998).

Desde o início da dominação norte-americana, medidas como desarmamento da população camponesa, dissolução do exército e a abolição do preceito constitucional que proibia a aquisição de terras pelos estrangeiros mobilizaram os ânimos autonomistas e anti-servis. De 1916 a 1920, a “Revolta dos Cacos”, composta por camponeses politizados sob o comando de Charlemagne Péralte¹⁷, sobressaltou as autoridades americanas e semeou o terror na elite de Porto Príncipe.

Como se isso não bastasse, durante o período de ocupação norte-americana e nos 11 anos que se seguiram, os negros, em que pese compor a grande maioria da população, sempre foram mantidos à margem do processo político, tendo sido o comando da nação confiado apenas a governantes mulatos, que se sucederam em administrações incompetentes e corruptas.

Neste período de resistências, cumpre destacar a presença do *vodu*, que reaparece na década de 20 como parte de outra resistência, o movimento do indigenismo e, posteriormente, na década de 30 da *négritude*, que declarava ser o Haiti, no discurso de Jean Price-Mars, em *Ainsi Parla L'Once*, “pátria aberta a todo homem de origem africana”, e denunciava as práticas danosas da elite de mulatos ocidentalizados¹⁸.

¹⁷ Charlemagne Masséna Péralte (1886 – 1919) tornou-se um grande líder nacionalista haitiano que se opôs radicalmente às forças norte-americanas. Sua atuação a frente de uma guerrilha chamada de Cacos, fez dele um verdadeiro desafio para as tropas norte-americanas, levando-as a ampliar sua presença naquele país, fazendo dele um herói haitiano.

¹⁸ Jean Price-Mars (1876 - 1969) foi um renomado escritor haitiano. Nascido em *Grande Rivière du Nord*, Price-Mars graduou-se em medicina e trabalhou como diplomata. Dentre os seus trabalhos mais notáveis, podemos citar: *Ainsi Parla l'Oncle* (1928), o qual foi traduzido para o inglês como "*So spoke the Uncle*", *La Vocation de l'Elite* (1919), *La République d'Haïti et la République Dominicaine* (1953), e *De Saint-Domingue à Haïti* (1957).

Assim, com o início da retirada das forças norte-americanas e a devolução progressiva do controle dos serviços públicos às autoridades haitianas, entrou em debate a possibilidade de reforma e derradeira substituição da Constituição de 1918. Neste diapasão, o Congresso haitiano aprovou, em 29 de maio de 1931, uma emenda Constitucional que suprimiu o artigo 128 do texto vigente, e restabeleceu a competência da Assembléia Nacional para reformar a Constituição. Ratificada a dita emenda por um referendo, em 10 de janeiro de 1932, ocorreram novas eleições legislativas.

Em 28 de junho de 1932, a Assembléia Nacional declarou-se em sessão permanente para reformar a Constituição, restando aprovada a nova Carta Constitucional, em 15 de julho de 1932. Tal Constituição não introduziu muitas novidades ao texto de 1918, salvo pelo desaparecimento das normas relacionadas com a situação excepcional enfrentada pelo país. Ademais, foi conservada a autorização para as pessoas e sociedades estrangeiras serem proprietárias de imóveis no Haiti (MARINAS OTERO, 1968).

No mandato do Presidente Stenio Vincent definitivamente encerrou-se a ocupação norte-americana. Os últimos infantas da marinha abandonaram o Haiti em 15 de agosto de 1934. Em 14 de janeiro do mesmo ano, o Presidente solicitou plebiscitariamente poderes plenos para adotar as medidas econômicas necessárias para melhorar a situação geral do país, que experimentava os efeitos da crise econômica mundial (MARINAS OTERO, 1968).

Apesar da oposição de uma parte do Congresso o *referendum* ocorreu em 10 de fevereiro de 1935. O Presidente interpretou o resultado favorável como um voto de confiança em sua política, razão pela qual destituiu os senadores e deputados hostis, e convenceu o Corpo Legislativo a preparar, em 12 de abril de 1935, uma nova Constituição, que foi aprovada em 02 de junho de 1935.

A Constituição de 1935 tinha por objetivo fundamental reforçar os poderes do Primeiro Ministro. Ademais, a nova Constituição declarava que os direitos civis poderiam estabelecer diferenças entre os haitianos de origem e os naturalizados. Estabeleceu ainda que a propriedade era geradora de direitos e deveres, principalmente de cultivar e explorar o solo, e ao referir-se à religião católica, declarou que esta gozaria de alguns privilégios, tendo em vista que, até aquele momento, ela era professada pela maioria dos haitianos, mesmo que estes não houvessem abandonado o *vodu*.

Na Constituição havia uma declaração expressa da soberania popular, manifestando que o povo a exerceria: Para a eleição do Chefe do Poder Executivo, dos deputados e dos eleitores senatoriais, e através de referendo “nos assuntos que os afetam e sobre o que será consultado pelo Chefe do Executivo” (artigo 13) com o que a via plebiscitária iniciada no Haiti passa a reforma constitucional no novo texto a ser

empregado sem limitações (MARINAS OTERO, 1968, p. 81).

Naquela ocasião, o Congresso era composto de uma Câmara de Deputados com 37 membros eleitos por sufrágio universal para um período de 4 anos e de um Senado composto de 21 membros, cujo período do mandato seria de 6 anos. Dez dos senadores eram eleitos pelo Presidente da República e os outros onze pela Câmara dos Deputados. Pela primeira vez, se adota do constitucionalismo inglês a possibilidade de que os membros do Corpo Legislativo venham a ser Secretários de Estado.

O mandato presidencial passou a ter a duração de 5 anos, autorizando-se a eleição uma só vez. Contudo, restou estabelecido na Constituição de 1935 que o mandato do Presidente Vincent se iniciaria a contar de 15 de maio de 1936. Em 22 de março de 1939, o então Presidente dirigiu uma mensagem ao Corpo Legislativo propondo uma reforma parcial da Constituição, que foi aceita e submetida a referendo em 23 de julho de 1939, e proclamada pela Assembléia Nacional em 8 de agosto do mesmo ano. Esta reforma alcançou 21 artigos da Constituição de 1935.

O governo de Sténio Vincent, um mulato e aliado da Administração Roosevelt, rapidamente usurpou o processo constitucional para consolidar o controle sobre o governo. Declarando que a maioria dos haitianos eram incapazes de suportar a democracia, Vincent reescreveu a Constituição e implementou um sistema de corrupção institucional (MACKINNON, 1999, p. 60).

Por volta do ano de 1938, surge no Haiti, na esteira do mencionado indigenismo – que foi um movimento literário surgido em consonância com as vanguardas francesas e cujos ideais estéticos corresponderam a um desejo de ruptura com as tradições artísticas, sobretudo pela valorização do primitivismo da chamada *art nègre* - um outro movimento, que será conhecido posteriormente como *noirisme* (negrismo).

O negrismo ou negritude passa a ser conhecido em virtude da revista *Les griots*, criada por três negros, conhecidos como os três D: François Duvalier, Louis Diaquoi e Lorimer Denis (FIGUEIREDO, 2004). Inicialmente, surgido como movimento de vanguarda, com a força reivindicatória da herança africana, tão realçada pelo título de revista, em que se coloca em destaque os *griots* (contadores de histórias na África), o negrismo ou negritude desembocará, mais tarde, na ascensão de Duvalier ao poder.

Contudo, em março de 1941, as Câmaras acordaram em prolongar o mandato do Presidente Stenio Vincent, que findaria em 15 de maio daquele ano. Vincent, todavia, não aceitou a reeleição e ao concluir seu mandato passou o cargo ao novo Presidente eleito pela

Assembléia Nacional, Elie Lescot. O Governo de Lescot coincidiu com a Segunda Guerra Mundial, na qual o Haiti esteve envolvido a partir de dezembro de 1941. Aliás, em face da eclosão da Segunda Guerra Mundial, o Legislativo, em 13 de janeiro de 1942, concedeu plenos poderes ao Presidente Lescot, e este, por Decreto de 23 de fevereiro do mesmo ano, suspendeu as garantias constitucionais enquanto durasse o conflito.

Entretanto, uma vez concluída a guerra, um golpe militar derrubou o Presidente Lescot, em 11 de janeiro de 1946, formando-se uma Junta Militar que se encarregou de Governar o país. No dia posterior ao golpe, foram dissolvidas as Câmaras, formado um gabinete denominado Comitê Executivo Militar, cujos membros pertenciam à única força armada haitiana, chamada Guarda do Haiti. O novo Governo autorizou a formação de Sindicatos e em 12 de fevereiro daquele ano, convocou eleições para formar as Assembléias Primárias que teriam a função de eleger os Deputados, Senadores e Conselheiros Comunitários (MARINAS OTERO, 1968).

As eleições ocorreram em 12 de maio de 1946, de conformidade com a Lei Eleitoral de 4 de julho de 1930, e formaram a nova Assembléia Nacional que teve como incumbência redigir um novo texto Constitucional. Em 16 de agosto de 1946, a Assembléia Nacional elege pela primeira vez um representante da maioria negra, Dumarsais Estimé.

O próximo líder do Haiti, Dumarsais Estimé, era diferente - ele era negro. Escrevendo sobre o poder de Estimé e sua influência sobre François Duvalier, Elizabeth Abbott observa que “depois de décadas de dominação de brancos e mulatos, os haitianos apoiaram a Estimé e receberam com pleno coração seus esforços para melhorar a sorte dos negros” (MACKINNON, 1999, p. 61).

A ascensão de Estimé deu-se, em grande parte, pela crescente influência da nova elite intelectual negra que começara a organizar-se politicamente nos principais centros acadêmicos e culturais de Porto Príncipe. Deste grupo, faziam parte elementos ainda sem expressão na vida pública nacional, como o aparentemente tímido médico de província, Doutor François Duvalier. Todavia, foi justamente com o apoio dessa nova elite intelectual que Estimé foi eleito Presidente pela Assembléia Nacional do Haiti.

Em 22 de novembro de 1946, a Assembléia Nacional concluiu seus trabalhos constitucionais, apresentando um texto de caráter nitidamente inovador, que serviu de inspiração para Constituições futuras, abandonando fórmulas arcaicas do constitucionalismo haitiano e que vinham se arrastando nos textos anteriores.

Em seu artigo 33 estabeleceu a obrigatoriedade do dever cívico como um “conjunto

de obrigações do cidadão na ordem moral, política, social e econômica com respeito ao Estado e a Pátria”. A consequência disso foi o estabelecimento, pela primeira vez, de limitações ao direito de propriedade (art. 17) e do caráter progressivo dos impostos (art. 123).

Nesta Constituição aparecem, também pela primeira vez, princípios de caráter social; o direito do trabalhador à sindicalização e ao descanso (art. 18 e 19) e a criação de tribunais trabalhistas e agrários (artigo 113). Seu liberalismo, no sentido em que esta expressão se entende em atualidade, é muito acentuado (MARINAS OTERO, 1968, p. 89).

Dentre as inovações trazidas pela nova Constituição, há a importante instituição do *habeas corpus*, sendo estabelecido a obrigação de apresentar os detidos aos tribunais no prazo de 48 horas. Ademais, foi reconhecido o direito de asilo aos refugiados políticos e o direito de associação, cujo alcance consignou expressamente os partidos políticos, sindicatos e cooperativas. A Constituição, de cunho eminentemente nacionalista, definiu ainda como símbolos nacionais: o Hino, o Escudo e a Bandeira, utilizando, para isso, fórmula idêntica da que foi adotada na Constituição Francesa de 1946, e que também havia sido seguida em outros países.

Em 1º de julho de 1949, o Corpo Legislativo aprovou um projeto de revisão constitucional que abarcava 23 artigos do texto de 1946. As reformas projetadas tinham por objeto definir os estatuto da mulher e a função da propriedade, variar a forma de eleição dos senadores e a organização judicial, e autorizar a reeleição do Presidente da República. Em 10 de janeiro de 1950, ocorreram as eleições legislativas e as Câmaras se reuniram em abril. Os projetos de reforma, que, constitucionalmente, deveriam ser discutidos na Assembléia Nacional em tal oportunidade, encontrou grande oposição no Congresso.

Assim, no mês seguinte, o Presidente Estimé foi derrubado do cargo e em seu lugar assumiu o poder outra Junta Militar, que convocou novas eleições para alterar a Constituição. Desta maneira, em 3 de agosto de 1950, a Junta Militar convocou novas eleições para Presidente da República, Senadores, Deputados e membros da Assembléia Constituinte.

Em 8 de outubro de 1950, ocorreram as eleições que, no dia 23 do mesmo mês, apontou como eleito para o cargo de Presidente da República o Coronel Paul Magloire que, em 6 de dezembro, assumiu os poderes que lhes foram transmitidos pela Junta Militar. Na realidade, o Coronel Paul Magloire foi colocado no poder pelo Exército, que já representava uma força respeitável de cerca de 7.000 homens (MARINAS OTERO, 1968). Ademais, suas lideranças vinham sendo treinadas em centros militares norte-americanos, que, a seu turno, estavam nitidamente preocupados com a implementação da estratégia prioritária nas Américas, qual seja organizar um esquema de solidariedade regional, a fim de combater a expansão do comunismo soviético.

A direta responsabilidade de Magloire pela derrubada de Estimé não fora, no entanto, esquecida pelos partidos de oposição. Agindo na clandestinidade, François Duvalier organizou uma violenta campanha contra o Governo Magloire, que culminaria com a renúncia do mandatário em 1956 e a vitória do próprio Duvalier nas eleições presidenciais realizadas em 1957 (CÂMARA, 1998, p. 52).

Cumprido destacar que a Assembléia Constituinte reuniu-se na cidade de Gonaïves, em 3 de novembro daquele ano, e aprovou, no dia 25 do mesmo mês, a nova Constituição haitiana. Esta Constituição, em seu último artigo, ratificava os atos da Junta Militar desde que assumiu o poder no dia 10 de maio de 1950.

As principais novidades desta Constituição consistem na concessão de direitos políticos à mulher, estabelecimento da eleição popular e direta do Presidente da República, o restabelecimento do Conselho do Estado, sob o nome de Conselho de Governo, a criação de um grupo interparlamentar para controlar os gastos públicos e a substituição provisória do Presidente da República, caso de falta definitiva, pelo representante supremo do Poder Judiciário (MARINAS OTERO, 1968, p. 95).

O texto apontou, ainda, outras novidades de menor transcendência, relativa aos direitos políticos, econômicos e sociais, como aquele que reconhece o direito dos trabalhadores a um salário justo e ao bem-estar de sua família, na medida que corresponda ao desenvolvimento econômico do país. Igualmente, a Constituição de 1950 atribuiu poderes muito amplos ao Presidente da República que, além de ser o Chefe Supremo do Exército, podia dissolver o Corpo Legislativo.

Entretanto, a ascensão de Paul Magloire ao poder no Haiti não pôs fim ao período de crises e agitações que afligiam o país, razão pela qual, em dezembro de 1956, ele foi deposto do cargo de Presidente da República. Neste momento, o Conselho Militar assumiu o poder e, em 14 de junho de 1957, convocou eleições para o Corpo Legislativo e para a Presidência da República, que acabaram ocorrendo em 22 de setembro daquele ano (MARINAS OTERO, 1968).

Em meio a este clima de incertezas e turbulências políticas que novamente assolavam o país após a saída de Magloire, François Duvalier lança a sua candidatura à Presidência, tendo como plataforma de campanha a valorização da “negritude” da nação haitiana. Retomando idéias que defendera em seu ensaio *Le Problème des Classes à Traves l'Histoire d'Haïti*, Duvalier (ou *Pap Doc*, como era conhecido) prometia colocar seu Governo a serviço da afirmação dos valores e tradições da população negra, numa inteligente proposta que asseguraria o apoio em massa da população à sua candidatura (CÂMARA, 1998).

O período que antecedeu o processo eleitoral de 1957 foi marcado pelo agravamento

de várias tendências político-sociais que culminaram com a ascensão de Jean François Duvalier ao poder no Haiti,

A crise materializada nos anos anteriores à eleição de Duvalier foi também o resultado de tendências constatadas mais cedo. Por exemplo, é neste momento que vemos o surgimento de duas tendências contraditórias: o crescimento dos grupos urbanos parasitários e o declínio da produtividade agrícola. Em outras palavras, a estagnação na criação de novas oportunidades de emprego era cada vez mais generalizada num momento em que as receitas estatais estavam diminuindo. Esta situação foi ainda agravada pela grave degradação ecológica e o significativo crescimento demográfico registrado entre 1930 e 1950 (SHAMSIE, 2001, p. 280).

Contrariando o senso comum, o presidente Jean François Duvalier era um profissional de alta cultura intelectual, como é costume entre as pessoas da elite haitiana, formadas nas melhores universidades estrangeiras. Para tanto, basta observar que após terminar seus estudos de medicina na Universidade d'État de Port-au-Prince – cujos títulos são automaticamente reconhecidos pela Sorbonne de Paris – Duvalier especializou-se em sociologia na própria Sorbonne, onde reforçou suas relações com os membros do movimento da “negritude”, particularmente com Leopold Senghor, que viria a ser o presidente do Senegal (GRONDIN, 1985).

De volta ao Haiti, François Duvalier surgiu como um dos principais mentores do movimento negro, pregando a volta às fontes culturais africanas, a defesa dos interesses da classe majoritária e a aliança com o setor mulato, mas sob a hegemonia negra.

Seu programa político era apoiado em estudos da realidade haitiana, publicados em vários livros de sua autoria. Como empregado da Missão “técnico-medical” da Embaixada norte-americana e como Ministro da Saúde. Duvalier realizou importantes obras na zona rural, onde se diz que introduziu o uso da penicilina, como efeitos extraordinários. Essas obras, juntamente com sua ideologia populista e sua política da “negritude”, aumentaram sua popularidade e lhe valeram a admiração das massas populares, que passaram a chamá-lo de “papa Doc” (papai Doutor) (GRONDIN, 1985, p. 44).

Por longos anos, François Duvalier preparou sua ascensão ao poder. O setor mulato, dirigido por Louis Dejoie, ameaçava retomar o poder. Para vencer as eleições, Duvalier fez uma aliança com uma parte do exército e também aliou-se aos *houngans*, sacerdotes do culto *vodu*, que haviam sido ferozmente perseguidos durante 40 anos, pelos invasores americanos, pelos governos mulatos anteriores e pela Igreja Católica¹⁹.

¹⁹ De acordo com a crença popular, Duvalier firmou um pacto com os *houngans*, no qual se comprometeria a suspender perseguições, no caso de ascender à presidência, em troca do apoio dos sacerdotes vodus, tendo sido, posteriormente, o próprio Duvalier, considerado o primeiro *houngan*.

No processo eleitoral haitiano de 1957, o mulato Dejoie, e não Duvalier, era o candidato preferido do governo norte-americano, porque apresentava maiores garantias de continuidade das estruturas e convênios estabelecidos por este desde a ocupação militar de 1915 (GRONDIN, 1985, p. 46). Não obstante, em setembro de 1957, o *Papa Doc* venceu as eleições com 70% dos votos válidos, no primeiro exercício de sufrágio universal até então realizado no Haiti. Sua posse se deu em outubro seguinte quando, em discurso à nação, prometeu um governo de unidade e reconciliação nacionais, comprometido com a Constituição, o pluralismo ideológico, a liberdade de imprensa e o reconhecimento dos direitos sindicais.

No mesmo ano em que *Papa Doc* assumiu o poder no Haiti, foi aprovada pelo Corpo Legislativo, reunido em Assembléia Nacional Constituinte, a nova Constituição haitiana. Nela restou estabelecido que o governo nacional seria essencialmente civil, democrático e representativo. Contudo, sua característica mais acentuada encontra-se em seu conteúdo social, tendência iniciada timidamente no constitucionalismo haitiano a partir de 1932, e de forma decidida desde o texto de 1946. A influência mais destacada neste sentido procede da Constituição cubana de 1940 (MARINAS OTERO, 1968).

Entretanto, em que pesem as inovações trazidas pela nova Constituição haitiana, as ações do Presidente haitiano foram emblemáticas:

Suas primeiras declarações como Presidente, embora seguidas de gestos iniciais que pareciam endossar suas intenções liberalizantes, como a concessão de anistia para os presos políticos, não foram, no entanto, mais do que palavras vazias de um mandatário que desejava inicialmente medir e consolidar sua força. Em menos de um ano, a Constituição haitiana estaria sendo flagrantemente desrespeitada, os inimigos de Duvalier perseguidos e assassinados, os sindicatos desmontados e o país mergulhado em pânico pela ação dos temidos *tontons macoutes*, a milícia de voluntários de segurança nacional de que se utilizaria o ditador para manter sua tirania sobre a população (CÂMARA, 1998, p. 53).

A vitória de Duvalier sobre o candidato mulato Dejoie e sobre o candidato negro Figiolé, da corrente trabalhista, provocou a reação de dois importantes setores: o primeiro apoiado por uma importante parte dos oficiais do exército, e o segundo pelo nascente movimento operário e por pequenos grupos políticos de esquerda (GRONDIN, 1985). Diante dessa ameaça, Duvalier, apoiado pela elite negra e pela pequena burguesia, estabeleceu um regime de força, pondo fim à oposição do exército, através da eliminação dos oficiais favoráveis ao setor mulato, substituindo-os por oficiais de sua corrente, treinados por oficiais americanos.

Para o Presidente François Duvalier, 1957-1971, a assistência das Nações Unidas e a aliança com o governo dos Estados Unidos foram os dois meios mais viáveis de blindagem contra um ataque ao seu governo. De 1957 a 1962, ele fortaleceu o Estado através da aquisição de fundos de ajuda ao desenvolvimento, advindos tanto da ONU como dos Estados Unidos, incluindo a formação militar para os militares haitianos. Contudo, em 1962, as relações com os EUA deterioraram-se após denúncias de violações aos direitos humanos reportadas ao Presidente americano John F. Kennedy por funcionários da embaixada americana em Port-au-Prince. Para reatar as relações, o governo Duvalier tentou sem êxito forjar uma aliança com Washington durante a crise dos mísseis de Cuba em outubro de 1962, por meio do apoio às ações americanas contra Fidel Castro (THOMPSON, 1999, P. 24-25).

François Duvalier criou o corpo de milícias “populares”, os temidos *Tontons Macoutes*²⁰ para equilibrar o poder do exército oficial e controlar o interior do país. Uma série de medidas cada vez mais autoritárias foram adotadas para manter a dominação política, razão pela qual muitos opositores foram encarcerados, torturados, exilados e assassinados, fuzilando publicamente os líderes dos grupos de oposição, mulatos influentes e intelectuais progressistas. Assim, “para as ameaças internas, o governo do Haiti empregou os militares e os *Tontons Macoutes* contra qualquer oposição real ou percebida” (THOMPSON, 1999, p. 24).

Desta forma, o Presidente haitiano foi se transformando rapidamente em um déspota, cujas arbitrariedades não conheceram limites. Seus 14 anos de governo ficaram marcados pelos abusos, pela tirania e pela violência com que reprimiu toda e qualquer oposição que ameaçasse a realização de seu objetivo maior: perpetuar-se no poder. Um a um, seus adversários foram eliminados, perseguido ou na melhor das hipóteses, expulsos do país (CÂMARA, 1998).

A milícia para-policial, *Tontons Macoutes*, garantiu o monopólio da força pela Presidência da República (VALLER FILHO, 2007). O Exército (única frente que poderia ter representado um perigo para a continuidade de seu regime) fora, então, cuidadosamente neutralizado pelo ditador, que continuou a ampliar os quadros de seus *Tontons Macoutes*, estimados, em 1959, em cerca de 25 mil homens (número quatro vezes mais elevado do que o de componentes das Forças Armadas).

Com a mesma obstinação com que eliminou as forças de oposição e reduziu o Exército à impotência, Duvalier investiu contra os obstáculos constitucionais que se apresentaram em seu caminho. Em 1961, dissolveu a Assembléia Constituinte, fazendo-se reeleger por mais 6 anos; em 1964, foi além, ao abolir a Constituição e aprovar uma nova Carta que conferia a Presidência vitalícia.

²⁰ O nome provém de “o homem do saco” ou “o velho do saco”, figura lendária que rouba crianças e as leva em sua sacola.

Em janeiro de 1971, pouco antes de sua morte, forçou o Legislativo a aprovar a redução de 40 para 18 anos de idade mínima para o exercício do cargo presidencial, logrando “legalizar” a nomeação de seu filho Jean-Claude para sucedê-lo. Ainda em 1971, fez realizar um *referendum* popular, cujos resultados manipulou (2,3 milhões de votos a favor e nenhum contra), para conferir uma fachada de legitimidade ao futuro Governo de Jean-Claude Duvalier (CÂMARA, 1998).

No que tange aos abusos cometidos por François Duvalier,

Uma vez tomado posse do poder, o ditador perseguia todas as organizações sociopolíticas, até emendar a Constituição para se autoproclamar Presidente Vitalício com o direito de escolher seu sucessor. A última vítima do ditador era o Partido Unificado dos Comunistas Haitianos (PUCH) cujos membros foram presos, quando não assassinados pura e simplesmente. Mas, antes de matar o levante dos comunistas, o ditador já controlou o bastão de formação de jovens comunistas, isto é, a Universidade do Haiti, expedindo a Portaria, em 16 de dezembro de 1960, que dissolvia a União Nacional dos Docentes e a União Nacional dos Discentes Haitianos. A vitória militar de DUVALIER sobre a guerrilha do PUCH, em 22 de março de 1969, definitivamente implantou a paz duvalieriana de cemitério, preparando tranqüilamente a passagem do poder ao filho Jean-Claude DUVALIER, chamado Baby Doc (02 de janeiro de 1971), e podendo morrer tranqüilamente em 14 de abril de 1971 (LOUIS-JUSTE, 2007, p. 95).

Em 1971, ano da morte de seu pai, Jean-Claude Duvalier, conhecido como *Baby Doc*, assumiu a presidência de forma igualmente autoritária. Nessa época, a comunidade internacional passou a divulgar os sucessivos episódios de desrespeito aos direitos humanos ocorridos no Haiti, o que ocasionou o enfraquecimento do regime.

Após a morte do ditador, o despotismo duvalierista manter-se-ia inalterado por 15 longos anos com o jovem Duvalier. Na realidade, *Baby Doc* não herdara a experiência e capacidade política de seu pai, sendo seu governo marcado por diretrizes traçadas pelos antigos apoiadores do regime (CÂMARA, 1998).

Somente em fins da década de 70, quando o Presidente norte-americano Jimmy Carter levantou a bandeira dos direitos humanos e passou a exigir o fim dos abusos da ditadura haitiana, que Jean-Claude Duvalier passou a fazer menção a um suposto compromisso com a liberalização das instituições políticas e a garantia dos direitos humanos, que, na realidade, não passaram de retórica, evidenciada pela parca liberação de alguns poucos presos políticos e do julgamento de alguns *Macoutes*.

Baby Doc não possuía mesma estatura política de seu pai. Completamente despreparado para o cargo, entende alguns autores que Jean-Claude foi favorecido por fatores que o ajudaram a manter-se no cargo, dentre eles a corrupção generalizada que assolava o

governo e a ausência de adversários diretos, eis que haviam sido eliminados por seu pai (GRONDIN, 1985).

Entrementes, na segunda metade dos anos 80, quando aumentaram as pressões internacionais para que o *Baby Doc* cumprisse suas esquecidas promessas de liberalização, Jean-Claude Duvalier chegou a aprovar algumas reformas na Carta constitucional, que contemplaram as bases de regulamentação para a implantação de um regime multipartidário no Haiti, mantendo, contudo, a Presidência vitalícia do ditador e seu direito de nomear o sucessor (CÂMARA, 1998).

Em 1984, foram convocadas eleições. Porém, devido à forte violência promovida pelo governo de *Baby Doc*, a taxa de abstenção chegou a 61% dos eleitores. Em 1986, as fortes pressões de diversos setores da sociedade haitiana apoiados pelos Estados Unidos atingiram seu ápice com um levante popular que levou à queda do presidente. *Baby Doc* foi, então, obrigado a deixar o país.

Assim, em 7 de fevereiro de 1986, após quase 30 anos de ditadura, o Haiti passou a ser administrado por governos provisórios que não conseguiram vencer as dificuldades políticas, econômicas e sociais do Estado, aprofundadas durante o período da dinastia Duvalier. “O duvalierismo permaneceria sem os Duvaliers, reunindo à sua volta expoentes do antigo regime, os *macoutes*, a oligarquia rural, as elites urbanas e as Forças Armadas, desejosos de manter o *status quo* do 'escravagismo' da ditadura” (CÂMARA, 1998, p. 55).

2.3 DA ASCENSÃO DE JEAN-BERTRAND ARISTIDE À CRIAÇÃO DA MINUSTAH

Antes de partir para o exílio, Jean-Claude Duvalier deixou constituído um Conselho Nacional de Governo, sob a direção do General Henri Namphy. Entretanto, a nova administração encontraria uma nação traumatizada pelos anos de opressão e dividida em duas forças antagonicas: a duvalierista, resistente a quaisquer medidas liberalizantes; e a oposição, para quem a chamada operação de *déchoukaj* (ou seja, a cassação política dos *macoutes* e sua punição pelos crimes de que foram responsáveis) transformara-se em sinônimo de democratização (CÂMARA, 1998).

Todavia, apesar das atrocidades cometidas, *Baby Doc* nunca foi punido pelos crimes que cometeu durante o período em que governou o Haiti. De acordo com a análise da conjuntura social haitiana realizada pelo Banco Mundial, em abril de 2006 (WORLD BANK,

2006, p. 61),

Baby Doc Duvalier fugiu do Haiti em 7 de fevereiro de 1986, sem nunca ser responsabilizado pelas atrocidades cometidas em seu regime ou no regime de seu pai. No Haiti, no entanto, uma forte campanha *dechoukage* (arrasa) assassinou um número desconhecido de macoutes e outros apoiadores do antigo regime. Entretanto, os macoutes, apesar de dissolvidos, não foram nem desarmados, nem processados, uma vez que o Conselho Nacional (CNG) e os subseqüentes gabinetes eleitos entre 1987 e 1990 foram compostos principalmente por oficiais do exército da era Duvalier. *L'inse'curitk-a* termo usado para descrever o medo da violência arbitrária espalhou-se neste período, em virtude dos *zenglendos*, bandos armados e violentos (incluindo os antigos macoutes). O exército alegava que representava uma ruptura com o passado, mas, em 26 de abril de 1986, soldados abriram fogo sobre uma multidão que comemorava as vítimas do regime Duvalier, matando oito pessoas. Em incidentes semelhantes que foram destinados a minar o apoio aos candidatos das eleições programadas no processo democrático, o exército atacou manifestantes, militantes da democracia, organizações camponesas, grupos religiosos e bairros pobres onde a oposição ao regime militar foi mais forte.

Em 1987, o Governo Namphy promulgou uma nova Constituição para o país, de cunho francamente democrático. O novo texto constitucional consagrou os direitos e deveres fundamentais dos cidadãos, reconheceu o *créole* como uma das línguas oficiais do Haiti, estabeleceu um mandato de 5 anos para o presidente da República e o limite da idade mínima de 35 anos para o exercício do cargo presidencial e criou chefias de Estado e de governo, atribuindo ao Executivo a prerrogativa de nomear o Primeiro-Ministro.

A nova Constituição impôs, ainda, a necessidade de que as nomeações pelo Executivo para os cargos de Chefia das Forças Armadas e das Forças de Polícia fossem submetidas a procedimento de ratificação pelo Senado; criou um corpo independente, o Conselho Eleitoral Permanente, para a administração das operações eleitorais no país; retirou as atribuições políticas das Forças Armadas, reduzindo-as a um corpo puramente profissional; determinou a separação entre as forças de Polícia e o Exército, com a formação, pelas primeiras, de um corpo autônomo, que ficaria subordinado ao Ministério da Justiça; e proibiu a participação dos duvalieristas na política nacional por período de 10 anos (CÂMARA, 1998).

Por sua vez, em 1988, as eleições consagraram a vitória do candidato da situação, Leslie Manigat, que permaneceu no poder por poucos meses, uma vez que em junho do mesmo ano, o General Henry Namphy liderou um novo golpe de Estado que depôs Manigat e, assim, assumiu a presidência do Haiti (FATTON JR, 2002).

Namphy, que afirmara que os haitianos ainda não estavam prontos para a democracia e as eleições, declarou que o seu governo iria atuar através de decreto. Ele posteriormente aboliu a Constituição de 1987, condenando-a por ter introduzido elementos estranhos à história e as tradições do Haiti (DUPUY, 2007, p.65).

Ocorre que, em setembro, um novo golpe de Estado, desta vez promovido pelo General Prosper Avril, depôs Namphy. Como se não bastasse, Avril, de igual forma, em março de 1990, também foi destituído do poder. Nesse ano, instalou-se um governo civil transitório, liderado pela juíza Ertha Pascal-Trouillot, que convocou eleições para dezembro de 1990, encerrando, ao menos por enquanto, uma era de golpes de Estado sucessivos (VALLER FILHO, 2007).

Foi na administração de Trouillot que, pela primeira vez na história haitiana, as lideranças políticas se dispuseram a assumir um autêntico compromisso pela democratização das instituições políticas nacionais. Eleições presidenciais foram marcadas para dezembro de 1990; uma lei eleitoral aprovada em meados do ano; e um Conselho Eleitoral Provisório instituído para administrar o processo eleitoral (CÂMARA, 1998, p. 56).

Desta forma, com o fim da ditadura, o país parecia ingressar numa nova fase de sua história, marcada pela realização de eleições democráticas em 1990. O sufrágio, realizado em dezembro com monitoramento internacional, conferiu, com 67% dos votos, vitória ao padre católico Jean-Bertrand Aristide, sacerdote de esquerda, que se proclamava adepto da Teologia da Libertação²¹ e não desfrutava da simpatia dos Estados Unidos.

Naquelas eleições, 11 candidatos apresentaram-se para as eleições presidenciais de 1990. O sacerdote Jean-Bertrand Aristide, ou *Père Titid*, como afetuosamente chamado por seus paroquianos, lançou candidatura de última hora em outubro de 1990, com o apoio da Frente Nacional para a Mudança e a Democracia (*Front National pour le Changement et la Democratie – FNCD*), uma coalizão de pequenos partidos antiduvalieristas (KUMAR, 1998).

Num país onde quase a totalidade da população sempre esteve condenada ao silêncio político e à marginalização social, “a figura franzina e aparentemente humilde do sacerdote, seu estilo messiânico, suas pregações populistas e seu clamor por justiça social encontraram pronta resposta na camada mais carente da população” (CÂMARA, 1998, p. 60), fato este que lhe garantiu a expressiva vitória nas eleições de 1990, com 67,48% dos votos de 1,6 milhão de eleitores haitianos.

Aristide tomou posse em 7 de fevereiro de 1991, em cerimônia solene no Palácio Nacional, dando início a um mandato constitucional de 5 anos. O lema de seu Governo era a palavra de ordem *Lavalas* (que significa torrente, em *créole*), termo que continha a promessa de moralização da máquina governamental, pelo afastamento dos *macoutes*, antigos expoentes

²¹ A Teologia da Libertação é uma escola importante e controversa na teologia da Igreja Católica e outras igrejas cristãs desenvolvida depois do concílio Vaticano II. O teólogo peruano Gustavo Gutiérrez é um dos mais influentes proponentes desse movimento. Destacam-se também o teólogo estadunidense Cornell West e o brasileiro Leonardo Boff.

duvalieristas, dos cargos públicos federais ou departamentais.

Segundo o próprio Jean Bertrand Aristide (1995), o *Lavalas* representava algo bem diverso da FNCD, visto que esta agrupava diversas correntes e partidos políticos, e desempenhava o papel de “agulhão”, ao mesmo tempo que de organismo necessário a sua candidatura.

A operação *Lavalas* reúne iniciativas múltiplas; é a prova viva da maturidade do nosso povo para a democracia, a alavanca que um dia permitirá deter e depois erradicar a corrupção. Não se adere a *Lavalas* como se adere a um partido político, pagando sua cota. Adere-se livremente a um movimento que transforma os eternos vassalos, os servos, em homens livres. Ainda uma vez, *tout moun se moun*.

Somos todos homens livres. *Lavalas* é a oportunidade de todas e de todos. Foi o que repisei em incontáveis reuniões públicas. E que tantos outros explicitavam aqui e ali. Era a oportunidade para o Exército, ontem mercenário, de unir-se ao seu povo. Era a oportunidade, para a burguesia, de optar antes por uma transição democrática que por uma revolução violenta. Era a oportunidade, para a Igreja, de aproximar-se de seu povo. E era a alavanca do povo para ter acesso à instrução, ao pão e, amanhã, ao trabalho (ARISTIDE, 1995, p. 127).

Para Jean-Bertrand Aristide, o *Lavalas* significava uma luta contra a máfia, por isso o próprio Presidente reconhecia que parte da burguesia se inquietava com seu programa de governo (ARISTIDE, 1995). De fato, o *Lavalas* tornou-se um verdadeiro incômodo para as classes dominantes. Com a bandeira do *Lavalas*, Aristide incomodava as classes dominantes do Haiti, que eram compostas, basicamente, por seis grandes famílias²² que detinham quase que a totalidade do poder econômico (CÂMARA, 1998).

Ao assumir o governo, Aristide iniciou seu programa de reformas institucionais, baseado no permissivo Constitucional que autorizava o primeiro presidente eleito sob o império da Constituição de 1987 a efetuar as reformas necessárias na administração pública e na magistratura. Para tanto, de acordo com seu ideal *Lavalas*, nomeou o Juiz André Chérilus, um correligionário de seu partido, para a Suprema Corte de Justiça, em substituição ao duvalierista Gilbert Austin.

Tal medida desagradou a oposição de direita, que, por sua vez, passou a exercer forte pressão junto ao Parlamento para que a referida nomeação não fosse ratificada, sob o argumento que, diferentemente do que se pensava, as reformas autorizadas pela Constituição teriam cabido ao ex-Presidente Leslie Manigat e não a Aristide, por ter sido aquele o primeiro Chefe de Estado eleito após a promulgação da Carta Constitucional de 1987.

²² As grandes famílias haitianas (os Brandt, os Mews, os Accra, os Biggio, os Behrmanns e os Madsen), com investimentos e participações nas áreas de produção do café e da açúcar, bem como da fabricação de calçados, têxteis, produtos farmacêuticos e siderúrgicos, foram elementos importantes de apoio ao golpe militar que destituiu o Presidente Aristide e compôs uma importante força de oposição à restauração de seu Governo.

Em face da grave crise social haitiana, o Presidente Aristide buscou por em prática seu programa econômico em prol da justiça social. Tal plano consistia na necessidade de obtenção de recursos externos e internos adicionais para a implementação, num primeiro estágio, de projetos de desenvolvimento em áreas prioritárias, como energia, rede de transportes, saneamento, agricultura e saúde. “Seus esforços foram bem-sucedidos, tendo o Presidente concluído um acordo com o FMI de cerca de US\$ 400 milhões, outros instrumentos similares com o BID, Banco Mundial, Nações Unidas e USAID[...]” (CÂMARA, 1998, p. 63).

No plano interno, a meta do novo Presidente era a obtenção de recursos por meio de um plano de revisão do sistema fiscal, cujo ônus recairia sobre as classes mais influentes do Haiti, que, por sua vez, não tardaram em demonstrar seu descontentamento. Contudo, outras ações do Presidente haitiano inquietaram igualmente a oposição, despertando, sobretudo, a reação dos militares.

Dentre tais ações, importante ressaltar a decisão de Aristide de formar uma guarda militar com o objetivo de zelar por sua segurança pessoal. Tratava-se do chamado Serviço de Segurança do Presidente (SSP), que seria composto por 20 militares da Unidade de Infantaria do Quartel General do Palácio Nacional e 38 civis. Essa medida causou uma série de reações em seus oponentes, tanto nos militares do Alto-Comando das Forças Armadas que classificaram o ato como inconstitucional, visto que o art. 263-1 da Carta haitiana proibia a formação de qualquer outro corpo armado, além dos dois constitucionalmente previstos, quais sejam as Forças Armadas e as Forças policiais (CÂMARA, 1998).

Ademais, os opositores sentiram-se grandemente ameaçados com a insurgente possibilidade de reedição dos temidos *Tontons macoutes* da era Duvalier, o que, obviamente, iria retirar o poder da abastada elite haitiana de influenciar no destino da nação. Todavia, duas outras razões foram fundamentais para a futura destituição do líder haitiano, poucos meses após sua ascensão ao poder.

A primeira razão, tida por alguns autores como fundamental, foi o posicionamento assumido pelo presidente haitiano perante a comunidade internacional, por ocasião da 46ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas, ocorrida em 25 de setembro de 1991, em combater o tráfico de drogas no território haitiano, tendo, inclusive, em seu discurso, conclamado as demais nações a se unirem em torno deste objetivo.

A fidelidade à nossa cultura incita-nos a aguçar nossa crítica a fim de proteger a saúde de nossa cultura contra certos flagelos, como o tráfico ilícito de estupefacientes. O governo haitiano fez questão de lembrar que uma luta eficaz contra a produção de drogas passa também por uma assistência mais efetiva aos países latino-americanos.

No que concerne ao próprio tráfico de drogas, é importante lembrar que ele é gerado e alimentado pela demanda que vêm dos consumidores dos países industrializados. Ações concertadas entre os Estados do Norte e do Sul, com a ajuda da Organização das Nações Unidas, permitiram travar uma luta mais eficaz contra esse flagelo das drogas diversas que corroem mulheres e homens (ARISTIDE, 1995, p. 191).

Neste ponto, importante ressaltar que há muito o Haiti é visto como um dos países mais envolvidos com o tráfico de entorpecentes no mundo. Segundo algumas estimativas, vinha sendo responsável por receitas anuais de US\$ 500 milhões e pelo tráfico de 50 toneladas de cocaína (CÂMARA, 1998).

Todavia, a segunda razão tida como fundamental para o afastamento de Aristide, e talvez o estopim do novo levante contra o governo no Haiti, parece ter sido o inflamado discurso de *Père Titid* dirigido à nação em 26 de setembro de 1991, insinuando que o povo deveria recorrer à violência para combater as forças da opressão. Para tanto, Jean-Bertrand Aristide²³ teria feito uma infeliz alusão ao “suplício do colar” ou *Père Lebrun*²⁴, prática bastante conhecida pela população haitiana e que “consistia em imobilizar a vítima, amarrando-lhe os braços, para incendiá-la com um pneu banhado em gasolina que lhe era colocado em torno de seu corpo” (CÂMARA, 1998, p. 65).

Naquele momento, foi definitivamente sinalizado o fim do Governo Aristide, por parte das forças militares, razão pela qual, 4 dias após seu discurso à nação, o Presidente foi deposto por um golpe de Estado promovido por militares, com o apoio de setores importantes da elite do país, liderados pelo General Raoul Cédras. O Presidente deixou o país em busca de asilo nos Estados Unidos e o governo militar responsável pelo golpe nomeou, logo em seguida, o civil Marc Bazin, como Primeiro-Ministro. A partir daquele ano, os enfrentamentos cresceram significativamente, tanto no plano político quanto no social, agravados por um quadro econômico desalentador (STOTZKY, 1997).

Segundo o relato de Aristide (1995, p. 154-155),

Na noite de 29 de setembro, um domingo, a alguns quilômetros de Port-au-Prince, no campo de Frères, ouviram-se tiros. O rumor do motim se transforma dessa vez em ruídos de armas automáticas. O diretor da rádio nacional, Michel Favard, homem corajoso, anuncia a iminência de um golpe de Estado. Dali a pouco será seqüestrado por um comando de militares. Algumas emissoras de rádio, antes de sair do ar, conclamam à vigilância diante dos movimentos inquietadores de uma parte do Exército.

Na véspera eu tinha chamado o general Cédras, pedindo-lhe sua opinião quanto aos rumores aos quais ainda dava pouco crédito. Ele tranqüilizou-me em meu ceticismo

²³ O Presidente haitiano, durante o período em que esteve exilado, negou haver feito qualquer incitação à violência.

²⁴ O suplício do colar passou a ser conhecido como *Père Lebrun*, em alusão a um antigo comerciante de pneus na zona central de Porto Príncipe, cujo nome era *Lebrun*.

e rimos juntos. Como, hoje, não sentir alguns remorsos ao pensar nos milhares de mortos, ao rememorar uma tranqüila quietude que tudo que parecia justificar?

[...]

A noite é invadida pelos gritos, pelos espocar incessante das armas automáticas. Impossível sair de uma casa transformada em *bunker*. Impossível lançar apelo que seja ouvido. Pois as emissoras de rádio foram ocupadas ou destruídas pelos militares, as ondas estão desesperadamente mudas. Se saí vivo de casa, devo-o a vários diplomatas, em particular o embaixador da França, Jean-Raphaël Dufour, que assume o risco de vir buscar-me. Um comboio se dirige, pois, ao palácio presidencial. Um de nossos soldados é morto. Durante o percurso, somos atacados várias vezes.

[...]Ardil. O palácio está cercado. Ao meu redor apenas alguns amigos leais. Tento sair, como outros, para evitar uma guerra civil. Objetivo: discutir, parlamentar, persuadir talvez. À nossa frente, as armas crepitam. Um dos meus vizinhos cai por terra, morto. A morte roda perto. Acabo de obter um novo *sursis*. Por quanto tempo?

Com a deposição de Jean Bertrand-Aristide, milhares de haitianos migraram em precárias balsas em direção à costa da Flórida e ao Canadá. De acordo com a Guarda Costeira norte-americana, no espaço de um ano, cerca de 42 mil haitianos entraram, desse modo, em solo americano. No Haiti, cada vez mais agravava-se o clima de violência e incertezas, principalmente na capital Porto Príncipe.

Nem mesmo a violência desenfreada ocorrida entre os anos de 1986 e 1991, correspondeu ao terror lançado pelo severo golpe militar de 30 de setembro de 1991, que continuou até o regresso do Presidente Aristide em 1994. De acordo com a *Human Rights Watch*, 1000 pessoas foram mortas apenas no primeiro mês após o golpe, e um número estimado de 2000-3000 pessoas foram mortas, nos três anos seguintes, em mais demonstrações de violência política orquestrada pela junta militar. Milhares de pessoas sofreram torturas, espancamentos, estupros e detenções arbitrárias. Cerca de 100.000 fugiram do país, enquanto 300.000 foram para o exílio interno. O objetivo, de acordo com um relatório contemporâneo, era “sistematicamente... enfraquecer as organizações civis e populares e as organizações profissionais de oposição ao governo autoritário” (HRW 1993). A violência foi perpetrada pelo exército e também por civis armados membros da FRAPH. Estes civis agiam quase que exclusivamente em áreas urbanas, nos bairros populares e nas favelas, visando alcançar Cité Soleil, onde aterrorizavam a população em geral e as pessoas suspeitas de serem apoiadoras de Aristide, levando muitas ao exílio interno nas áreas rurais. As reações internacionais foram centradas na busca de uma solução negociada. O acordo celebrado entre os líderes do golpe e os negociadores americanos, em 18 de setembro de 1994, incluiu uma anistia geral para os crimes cometidos contra as pessoas, assim como contra o Estado. Mais uma vez, alguns apoiadores do golpe foram submetidos a violência em vez de um devido processo judicial: 45 pessoas foram mortas em março de 1995 e oito em novembro, enquanto que os líderes do golpe foram para o exílio (WORLD BANK, 2006, p. 61-62).

Em decorrência da deposição de Aristide, as forças nacionais de segurança do novo governo militar do general Cédras iniciaram uma grande repressão contra a oposição formada por partidários do ex-presidente e a população civil haitiana. Segundo a Anistia Internacional, mais de 1500 pessoas foram mortas nessas ações repressivas, nas prisões arbitrárias, nos ataques contra organizações civis e na matança nos subúrbios leais a Aristide (KAWAGUTI,

2006).

Em 8 de janeiro de 1993, o Presidente deposto Jean-Bertrand Aristide enviou uma carta aos Secretários-Gerais da OEA e da ONU. Em tal correspondência, o mandatário haitiano reiterou seu pedido de que as duas Organizações enviassem ao Haiti uma missão “multinacional” e solicitou a atuação de ambas em prol da abertura das negociações, orientadas para formação de um Governo de Reconciliação Nacional, destinado a promover o apaziguamento interno e o respeito aos direitos humanos em seu país.

Neste ponto, cabe ressaltar que a primeira manifestação de interesse da OEA em participar do processo de democratização e fortalecimento das instituições haitianas ocorreu em fevereiro de 1986, imediatamente após a queda de Jean-Claude Duvalier. Sete dias após a partida do ditador para o exílio, a Organização dos Estados Americanos aprovou a resolução *Últimos Acontecimentos no Haiti*, pela qual o Conselho Permanente da Organização manifestou seu desejo de cooperar com o país americano com vistas ao fortalecimento da democracia, no estrito respeito ao princípio da não-intervenção (CÂMARA, 1998).

Desta forma, em face da crescente onda de desrespeito e violações aos direitos humanos cometidos pelo governo militar haitiano, denunciados pelo presidente deposto Jean-Bertrand Aristide, foi criada, em 1993, a *International Civilian Mission in Haiti*, missão conjunta das Nações Unidas com a Organização dos Estados Americanos, que permaneceu no país até o ano de 1994, quando foram expulsos os observadores internacionais da ONU (VALLER FILHO, 2007).

Tais expulsões foram motivadas pelo embargo de armas e petróleo estabelecido pela ONU, objetivando a saída de Cédras do poder (KAWAGUTI, 2006). Deste modo, o general passou então a negociar, permitindo a entrada em território nacional da primeira missão militar internacional da ONU no Haiti (UNMIH), cujo propósito fundamental era modernizar as Forças Armadas e criar uma Polícia Nacional.

Em virtude da Resolução n° 867, de 23 de setembro de 1993, aprovada por unanimidade pelo Conselho de Segurança da ONU, a UNMIH seria integrada por 567 monitores internacionais de polícia, uma unidade composta por cerca de 700 soldados e um grupo de 60 peritos. A equipe seria enviada de imediato para uma permanência inicial de 06 meses, prorrogáveis por mais 75 dias, se assim o decidisse o Conselho de Segurança.

No entanto, “quatro meses depois, as negociações endureceram e Cédras rejeitou a volta do presidente deposto” (KAWAGUTI, 2006, p. 27). Os assessores militares da ONU passaram a ter dificuldades para entrar no país, razão pela qual as Nações Unidas voltaram com o embargo e retirou a UNMIH do Haiti.

Em 9 de outubro, chegara a Porto Príncipe, o navio Harlan County, que transportava cerca de 200 soldados norte-americanos, integrantes do primeiro time avançado da MINUHA. Recepcionado na capital haitiana com uma manifestação hostil organizada por um bando de cerca de 150 civis armados, o Harlan County, após dois dias de fracassadas tratativas para que lhe fossem concedidas facilidades portuárias para atracar, bateu em retirada para a Base de Guantânamo, deixando para os golpistas a mensagem de que o Governo Clinton não estaria disposto a arriscar a vida de soldados norte-americanos numa nova aventura do gênero Somália (CÂMARA, 1998, p. 153).

Em 1994, o embargo de armas e petróleo foi transformado em embargo total das Nações Unidas. “O Haiti basicamente agrário e dependente de importações poderia receber do exterior apenas alimentos, medicamentos e livros” (KAWAGUTI, 2006, p. 27). Em represália, o governo haitiano expulsou todos os funcionários da ONU e da OEA do país.

Conseqüentemente, diante do agravamento da crise, evidenciada pelas exaustivas demonstrações de violência e desrespeito aos direitos humanos, e da ineficácia das medidas políticas e diplomáticas da OEA, o Conselho de Segurança das Nações Unidas foi acionado, aplicando pela primeira vez no hemisfério o controverso capítulo VII da Carta das Nações Unidas, através da Resolução nº 940, de 31 de julho de 1994:

[...] 4. Atuando ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, autoriza os Estados-membros a formar uma força multinacional sob controle e comando unificado e, nesse caso, utilizando todos os meios necessários para facilitar a saída da liderança militar do Haiti, de acordo com o *Governors Island Agreement*, bem como o rápido regresso do Presidente legitimamente eleito, o restabelecimento das legítimas autoridades do Governo do Haiti e para estabelecer e manter um ambiente seguro e estável que permita a implementação do *Governors Island Agreement*, no entendimento de que o custo de execução desta operação temporária será suportado pelos Estados-Membros participantes (ONU. Conselho de Segurança das Nações Unidas, 1994).

Importante destacar que o Brasil, ocupando assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas entre 1993-94, absteve-se na votação da Resolução nº 940 e de 3 Resoluções posteriores sobre o tema (Resoluções 944, 948 e 964, todas de 1994). Mesmo assim, a intervenção da ONU resultou no fato nunca visto de um presidente deposto ser recolocado no poder com a participação da Comunidade Internacional.

O desafio enfrentado pelo Brasil no tratamento do problema do Haiti consistia em preservar uma relação complementar e o mais harmoniosa possível entre a coordenação regional e a das Nações Unidas, por um lado, e tentar encontrar um equilíbrio entre o esforço em minimizar a tendência dos membros permanentes do Conselho de Segurança a utilizar a ONU para a promoção de seus interesses individuais, sem com isso incentivá-los

indiretamente a cair no unilateralismo (PATRIOTA, 1998).

Assumia-se, assim, no plano multilateral uma posição inédita no trato de uma questão de natureza interna. A crise que se iniciara no Haiti, em 30 de setembro de 1991, não se ajustava ao modelo de uma situação de conflito entre dois ou mais Estados, que pudesse validar um papel de mediação da OEA, previsto no artigo 24 de sua Carta. Menos ainda, alcançava proporções de ameaça à paz ou à segurança de outro Estado, de maneira a justificar o encaminhamento do assunto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ainda assim, os Estados americanos conduziram a Organização rumo ao envolvimento efetivo na questão, autorizando-a a formular uma exigência em matéria de política interna e a indicar, inclusive, meios multilaterais de pressão, desde que nos limites da Carta da OEA e do direito internacional (CÂMARA, 1998).

Desta maneira, os Estados Unidos começaram a estudar a possibilidade de uma nova invasão, nos moldes da que ocorrera em 1915. Para tanto, com a aprovação da Resolução nº 940, de 31 de julho de 1994, o Conselho de Segurança da ONU autorizou a invasão, que seria multinacional, porém liderada pelos Estados Unidos, objetivando a retirada dos militares haitianos do poder.

Entretanto, em que pese toda preparação para o envio das tropas norte-americanas ao Haiti, a invasão acabou sendo cancelada, tendo o Presidente norte-americano Bill Clinton negociado a saída pacífica de Cédras do poder, em setembro daquele ano. Na realidade, quando tudo parecia indicar uma nova intervenção militar no Haiti, o Presidente Clinton tentou sua última cartada ao enviar para o Haiti uma missão negociadora, presidida pelo ex-Presidente Jimmy Carter. A missão era ainda integrada pelo General Colin Powel, ex-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e pelo Senador Sam Nunn, Chefe da Comissão dos Serviços Militares do Senado.

O ex-Presidente norte-americano alcançou êxito ao obter um acordo com o então Presidente provisório do Haiti, visto que este não era reconhecido internacionalmente. Além de não mencionar o Presidente Aristide, o acordo afirmava que as forças militares e policiais haitianas colaborariam com a missão militar norte-americana para “promover a paz no Haiti”, que há muito sentia seu orgulho ferido pela presença de estrangeiros no controle de seu país.

O acordo previa uma cooperação baseada no respeito mútuo e pelo período necessário ao funcionamento das instituições políticas. Restou estabelecida uma espécie de aposentadoria antecipada para a cúpula militar haitiana, após a aprovação pela Assembléia Nacional, da lei de anistia geral, ou no prazo de 15 de outubro de 1994, devendo realizar pelo que ocorresse primeiro. Por último, o acordo alcançava a imediata suspensão das sanções

econômicas internacionais e a realização de eleições legislativas livres e democráticas (CÂMARA, 1998).

Com base em tal acordo, a invasão militar assumiu a forma de missão pacífica ou “invasão consentida”, razão pela qual em 19 de setembro de 1994 os soldados norte-americanos desembarcaram, sem utilizar qualquer tipo de armamento, em Porto Príncipe. No mesmo mês, o “Presidente provisório” renunciou, o General Raoul Cedras e o Chefe do Alto Comando das Forças Armadas, General Philippe Biamby, demitiram-se de seus cargos, partindo para o exílio no Panamá, e o Comandante-em-Chefe das Forças policiais, Coronel Michel François, abandonou o Haiti, refugiando-se na República Dominicana. Portanto, o General Cedras cedeu às pressões internacionais sob a condição de que os parlamentares haitianos aprovassem a anistia para todos os militares envolvidos em casos de abuso aos direitos humanos cometidos no Haiti (KAWAGUTI, 2006).

Desta forma, em 15 de outubro de 1994, *Père Titid* retornou ao Haiti em meio a grandes manifestações de júbilo e festejos da população. No ano seguinte, Aristide ao ser reconduzido à presidência, contando sempre com o apoio dos Estados Unidos, dissolve as Forças Armadas.

Após o término do mandato de Aristide, assume o poder no Haiti, René Préval, aliado de Aristide, que obtém um mandato de 5 anos (1995-2001) com a maioria dos votos apurados. Nas mesmas eleições, o grupo pró-Aristide também obteve expressivo apoio eleitoral na quase totalidade do país, porém, o ex-presidente, num contexto de contragolpe, rompeu com o partido situacionista, o que ocasionou o desmoronamento da política de alianças destinadas a dar sustentação ao novo governo.

O quadro político então deteriorou-se novamente. As manifestações populares voltaram a ocorrer, desta vez, com acentuada divisão entre as forças políticas. Em abril de 1997, Aristide cria um novo partido, chamado *Fanmi Lavalas*, ocasionando a divisão do partido que, até então, lhe havia dado sustentação, o *Lavalas*, o que causou uma grande crise política, cujo ápice ocorreu com o fechamento do Congresso em 2000 (VALLER FILHO, 2007).

Neste contexto de crise política, o então Primeiro-Ministro, que assumira suas funções em fevereiro de 1996, demitiu-se em 1997. Seus potenciais sucessores, indicados pelo Presidente Préval, não foram aprovados pelo Parlamento. Deste modo, o cargo de Primeiro-Ministro ficou vago por aproximadamente 2 anos. Em dezembro de 1998, Jacques-Édouard Aléxis foi confirmado como Primeiro-Ministro, exercendo as funções de março de 1999 a fevereiro de 2001.

A realização das eleições permanecia uma incógnita. Um Comitê Eleitoral Provisório foi criado para fins de promover novas eleições até o fim de 1999. Assim, em 2000, ocorreram as eleições municipais e legislativas que, embora contestadas pela oposição, favoreceram os candidatos do *Fanmi Lavalas*. A oposição, a seu turno, se recusou a participar das eleições presidenciais de novembro de 2000, sob a alegação de manipulação de resultados por parte do governo (VALLER FILHO, 2007).

Neste período, a Comunidade internacional propôs a postergação da posse dos parlamentares eleitos em 2000. Contudo, houve negativa do governo haitiano, o que motivou o cancelamento dos financiamentos externos ao Haiti. Novamente, a crise econômica aprofunda-se, gerando um sério problema institucional que inviabilizou o entendimento político.

Em meio a mais uma crise, Jean Bertrand-Aristide foi reeleito presidente para um novo mandato até 2006, sendo que a oposição, inconformada, indicou um presidente para chefiar um governo alternativo. Nesse contexto, a OEA chega a propor, sem sucesso, a realização de outro pleito como forma de recompor os interesses antagônicas e apaziguar os ânimos das lideranças políticas.

Após as eleições, foi definida a nova Câmara de Deputados e renovadas 2/3 das cadeiras do Senado. Nesta ocasião, o partido do Presidente Aristide, o *Fanmi Lavalas*, tornou-se majoritário. Contudo, não tardaram as acusações de manipulação dos resultados, sendo que, dessa vez, foram endossadas por representantes da comunidade internacional. A ajuda internacional novamente foi suspensa, fazendo com que a economia haitiana sofresse um grande revés.

As eleições haitianas chegaram a ser objeto de uma missão conjunta da OEA e da CARICOM, sendo que o Relatório contendo as anomalias registradas durante o processo eleitoral foi apresentado à Assembleia Geral da OEA, em 3 de junho de 2001. Nesse sentido, uma missão exploratória conjunta, constituída pelos Secretários-Gerais Adjuntos da OEA e da CARICOM, visitou o Haiti de 10 a 13 de maio de 2001. Realizaram-se extensas consultas com o Presidente Aristide, com representantes do seu partido político, *Fanmi Lavalas*, com representantes da Convergência Democrática e com representantes da sociedade civil.

Ao concluir a missão exploratória, os embaixadores Einaudi e Ramdin observaram que não existiam condições para uma solução global. Verificou-se que no Haiti havia uma falta de confiança mútua e ausência de um clima favorável à negociação, no qual a crise política que sufocava o país pudesse ser resolvida.

[...] a comunidade internacional deveria aumentar sua participação e persuadir todos os interessados da necessidade de se chegar a um acordo com a maior brevidade possível. A pressão internacional sobre o Governo para corrigir as graves irregularidades tem sido útil, mas as perspectivas para o povo haitiano serão demasiadamente sombrias, se o país for isolado da comunidade financeira internacional (OEA, 2001).

A dinâmica das lutas sociais e políticas agravou-se no período de 2000 a 2002. Os abusos de poder passaram a ser constantes e, após a morte de jornalistas e de representantes dos direitos humanos que denunciavam os desmandos do governo, Aristide anunciou o chamado “sistema zero” de tolerância, cujo objetivo era combater a violência. Contudo, tal iniciativa serviu apenas para acobertar os crimes praticados pela Polícia Nacional e para favorecer a formação de gangues urbanas.

Nesse contexto, chegou a ser criado o Grupo dos 184, composto por diversos representantes da sociedade haitiana, com o intuito de elaborar um novo contrato social. No entanto, as manifestações de violência apenas aumentaram, acrescidas, agora, de pedidos para que o Presidente Aristide renunciasse. Em dezembro de 2003, estudantes favoráveis ao Governo e os da oposição chegaram a se enfrentar na Universidade de Porto Príncipe.

A repressão à oposição cresceu nesse período e Aristide então lançou mão de grupos armados mercenários, os temíveis *chimères*, para tentar conter as manifestações que lhe eram desfavoráveis e que rapidamente tomavam conta de todo o país, originadas de diferentes segmentos da sociedade. “Além disso, a precária ação da polícia, os baixos salários dos policiais, que os transformava em alvos fáceis para a corrupção, e as fronteiras permeáveis contribuíram para fazer do Haiti uma plataforma do tráfico internacional de drogas” (VALLER FILHO, 2007, p. 150).

Em junho de 2003, quinze dias após sua nomeação para o cargo, o Diretor-geral da Polícia Nacional Haitiana renunciou o cargo, acusando altos funcionários do governo de interferências políticas. Em agosto, policiais estiveram diretamente envolvidos na manifestação do *Front de l'Opposition du Nord* (FRON) e de outras atividades de oposição em *Cap Haïtien*. Em dezembro de 2003, a estação de rádio Máxima, localizada em Cap Haïtien e de propriedade de Jean Robert Lalan, membro da oposição, foi invadida pela Polícia e parcialmente destruída (VALLER FILHO, 2007).

Como visto, a situação política se tornou praticamente insustentável para Aristide nos últimos meses de 2003. Manifestações que o acusavam de fraude eleitoral, corrupção e envolvimento com o tráfico drogas surgiam por todo país (KAWAGUTI, 2006).

No outono de 2003 os guerrilheiros que estavam estabelecidos ao longo das fronteiras (liderados por Louis Jodel Chamblain e Guy Philippe) foram fortalecidos por uma nova insurgência ocorrida no interior do Haiti que, desta vez, foi liderada por Jean Tatoune. (HALLWARD, 2004).

Em janeiro de 2004, escolas e hospitais já não podiam mais funcionar, e o governo de Aristide entrava em colapso. No dia 31 daquele mês, a CARICOM ofereceu-se como mediadora para a crise e apresentou um Plano de Ação Preliminar que previa reformas amplas, incluindo a substituição do Primeiro-Ministro por indicação das lideranças da comunidade, a organização de eleições parlamentares no curto prazo, a criação de um conselho para ajudar na administração do país e a profissionalização da polícia.

Todavia, a oposição se mostrava intransigente e insistia na renúncia do Presidente Aristide, razão pela qual a situação deteriorou-se rapidamente, tendo culminado com a conquista do comissariado central de polícia de Gonaïves, a quarta cidade do país, por parte dos rebeldes, que cortaram as ligações terrestres entre a capital e o norte do país.

A despeito das iniciativas diplomáticas da CARICOM e da Organização dos Estados Americanos, a rebelião armada ocorrida em fevereiro de 2004 em Gonaïves espalhou-se por todas as cidades e o movimento de resistência contra o governo tomou Cap Haïtien, a segunda cidade do país. Como isso, os rebeldes passaram a controlar a totalidade da região norte (cinco das nove províncias que o integram), cristalizando a divisão do país em dois: o norte permaneceu sob controle dos rebeldes e o sul com o Governo, cuja fragilidade manifestava-se pela ausência de resistência ao avanço dos grupos opositores rumo à capital (VALLER FILHO, 2007, p. 152).

Deste modo, o conflito armado havia se irrompido sangrento em Gonaïves e, em poucos dias, os insurgentes tomaram as principais cidades do norte. Os esforços diplomáticos e as milícias armadas leais ao presidente não bastaram para conter a crise, razão pela qual o ambiente de tensão em Porto Príncipe agravou-se significativamente, em face do receio de um violento ataque à capital.

Neste diapasão, as gangues armadas iniciaram a construção de barricadas em diversas ruas, impedindo a circulação de veículos em Porto Príncipe. Entretanto, a situação política evoluía rapidamente na capital que, por sua vez, estava cercada pelos rebeldes. Diante dessa situação crítica, os embaixadores dos Estados Unidos e da França reuniram-se com o Presidente Aristide para pressioná-lo a deixar o poder.

Assim, no dia 29 de fevereiro de 2004, considerando o efetivo avanço dos rebeldes e a real possibilidade de tomada violenta da capital, Aristide renuncia e foge para o exílio na África. Horas depois, de acordo com o sistema haitiano de sucessão, o Presidente da Corte

Suprema, Boniface Alexandre, assumiu o poder interinamente. Cabe ressaltar, contudo, que nos 24 dias que antecederam a renúncia, pelo menos 80 pessoas tinham morrido em conflitos armados (KAWAGUTI, 2006).

No próprio dia 29 de fevereiro, o Representante Permanente do Haiti junto às Nações Unidas submeteu ao Conselho de Segurança cópia da carta de renúncia de Aristide e um pedido de assistência, razão pela qual, na mesma noite, foi aprovada a Resolução n° 1529, que criava a Força Multinacional Provisória (*Multinational Interim Force – MIF*), composta por tropas norte-americanas, chilenas e francesas, que objetiva afastar a possibilidade de um golpe militar que já estava em gestação.

Assim, por meio da Resolução n° 1259, aprovada pelo Conselho de Segurança, em sua 4919ª sessão, celebrada em 29 de fevereiro de 2004, a Organização das Nações Unidas externou de forma inequívoca sua mais profunda preocupação com a rápida deterioração política, humanitária e de segurança no Haiti, reconhecendo a demissão de Jean-Bertrand Aristide do cargo de Presidente do Haiti e a investidura de Boniface Alexandre como Presidente interino, de conformidade com a Constituição do país.

Deste modo, a ONU buscou apoiar uma solução pacífica e constitucional à crise haitiana, declarando que tal situação constituía uma ameaça à paz e a segurança internacionais, assim como para a estabilidade do Caribe, ante a possibilidade de uma afluência de haitianos para outros Estados daquela região. Conseqüentemente, o Conselho de Segurança autorizou o envio imediato de uma Força Multinacional Provisória, com o fim de:

- a) Contribuir para criar um ambiente de segurança e estabilidade na capital haitiana e no resto do país, conforme o caso e as circunstâncias o permitam, a fim de apoiar o pedido de assistência internacional do presidente Alexandre em apoio ao processo político constitucional em curso no Haiti;
- b) Facilitar a prestação de assistência humanitária e o acesso dos trabalhadores humanitários internacionais à população haitiana que o necessite;
- c) Facilitar a prestação de assistência internacional à polícia e à Guarda Costeira haitiana a fim de estabelecer e manter a segurança e a ordem públicas, e para promover e proteger os direitos humanos;
- d) Apoiar a criação de condições para que as organizações internacionais e regionais, em particular as Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, prestem assistência ao povo do Haiti;
- e) Coordenar as atividades, conforme necessário, com a Missão Especial da Organização dos Estados Americanos e com o Assessor Especial para o Haiti das Nações Unidas e impedir que siga deteriorada a situação humanitária (ONU. Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2004).

Por outro lado, os chefes de Governo da CARICOM sempre insistiam na inconstitucionalidade da remoção de Aristide do cargo. Entretanto, apesar de todas as tratativas no âmbito da CARICOM e da OEA, a desordem urbana e as flagrantes violações

dos direitos humanos continuaram a ser reportadas, numa escalada de desarticulação institucional sem precedentes.

Em 1º de março, um dia depois da partida de Aristide, um grupo de aproximadamente 70 rebeldes armados entrou na capital, liderado por Guy Philippe e Louis Jodel Chamblain. Recepcionados com aplausos por centenas de civis, prometeram não tomar o Palácio Presidencial e pôr fim à revolta armada. O comboio militar percorreu as ruas principais de Porto Príncipe. “Pessoas agitavam bandeiras, cantavam, dançavam e faziam com os dedos o 'V' da vitória. Philippe declarou apoio a Alexandre, o presidente interino” (KAWAGUTI, 2006, p. 32).

De sua parte, os grupos paramilitares organizados por Aristide não ofereceram resistência à tomada da capital. Permaneceram escondidos, principalmente nas gigantescas favelas de *Bel Air* e de *Cité Soleil*, aguardando a oportunidade de organizar a guerrilha. Ademais, no mesmo dia que os homens de Philippe marchavam pela capital, pelo menos 200 marines também desembarcaram em Porto Príncipe e ocuparam o aeroporto internacional, iniciando sua missão de restabelecer a ordem no país.

Na política, o presidente Alexandre e um conselho de sábios, formado por políticos e líderes influentes da sociedade, firmaram um acordo, o Conselho do Pacto de Transição Política, que, entre outras medidas, previa a realização de eleições gerais no segundo semestre de 2005. No entanto, o Conselho de Segurança da ONU entendeu que, apesar de reunir lideranças de diversas camadas sociais, o pacto excluía a maior parte dos movimentos políticos haitianos. Um grupo de peritos das Nações Unidas enviados ao Haiti recomendou, então, a criação de uma operação multidimensional de estabilização no país.

Por conseguinte, em 30 de abril de 2004, o Conselho de Segurança da ONU aprovou, em sua 4961ª sessão, a Resolução nº 1542, que deu origem à MINUSTAH. Dessa vez, o Brasil aceitou participar e enviar tropas ao Haiti, por considerar ser essa uma missão de manutenção da paz. “Segundo o Governo brasileiro, a referência ao Capítulo VII não mais no preâmbulo, mas sim no próprio parágrafo 7, foi o bastante para caracterizar a MINUSTAH como uma operação de manutenção da paz [...]” (VALLER FILHO, 2007, p. 155).

O mandato que visava à garantia da ordem constitucional, política e de salvaguarda dos direitos humanos, ao tempo que determinava a cooperação com a Organização dos Estados Americanos e a Comunidade do Caribe, concedia maior legitimidade à ação internacional levada a cabo sob a égide da ONU e repelia o que poderiam ser eventuais restrições à presença militar estrangeira.

Desta maneira, coube ao Brasil o comando militar da MINUSTAH. Em março de

2004, uma missão integrada por 11 oficiais superiores de todas as Armas, além de representantes do Ministério da Defesa, visitou o HAITI para contatos com os comandos dos diversos contingentes que compunham a Força Multinacional Interina e efetuar levantamento da logística necessária para a participação brasileira na Força de Estabilização da Nações Unidas. Em 25 de maio de 2004, desembarcou 1.200 militares no Haiti, sendo esta a maior participação das Forças Armadas brasileiras no exterior desde a 2ª Guerra Mundial.

O convite feito pelas Nações Unidas ao Brasil foi aceito, principalmente, pela grave crise que o Haiti enfrentava e também pela forte pressão internacional. Na realidade, tornou-se uma boa oportunidade para o Brasil demonstrar à Comunidade Internacional que sua política de defesa da paz e da segurança, no cenário externo, condiz com as suas dimensões territoriais, como o seu contingente populacional, com suas estratégias geopolíticas e com a sua tradicional política pacifista de solução de controvérsias (FIGUEIREDO LINS, 2007).

A MINUSTAH contou com mais de 6.700 militares e cerca de 1.600 policiais e seu caráter internacional seria configurado pela origem de seus componentes. Assim, os países contribuíram com pessoal militar foram, além do Brasil, a Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Croácia, Equador, França, Filipinas, Guatemala, Jordânia, Marrocos, Nepal, Paquistão, Paraguai, Peru, Sri Lanka, Estados Unidos e Uruguai. O contingente policial foi formado por Argentina, Benin, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Camarões, Canadá, Chade, Chile, China, Colômbia, Egito, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, Filipinas, França, Granada, Guiné, Iemem, Jordânia, Madagascar, Mali, Ilhas Maurício, Nepal, Niger, Nigéria, Paquistão, Romênia, Rússia, Senegal, Serra Leoa, Togo, Turquia, Uruguai, Vanuatu e Zâmbia.

O discurso brasileiro, ao assumir a responsabilidade do comando militar da Missão, alegava, por um lado, diretrizes da política externa, calcadas no fortalecimento de uma identidade latino-americana e caribenha e na construção de uma agenda comum de desenvolvimento. Além disso, fundamentara-se na reivindicação de há muitos anos obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Contudo, as negociações para o comando militar da Missão no seio do Conselho de Segurança levaram em consideração o desinteresse dos Estados Unidos em continuar a ocupar papel de destaque na estabilização e na reconstrução haitianas, que demonstrava repúdio a uma nova presença de militares norte-americanos em seu território.

A estabilidade do ponto-de-vista da segurança seria a argamassa capaz de garantir a definição do projeto nacional, baseado no diálogo entre os diferentes movimentos sociais, na realização de novas eleições, no financiamento e atração de

investimentos e, sobretudo, na estruturação das instituições oficiais haitianas. Todos esses pontos, no entanto, constituiriam uma agenda que só poderia ser cumprida com o engajamento principalmente de instituições públicas haitianas (VALLER FILHO, 2007, p. 171).

O engajamento do Brasil e de contingentes militares brasileiros no processo de estabilização do Haiti foi muito bem recebido pela população, diminuindo a pressão representada pela presença das tropas estrangeiras. A liderança brasileira na MINUSTAH, ainda que tenha se deparado com graves problemas para estabilizar o Haiti, recebeu apoio tanto da ONU, quanto de países interessados em um Haiti pacificado, como os Estados Unidos. Por sua vez, a liderança militar brasileira representa uma indicação de responsabilidade e maturidade no quesito defesa da paz, estimulando a participação de outros países latino-americanos (MATHIAS; PEPE, 2008).

Em 2005, Kofi Annan, então Secretário-Geral das Nações Unidas, recomendou ao Conselho de Segurança que a MINUSTAH tivesse seu mandato prorrogado por mais de 1 ano, até a realização das eleições. Na mesma oportunidade, reconhecia que um ambiente de segurança era fundamental para que as mudanças no plano político pudessem ser empreendidas e diagnosticava a necessidade de um diálogo nacional mais amplo, de processo eleitoral sempre transparente, do fortalecimento da Justiça, da investigação de crimes contra os direitos humanos, inclusive os cometidos por policiais. Na realidade, “A MINUSTAH seria a avalista temporária e *ad hoc* do processo de redemocratização” (VALLER FILHO, 2007, p. 172).

Em 15 de outubro de 2007, por meio da Resolução nº 1780 (2007), aprovada pelo Conselho de Segurança, em sua 5758ª sessão, foi prorrogado o mandato da MINUSTAH por mais 1 ano, restado consignado a explícita intenção de renová-lo novamente. Cumpre destacar que nesta nova Resolução restou apoiada a recomendação do Secretário Geral para reconfigurar a Missão, tendo em vista a necessidade de ajustar sua composição e de readaptar suas atividades para atender a evolução das circunstâncias e as prioridades sobre o terreno. Na mesma ocasião, foi decidido que a MINUSTAH passaria a contar com um contingente de 7.060 militares e 2.091 agentes policiais.

Deste modo, a tentativa de análise da já atávica tendência autocrática da experiência política do Haiti, um país que se destacou dos demais vizinhos da região por ter sido o primeiro e o único a alcançar a independência a partir de uma revolta de escravos, mas que não apresentou o mesmo grau de pioneirismo nas etapas subseqüentes de sua afirmação nacional, conduz à conclusão de que o país continua a ser o mais pobre do hemisfério, com

90% de suas terras aráveis esgotadas, uma perversa concentração da renda nacional em mãos de umas poucas famílias abastadas, uma taxa de desemprego superior a 50% do total das pessoas economicamente ativas e um índice de analfabetismo estimado em 75%, de seus aproximadamente 7 milhões de habitantes.

No Haiti uma parte considerável da população vive em condição de absoluta miséria. A escassez de poupança interna conduz a um endividamento crescente do país, o que, por sua vez, contribui para a ausência de qualquer perspectiva de crescimento econômico e contribui como um conhecido fator de estancamento econômico. Sendo este acompanhado por uma recorrente espiral inflacionária que incrementa a dependência externa.

Como visto, razões endógenas explicam a magnitude da crise haitiana: persistência de guerras civis, instabilidade política, crescimento incontrolado da população, alto índice de corrupção e desastres naturais que fazem com que o governo haitiano não detenha as condições mínimas para responder às necessidades básicas da população.

Tais fatores, por si só, fazem do Haiti um país único no seio do continente americano, cabendo a comunidade internacional enfrentar o desafio de reconstruir o país, através de medidas estruturantes e de longo prazo, sob pena de se tornar, assim como injusto, inviável. Fato este, que motivou o Brasil a inaugurar um novo paradigma de intervenção humanitária, por meio da transnacionalização de políticas públicas, conforme será visto adiante.

3 TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA RECONSTRUÇÃO DO HAITI

Os crescentes índices de violência, bem como os flagrantes desrespeitos aos direitos humanos, foram responsáveis, juntamente com outros fatores, pela rápida degradação das condições de vida e de segurança da população haitiana. Diante disso, a ONU e a comunidade internacional manifestaram-se, por meio da mencionada Resolução nº 1542, de 30 de abril de 2004, que criou a MINUSTAH, estabelecendo dois importantes patamares de atuação naquele país.

O primeiro, de cunho eminentemente militar e policial, objetivava estabilizar o Haiti, a fim de garantir um mínimo de normalidade que possibilitasse o diálogo nacional entre as diferentes formações políticas e a sociedade civil. O segundo pressupunha que a crise haitiana não se restringia apenas a aspectos políticos e institucionais, tendo como componentes a exclusão social, a flagrante pobreza e a ausência de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social (VALLER FILHO, 2007).

Ao comentar os aspectos fundamentais da crise haitiana, o ex-Comandante da Força Militar da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti, General-de-Divisão Augusto Heleno Ribeiro Pereira, declarou que “o país padece mais de problemas sociais, ecológicos e políticos do que, propriamente, militares. O problema passa a ser militar na medida em que uma Força de Paz lhe é vital, mas não é um país onde a ação militar, por si só, possa resolver todos os conflitos”(PEREIRA, 2005, p. 07).

Diante desse contexto, pode-se dizer que a postura assumida pelo Brasil tem mudado bastante em relação ao Haiti, pois ao contrário da situação de indiferença adotada em 1994, ano em que o Haiti havia enfrentado uma grave crise, o país passa a assumir uma ação propositiva e partícipe, e até de comando da MINUSTAH. Na realidade, a participação no processo de reconstrução do Haiti contemplou os anseios do Governo brasileiro de pleitear um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas e correspondeu também a uma política externa mais ativa de participação nas grandes discussões e temas internacionais, quer na área econômico-comercial e de desenvolvimento, quer no campo da paz e da segurança internacionais (SCHIRM, 2007).

Todavia, antes de abordar mais especificamente as particularidades envolvendo a atuação brasileira em prol da reconstrução do Haiti, cabe melhor compreender as operações de manutenção da paz no âmbito das Nações Unidas, bem como destacar um breve histórico

da participação brasileira nesses tipos de operações.

3.1 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

Historicamente, as primeiras quatro décadas que se seguiram à criação da Organização das Nações Unidas, período caracterizado pela Guerra Fria, demonstraram que a principal preocupação da comunidade internacional estava focalizada na manutenção da estabilidade e da paz entre os Estados.

O grande número de alianças, obrigações e acordos que uniam as superpotências nucleares ao sistema global, assim como a memória de que a rápida internacionalização de conflitos poderia conduzir a guerras globais, favoreceram a formulação de políticas nacionais e multinacionais de caráter dissuasório, projetadas com vista à manutenção da estabilidade e trazendo ao sistema global uma certa imobilidade. Nessas circunstâncias, a capacidade de grupos uterinos de contestar e desafiar a autoridade reconhecida era extremamente limitada.

No entanto, com fim da Guerra Fria e a súbita escalada das situações de conflito, houve um nítido relaxamento nos antigos padrões, desencadeando, por sua vez, uma grande instabilidade no sistema internacional. Tal situação ensejou um aumento considerável nas demandas para que a ONU interviesse em diversas regiões, mas, sobretudo, nas áreas mais periféricas e pobres do planeta (PENNA FILHO, 2004).

O rompimento das alianças, parcerias e sistemas de apoio regional, trouxe à arena internacional uma série de novos e incipientes Estados, muitos dos quais suscetíveis a variadas tensões de origem étnica, religiosa e ideológica, além daqueles influenciados pelo crime organizado, que viram-se, de uma hora para outra, mergulhados em violentos conflitos internos.

Na realidade, pode-se dizer que a origem da maioria dos conflitos armados passou a estar vinculada à disputas territoriais, choques de interesses estratégicos, confrontações de viés ideológico, competições imperialistas, resquícios do processo de descolonização e sintomas de embates neocolonialistas, além de conflagrações ligadas à luta pela autodeterminação nacional ou, com maior frequência nos dias de hoje, para a afirmação de supremacias étnicas (CARDOSO, 1998).

Assim, desde o fim da Guerra fria, a ONU testemunhou uma mudança de ênfase da

paz e segurança das nações rumo à paz e segurança dos povos (CAMPOS MELLO, 2002). Embora, no princípio, as funções e poderes da ONU refletissem os temores da comunidade internacional quanto à agressão de um Estado a outro, atualmente, as conflagrações relativas a questões nitidamente internas, cujo impacto negativo pode atingir o nível regional ou mundial, têm sido muito mais frequentes no contexto político internacional.

A definição de guerra interna é de difícil formulação, devido à constante interferência de terceiros Estados. Linda Miller observa que as guerras civis são encaradas como fazendo parte de um contexto mais amplo da luta anticolonialista, ou da “guerra fria”, e constituem um potencial de ameaça à paz internacional. A distinção entre guerra interna e guerra internacional torna-se cada vez mais difícil devido à participação de terceiros Estados nas guerras internas. As grandes potências estão de modo geral sempre envolvidas de modo direto ou indireto nas guerras internas que ocorrem nos Estados sujeito à sua área de influência. Por outro lado, “a guerra civil moderna é o simples reflexo de conflitos internacionais gerais”. Diante dessas observações podemos assinalar que, atualmente, a distinção entre guerra interna e guerra internacional colocada de modo rígido é inteiramente fictícia. Entretanto, é uma ficção que atende a razões políticas da maior relevância, como a de evitar uma guerra internacional que tem maior campo de operação (MELLO, 1974, p. 72).

Como se não bastasse, tais conflitos são sempre desencadeados às expensas de imensos custos humanitários, cuja constante é o desrespeito à vida e à dignidade humanas de grandes contingentes populacionais que, na maioria das vezes, sequer são enquadradas como combatentes. Dita constatação gerou pressões de diferentes matizes, inclusive de caráter ético/moral, e que conduziram para ações reativas da comunidade internacional, mais particularmente da ONU (LANNES, 2008). Na realidade, as angústias e preocupações da ONU são aquelas da sociedade internacional e vice-versa, por haver uma interação entre um grande número de Estados que levam suas proposições para os órgãos e organismos vinculados à Organização (MENEZES, 2007).

Nesse sentido, o recurso à ONU expressava o reconhecimento, por parte das grandes potências e de seus aliados, da primazia e da legitimidade dessa Organização como o principal mecanismo de solução dos conflitos internacionais. Admitia-se que as Nações Unidas, pela natureza de sua Carta e por suas próprias finalidades, eram não só o foro legítimo, como também o sistema apropriado para centralizar os esforços na direção da paz e da reconstrução da ordem internacional (PEREIRA, 2007).

Desta maneira, considerando os instrumentos empregados pela ONU para fazer frente às ameaças a paz e a segurança internacionais, avulta inequivocamente a importância das operações de manutenção da paz. Este mecanismo multilateral de manutenção da paz e segurança, como concepção jurídica e política, visou, portanto, a tornar mais ordenada e, por

consequente, mais previsível e segura a vida internacional. Com este objetivo, as Nações Unidas buscaram harmonizar suas ações, resolver tensões e controvérsias e dissuadir ameaças e agressões armadas.

Em um plano ideal, pretendeu-se promover um quadro político que facilitasse o tratamento mundial de desafios tanto perenes, como é o caso da luta contra a pobreza e a defesa dos direitos humanos, quanto conjunturais, por exemplo, as chamadas “novas ameaças” do terrorismo e outros, com raízes complexas que exigem respostas rápidas e eficazes (SARDENBERG, 2005).

Neste diapasão, a Organização das Nações Unidas diferentemente de sua antecessora, a Liga das Nações, que era responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais com base numa concepção de segurança coletiva que, subsequente, mostrou-se inoperante, foi estruturada 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.

Apesar das contradições e, muitas vezes, da total inoperância da ONU em temas de relevância para a paz mundial, o sistema de segurança coletiva expresso na Carta das Nações Unidas representa um avanço em relação ao que fora estabelecido pela Liga das Nações, uma vez que é precisa e clara, na Carta da ONU – artigo 2 (4) –, a proibição da ameaça ou uso da força pelos Estados, o que não era contemplado de forma inequívoca no Pacto da extinta Sociedade das Nações, que recomendava aos Estados-membros solucionar o litígio pela arbitragem, pela solução judicial ou por ação do próprio Conselho do Pacto, antes do recurso à força. Se não fosse possível resolver a controvérsia por esses meios, podia o Estado recorrer à guerra, respeitado o prazo moratório de três meses (artigo 12 do Pacto da Sociedade das Nações) (PEREIRA, 2007, p. 41).

Por conseguinte, dentre as atribuições afetas às Nações Unidas, encontram-se aquelas que a caracterizam como instância inter-governamental de mediação ou intervenção em situações críticas, e que a descreve como vetor da construção de uma ordem internacional livremente consentida e, portanto, mais democrática, compatível com uma paz duradora e responsável pela estruturação de um ambiente propício à cooperação entre as nações.

Nessas duas vertentes, a presença da ONU se materializa por meio da efetivação de seus mecanismos de segurança²⁵. Seus instrumentos centrais são os métodos de solução pacífica de controvérsias, contidos no Capítulo VI, da Carta das Nações Unidas, e a aplicação de medidas coercitivas tópicas, ou seja, da ação com respeito às ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão internacional, tal como disposto no Capítulo VII (SARDENBERG, 2005).

²⁵ 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.

A Carta estabelece em seu Capítulo VI as diretrizes para que os Estados evitem recorrer ao uso da força e resolvam suas controvérsias de forma pacífica. Nos casos em que tal recurso não for possível, os Estados deverão submeter a questão ao Conselho de Segurança que decidirá se a controvérsia constitui uma ameaça à manutenção da segurança internacional. Caberá a esse órgão recomendar as ações que lhe parecerem apropriadas à solução da controvérsia (BARROS PLATIAU; VIEIRA, 2006).

Assim, além das funções atribuídas ao Conselho de Segurança pelo Capítulo VI da Carta, no que se refere à solução pacífica dos conflitos, configurou-se com preocupação da Carta das Nações Unidas outorgar ao Conselho o poder de agir, se necessário, mediante o uso da força, a fim de preservar a paz (GROSS, 1964, p. 67).

Neste caso, embora a Carta das Nações Unidas não mencione as operações de paz, pode-se dizer que, de um ponto de vista legal, a autoridade para a realização dessas operações encontra-se estabelecida em seu Artigo 40²⁶. Tal artigo determina que, antes de recorrer ao disposto no artigo 41²⁷ (medidas obrigatórias que não envolvem o uso da força, tais como a interrupção das relações econômicas e diplomáticas) ou ao Artigo 42²⁸ (medidas obrigatórias que envolvem o uso da força) o Conselho de Segurança pode adotar medidas provisórias para prevenir o agravamento de uma situação de conflito sem prejuízo para os direitos, reivindicações ou posições das partes interessadas (CARDOSO, 1998).

Assim, o estabelecimento de uma operação de manutenção da paz pelo Conselho de Segurança, órgão primordial da ONU (ARAÚJO, 1971), ou, como já ocorrera, pela Assembléia-Geral, está vinculado ao reconhecimento, pelo menos, da existência de uma ameaça real à paz e à segurança internacionais.

²⁶ Artigo 40 “A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no Artigo 39, convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas.” (ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 03 Set. 2008).

²⁷ Artigo 41 “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas”. (ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 03 Set. 2008).

²⁸ Artigo 42 “No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar e efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”. (ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 03 Set. 2008).

Muitos verão, por certo, na origem constitucional das operações de paz, mais um fator para justificar sua execução ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, em que também se concentra o uso legítimo das medidas de força. O respeito aos direitos, reivindicações e posições das partes, reservado expressamente no Artigo 40, e o caráter voluntário da participação dos Estados membros nos diferentes componentes de uma operação de paz (conquanto seu custeio seja hoje basicamente feito por cotas obrigatórias) discrepam da natureza mandatária das decisões adotadas ao abrigo do Capítulo VII e da prioridade forçosa, assegurada, nos termos do Artigo 103, às obrigações impostas sob o Capítulo VII em relação a quaisquer outros compromissos e direitos (CARDOSO, 1988, p. 42).

Deste modo, pode-se dizer que, quando as Nações Unidas foram criadas, a paz e a segurança restaram definidas fundamentalmente em termos técnicos específicos de solução de disputas, tais como negociação, mediação, arbitragem e procedimentos judiciais, sob os auspícios do Capítulo VI da Carta, e dos meios militares, contidos no Capítulo VII. Entrementes, o desenvolvimento das operações de paz surgiu como uma resposta profícua à necessidade histórica de solução pacífica dos conflitos.

Foi necessária a catástrofe da Segunda Guerra Mundial para que os direitos humanos passassem a receber, no sistema internacional, no direito novo criado pela Carta da ONU, uma abordagem distinta daquela com a qual vinham sendo habitualmente tratados (LAFER, 1995). As grandes crises e conflitos internacionais haviam consolidado, portanto, a percepção kantiana de que os regimes democráticos apoiados nos direitos humanos eram os mais propícios à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Desta forma, as operações de paz das Nações Unidas possuem um papel muito importante para a manutenção dos objetivos da ONU de promoção da paz, visto que, como medidas provisórias, essas operações podem ganhar tempo e criar boa-vontade para uma solução negociada. Segundo o chanceler brasileiro, a ONU é um dos importantes pilares que sustentam a ordem mundial. Neste sentido, o Ministro declara: “Um mundo sem as Nações Unidas seria impensável. O encaminhamento de soluções para muitos problemas teria sido muito mais árduo, lento e complicado ou, em alguns casos, mesmo impossível” (AMORIM, 2007, p. 17).

Todavia, nem sempre os objetivos propostos são atingidos em sua plenitude, além de que, inúmeras vezes, o preço a ser pago por essas operações é muito alto. Para tanto, vale destacar que mais de 1.400 homens e mulheres, militares e civis, de diferentes países, tiveram suas vidas sacrificadas nessas operações (LANNES, 2008). Porém, fato incontestável é que as operações de paz passaram a ser a face mais visível da atuação da ONU no campo da paz e da segurança internacionais.

Neste diapasão, as missões de manutenção da paz, uma vez estabelecidas a partir de

resoluções específicas do Conselho de Segurança, são orientadas por condições extremamente peculiares, o que, por sua vez, as torna sempre dinâmicas e especiais. Conseqüentemente, a complexidade das situações de conflito, que, via de regra, possuem causas múltiplas ou associadas, determinarão a maneira como as operações de paz serão conduzidas pelas Nações Unidas, podendo estas ser tipificadas em cinco categorias (PENNA FILHO, 2004):

- 1) *Peacemaking* geralmente utilizando-se da mediação, conciliação, arbitramento ou iniciativas diplomáticas para resolução de conflitos;
- 2) *Peacekeeping*²⁹ tradicionalmente envolvendo uso de pessoal militar, porém com escopo de ação limitado a atividades reativas e mais voltado para monitoramento de acordos de cessar-fogo;
- 3) *Peace enforcement* com uso de força militar para cessar hostilidades ou reprimir atos de agressão;
- 4) *Peace-building* envolvendo a reconstrução de infra-estrutura e a reabilitação de instituições políticas de cunho democrático; e
- 5) *Protective engagement* utilizando-se essencialmente de meios militares defensivos para o estabelecimento de ambientes seguros para operações humanitárias.

Dentre as funções desempenhadas geralmente pelas missões de paz, destacam-se aquelas de natureza militar, política e de assistência humanitária. As funções eminentemente militares, embora muitas delas possam ser igualmente exercidas por observadores civis, são a observação e o acompanhamento de armistícios ou de cessar-fogo, a supervisão da retirada de tropas antagônicas, a manutenção de zonas-tampão e áreas desmilitarizadas, o planejamento e a verificação da movimentação e do acantonamento de forças militares, bem como a prevenção de infiltrações e de novas confrontações.

No âmbito das funções políticas que têm sido atribuídas às operações de paz, listam-se a garantia da lei e da ordem, a assistência ao estabelecimento de um governo de conciliação, o exercício de administrações de transição, e a organização e supervisão de referendos e de eleições. Neste caso, a experiência das Nações Unidas no apoio às eleições aponta para dois diferentes problemas (CARDOSO, 1998).

O primeiro problema, diz respeito à dificuldade de manter-se neutro e imparcial, e, sobretudo, de ser visto como imparcial e neutro em contendas eleitorais que herdaram o radicalismo dos conflitos armados a que sucederam. O segundo problema envolve a

²⁹ O termo “manutenção da paz” (*peacekeeping*) não é explicitamente citado na Carta da ONU, todavia, o abrangente conceito enunciado no Capítulo VI – solução pacífica de disputas – difere fundamentalmente das ações de “imposição da paz” (*peace enforcement*), registrados no Capítulo VII.

responsabilidade que essa atividade pode implicar, em termos de respeito aos resultados de eleições declaradas pela Organização como justas, livres e democráticas. Ademais, das injunções outras de caráter político, seria difícil imaginar-se que a comunidade internacional possa ignorar quaisquer tentativas de reverter, pela força, o resultado de eleições por ela copatrocinadas e certificadas.

Já dentre as funções de provisão de assistência humanitária e de supervisão dos fluxos de refugiados e deslocados, destaca-se que a associação dos problemas humanitários com as operações de paz remonta, pois, às primeiras incursões da Organização. Desta forma, a questão humanitária recebe atenção prioritária na negociação e na execução dos processos de paz que são acordados pelas partes envolvidas em um conflito.

Entretanto, a coordenação entre os componentes militar e policial de uma operação de paz e as organizações intergovernamentais envolvidas com a prestação de assistência humanitária, como a Agência da ONU para os Refugiados (ACNUR), o Programa Alimentar Mundial³⁰ (WFP), o Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF), o próprio programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e o Departamento de Assuntos Humanitários do Secretariado das Nações Unidas, não raro, demonstram ser bastante complicadas.

Para a ativa participação de numerosas organizações não-governamentais nesse meritório esforço tem, como contrapartida, complicações adicionais, em termos de planejamento e execução simultâneos de programas que não estão necessariamente integrados, sem que haja uma capacidade efetiva de coordenação dos diferentes atores, nem muito menos um comando ou orientação unívocos (CARDOSO, 1998, p. 57).

Assim, após identificar brevemente as funções geralmente desempenhadas pelas missões de paz, mister se faz ressaltar que o principal órgão das Nações Unidas responsável pelas decisões relativas à segurança internacional é o Conselho de Segurança, cuja composição é de cinco membros permanentes (EUA, Rússia, França, Reino Unido e China), e de dez membros não-permanentes, eleitos para Assembleia Geral para exercícios de dois anos (ONU, 1970).

De acordo com o artigo 24 da Carta, corresponde ao Conselho de Segurança “a

³⁰ A WFP (PAM em português), a agência das Nações Unidas responsável pela ajuda alimentar, é a maior organização humanitária do mundo. Fundada em 1963, a WFP assiste em média 90 milhões de pessoas por ano – incluindo 56 milhões de crianças – em mais de 80 países. O seu objectivo é erradicar a fome e ajudar os destituídos a saírem da pobreza. A assistência da WFP visa os mais carênciados como crianças malnutridas, crianças em idade escolar, órfãos, vítimas de desastres naturais e conflitos armados.

responsabilidade primordial pela manutenção da paz e da segurança internacionais”. Na Carta se estabeleceram dois procedimentos para que o Conselho cumpra suas funções: resolução pacífica de conflitos e medidas coletivas. O Conselho tem funções específicas de conciliação e mediação. Em primeiro lugar, ele pode instar as partes de uma controvérsia à solução pacífica da mesma; pode investigar qualquer controvérsia ou situação suscetível de conduzir a atritos internacionais ou que ponham em perigo a paz e a segurança, pode converter-se em mediador de conflitos, elaborando recomendações concretas para a sua solução (MEDINA ORTEGA, 1969, p. 60).

Em conseqüência, pode-se afirmar que os cinco Estados membros que possuem assento permanente no Conselho de Segurança, com direito à veto, têm desenvolvido, ao longo da existência das Nações Unidas, uma influência preponderante nas resoluções formuladas por este órgão.

Por essa razão, durante a Guerra Fria, a freqüente falta de unanimidade entre os integrantes do Conselho de Segurança determinou que as deliberações emanadas nem sempre tivessem o efeito desejado. Em inúmeras crises, o Secretário-Geral viu-se obrigado a intervir, implementando medidas de conciliação e mediação. A principal conseqüência foi que a maioria das operações realizadas nesse período seguiu um modelo “clássico” de manutenção da paz, fundamentado no emprego de equipes de observadores militares desarmados e/ou contingentes de tropa levemente armados e equipados para supervisionar a separação de forças irregulares beligerantes em conflitos entre Estados (VIOTTI, 2004).

Nestes termos, a primeira missão de paz, *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO)³¹, foi estabelecida no Oriente Médio, em 1948, quando o Conselho de Segurança autorizou o destacamento de observadores militares das Nações Unidas para o Oriente Médio, para fins de acompanhar o armistício entre Israel e os seus vizinhos árabes. Esta missão está ativada até hoje, contribuindo sobremaneira para a estabilidade da situação naquela região. Desde então, já houve um total de 63 ações de manutenção da paz da ONU em todo o mundo.

Contudo, em 1956, um impasse no Conselho de Segurança, após o ataque de Israel ao Egito (ROSNER, 1966), levou a Assembléia-Geral a ativar a primeira força armada de manutenção da paz, *First United Nations Emergency Force* (UNEF I), que foi desdobrada entre árabes e israelenses. Naquela ocasião, considerando as atribuladas intervenções do Reino Unido e da França, que vetaram a proposta apresentada pelos Estados Unidos para a cessação de fogo e retirada das tropas (MEIGS, 1966), o Conselho viu-se impedido de atuar,

³¹ Criada em 1948, a UNTSO foi a primeira operação de manutenção da paz estabelecida pelas Nações Unidas. A UNTSO mantém, ainda hoje, observadores militares no Oriente Médio para acompanhar o cessar-fogo, fiscalizar acordos de armistício, prevenir a escalada de incidentes isolados e ajudar outras operações de manutenção da paz da ONU na região.

motivo este que levou à adoção da Resolução 119, de caráter processual, que permitiu que a Assembléia-Geral assumisse o tratamento da crise.

Com a resolução 997, de iniciativa dos EUA, a Assembléia conclamou a um cessar-fogo e à retirada das partes. Na resolução 998, introduzida pelo Canadá, pediu-se ao Secretário-Geral um plano para a formação, com o consentimento das nações envolvidas, de uma força internacional de emergência das Nações Unidas, objetivando assegurar e supervisionar a cessação das hostilidades. No mesmo dia, pela resolução 999, instruiu o Secretário-Geral a arranjar com as partes um cessar-fogo e os planos de retirada. Finalmente, a Assembléia aprovou as resoluções 1000 e 1001 com que se estabeleceu a UNEF I e fixaram-se as diretrizes para sua atuação (CARDOSO, 1998).

O papel emblemático da UNEF I reside no fato dela ter definido os princípios que passaram a orientar as denominadas operações “clássicas”³² de manutenção da paz, quais sejam: o consentimento das partes envolvidas no conflito; papel não combatente das forças militares sob a égide das Nações Unidas; uso da força apenas em autodefesa; caráter universal da Missão, com a participação de países de diferentes regiões do mundo; e a não participação de tropas dos membros permanentes do Conselho de Segurança, nem dos países diretamente interessados no conflito.

A UNEF I demonstrou a utilidade desse mecanismo, tendo contribuído para manter a paz durante mais de dez anos em uma das mais sensíveis regiões do mundo. Por outro lado, o desdobramento dessa primeira força de paz também demonstrou que esse instrumento não serve, em si mesmo, para resolver um conflito. Seu propósito e utilidade é permitir que as partes encontrem uma solução política para o conflito (LANNES, 2008).

Com o término da confrontação Leste-Oeste houve uma nova atmosfera de entendimento no Conselho de Segurança, o que possibilitou maior cooperação na área de segurança internacional. Entretanto, o primeiro desafio enfrentado pelo Conselho de Segurança dizia respeito aos conflitos herdados da Guerra Fria, em que as superpotências rivais haviam apoiado distintas facções internas – como na Namíbia, em Angola, em Moçambique e no Camboja (LANNES, 2008).

Paralelamente à continuidade desses conflitos herdados da Guerra Fria, surgiram novas crises decorrentes da ruptura de Estados nacionais, em função, sobretudo, do surgimento de identidades subnacionais baseadas na etnia, na religião, na língua e nas

³² Nesse contexto clássico da manutenção da paz, foram ativadas nesse período treze missões, no Oriente Médio e no Sul da Ásia. Os benéficos efeitos dessas operações foram ostensivamente reconhecidos em 1988, com a concessão do Prêmio Nobel da Paz ao trabalho dos *peace-keepers*.

tradições. A decadência da autoridade política propiciou condições para a eclosão de inomináveis crimes contra a humanidade, ocorrência de genocídios, grande número de refugiados/deslocados e banditismo generalizado.

Em virtude, então, desse novo desafio político que envolvia crises internas em diferentes Estados, a ONU passou a empregar as operações de manutenção da paz em larga escala. Para se ter uma idéia, no início de 1995, segundo dados das Nações Unidas, cerca de 27,5 milhões de pessoas, incluindo 14,5 milhões de deslocados e refugiados, foram afetados por conflitos e crises dessa natureza, passando a ser objeto da atenção de diferentes Agências de Assistência Humanitária das Nações Unidas, organizações internacionais e não-governamentais. Ao final de 1995, o número total de refugiados e deslocados, em todo mundo, foi estimado entre 35 e 40 milhões de pessoas.

Atualmente, embora o número de refugiados e deslocados internos, sob a responsabilidade da ACNUR, seja estimado em 25,1 milhões de pessoas, a informação disponível sugere que um total de 67 milhões de pessoas foram deslocadas forçadamente no final de 2007. Isto inclui 16 milhões de refugiados, dos quais 11,4 milhões do âmbito do mandato da ACNUR e cerca de 4,6 milhões de refugiados palestinos (ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2008), sob a responsabilidade da Organização das Nações Unidas de Obras Públicas e Socorro aos Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (UNRWA).

Por seu turno, o número de deslocados tem sido estimado em torno de 51 milhões no mundo inteiro. Destes, cerca de 26 milhões foram deslocadas na sequência de conflitos armados e outros 25 milhões foram deslocadas por desastres naturais. Além disso, embora muitas vezes não consideradas como sendo deslocadas, por si só, estima-se que existem cerca de 12 milhões de pessoas apátridas em todo o mundo (ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2008).

Desta forma, a denominada segunda geração das operações de manutenção da paz, concebida para fazer frente aos conflitos pós-Guerra Fria, passou a ser multidimensional, com componentes políticos, humanitários, sociais e econômicos, requerendo especialistas civis de naturezas diversas trabalhando em conjunto com os efetivos militares.

Assim, além das tradicionais tarefas de monitorar o cessar fogo entre as facções rivais envolvidas, a ONU passou a se responsabilizar pela implementação de uma série de previsões de acordos de paz entre as partes, tais como: recolhimento e destruição de armamentos; supervisão de aquartelamento e desmobilização de ex-combatentes; programas de promoção de direitos humanos; programas de assistência aos refugiados e deslocados internos;

organização e supervisão de eleições; auxílio à reconstrução da infra-estrutura do país; adestramento de forças policiais; e colaboração com as autoridades locais para a manutenção da lei e da ordem e para a administração do Estado assistido. O grande objetivo a ser atingido é levar o Estado conflagrado de um situação caótica de violento conflito à reconciliação política, consolidação democrática e à reconstrução nacional.

Portanto, a manutenção da paz tornou-se parte de uma aproximação integrada para a “consolidação da paz” (*peace building*), englobando aspectos políticos, sociais, econômicos e humanitários. As operações passaram a ser entendida como um dos vários instrumentos disponíveis às Nações Unidas para a preservação da paz e da segurança internacionais. O enfoque é que se utilize todos os instrumentos disponíveis na resolução das crises, prevenindo a sua escalada para conflitos, e caso venham a ocorrer, limitar a sua abrangência.

Uma diplomacia preventiva, conduzida logo no início de determinada disputa, pode abrandar tensões e resolver problemas antes que levem a uma guerra aberta. Como personalidade imparcial, com mandato mundial, relativamente livre de pressões políticas e sem o desejo de fazer propaganda de seu papel, o Secretário-Geral pode obter grandes conquistas nos bastidores no sentido de ajudar as partes a conciliarem suas diferenças, antes que a confrontação se torne pública e, portanto, difícil de ser contornada. Resolver uma questão precoce e privadamente pode ser a chave para prevenir derramamento de sangue e evitar a guerra (BOUTROS-GHALI, 2008).

Sendo assim, a ONU, na busca da preservação e manutenção da paz, passou a empreender inúmeras atividades visando o atendimento das necessidades urgentes das diferentes sociedades imersas em situações conflitivas. A assistência humanitária internacional apoiada pela efetiva ação dos capacetes azuis reduziu, por exemplo, a fome na Somália, e, na ex-Iugoslávia; os *peace-keepers* salvaram a vida de inúmeras comunidades, além de minimizar o sofrimento de milhões de pessoas (LANNES, 2008).

3.2 BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

A participação brasileira em operações de paz, data de muito e, nos últimos anos, tem adquirido, pela diversificação, características de peculiar interesse, uma vez que não tem se limitado apenas aos componentes militares.

Neste diapasão, pode-se dizer que a complexidade do cenário internacional tem

requerido dos Estados um maior incremento e aperfeiçoamento do sistema normativo internacional. Sob esta ótica, o legislador pátrio adicionou à Constituição Federal de 1998 princípios fundamentais que devem reger a política externa brasileira. Com efeito, os princípios regedores das relações internacionais brasileiras correspondem a elucidações do comportamento nacional no âmbito externo, fruto da existência política do Brasil com Estado soberano (FIGUEIREDO LINS, 2007).

Destarte, com a promulgação da Carta da ONU, em 22 de outubro de 1945, o Brasil ingressou como membro fundador da Organização nesse mesmo ano, por meio do Decreto nº 19.841, iniciando, assim, uma política de manutenção da paz, de conduta legalista e respeito ao multilateralismo. O país, desde então, vem adotando uma política de pacificação nas resoluções dos litígios à luz dos postulados mais importantes do Direito Internacional Público.

Das obrigações advindas da condição de membro fundador da ONU, cabe recordar que o principal propósito daquela Organização, constante do artigo 1º, inciso I, de sua Carta³³, é “manter a paz e a segurança internacionais”, e que, para a consecução desse propósito, “todos os Membros fornecerão às Nações Unidas toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta”³⁴.

Inspirada nos princípios norteadores da Carta da ONU, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 4º, proclamou diversos princípios que devem reger a atuação do País no cenário internacional, correspondendo a uma forma de interesse interno em constitucionalizar as normas de Direito Internacional, *in verbis*:

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

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;

³³ Artigo 1 “Os propósitos das Nações unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; [...]” (ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 03 Set. 2008).

³⁴ Artigo 2 “A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: [...] 3 Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais. 4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas. 5. Todos os Membros darão às Nações toda assistência em qualquer ação a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta e se absterão de dar auxílio a qual Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo. [...]” (ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 03 Set. 2008).

- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

A política adotada pelo Brasil na resolução dos conflitos internacionais pode ser dividida em duas categorias: a primeira corresponde às soluções de caráter diplomático ou não jurisdicional, como negociações diretas, congressos, conferências, bons ofícios, mediação, consulta e conciliação; a segunda diz respeito às soluções jurisdicionais como arbitragem, recurso à Justiça Internacional e comissões mistas (FERREIRA, 1995). Assim, os princípios norteadores das relações políticos-diplomáticas do Brasil presentes na CF/88 representam uma inovação importante na sistematização dos paradigmas das relações exteriores³⁵.

O Brasil tem uma tradicional política exterior, calcada em princípios constitucionais do direito internacional, que se mostram presentes por meio dos mais variados instrumentos de segurança utilizados pelo sistema internacional. Assim, a experiência brasileira nas operações de manutenção da paz está diretamente lastreada nos princípios nacionais da política externa (art. 4º, da CF/88) e nos princípios da Carta da ONU, mais precisamente no inciso I do artigo 1º, que corresponde à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Compreendido desta forma, o país considera as operações de paz como instituto capaz

³⁵ De acordo com Celso Amorim, em 01 de janeiro de 2003, por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, “nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais. Incentivaremos a promoção universal dos direitos humanos e o combate a todas as formas de discriminação. Lutaremos para viabilizar o desenvolvimento sustentável e para eliminar a pobreza. Apoiaremos a cooperação internacional para o meio ambiente, em especial a implementação do Protocolo de Kyoto e da Convenção de Biodiversidade. Promoveremos o banimento das armas de destruição em massa e daremos impulso aos esforços pelo desarmamento, sobretudo o nuclear. Participaremos da luta contra o terrorismo e o crime organizado, com base na cooperação e no Direito internacionais.

A solução pacífica de controvérsias é um dos pilares da diplomacia brasileira. Após um encaminhamento que despertou tantas esperanças, é triste ver a deterioração da situação no Oriente Médio, onde vivem populações com as quais temos vínculos profundos. Não se pode, de forma alguma, abandonar a via pacífica e do diálogo, sob pena de perpetuar-se o sofrimento das populações envolvidas e de desencadear forças incontroláveis com enorme potencial desestabilizador para a região e para o mundo. É preciso resgatar a confiança nas Nações Unidas. O Conselho de Segurança da ONU é o único órgão legalmente habilitado a autorizar o uso da força, este recurso extremo a ser utilizado apenas quando todos os outros esforços e possibilidades se tenham efetivamente esgotado. Mas é igualmente importante para a credibilidade do Conselho em sua tarefa de manter a paz que suas resoluções sejam fielmente cumpridas. Defenderemos a ampliação do Conselho de Segurança com a inclusão de países em desenvolvimento entre seus membros permanentes, de modo a reforçar sua legitimidade e representatividade” (AMORIM, 2003).

de solucionar as controvérsias por meio de negociações político-diplomáticas, da não-intervenção, da prevalência dos direitos humanos, da solução pacífica dos conflitos e da manutenção da paz. As operações de paz devem ser regidas pelos seus próprios princípios, a saber: imparcialidade, neutralidade, não-utilização de força, mediação e arbitragem.

Logo, uma das imposições que o Brasil faz para que participe das operações de manutenção da paz é a permissão pelo país anfitrião da presença de observadores e/ou tropas militares em seu território. Essa conduta corresponde a uma política que explicita uma posição pacifista diante dos conflitos internacionais e o respeito à soberania dos Estados.

Nestes termos, sobre os aspectos legais de participação do Brasil nas missões de manutenção da paz, mister se faz destacar o dispositivo contido na Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, que, ao estabelecer as normas gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas, definiu ser de responsabilidade do Presidente da República a participação de tropas em operações de paz:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

I - diretamente ao Comandante Supremo, no caso de Comandos Combinados, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos;

II - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações combinadas, ou quando da participação brasileira em operações de paz;

III - diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.[...]

Neste diapasão, o Decreto nº 6.223, de 4 de outubro de 2007, que estabeleceu a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, determinou como sendo daquele Ministério a responsabilidade pelo planejamento e o acompanhamento dessas forças³⁶. Devendo-se destacar a Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956, que, em seu art. 1º, condicionou a participação brasileira à autorização do Congresso Nacional, *in verbis*:

Art 1º A remessa de fôrça armada, terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais ou em virtude de tratados, convenções, acôrdos, resoluções de consulta, planos de defesa, ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares, só será feita, nos têrmos da Constituição, com autorização do Congresso Nacional.

³⁶ “Art. 10. À Subchefia de Operações compete:[...] III - planejar e acompanhar a participação da Forças Armadas em operações de manutenção da paz;”

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos constitucionais de repulsa à invasão ou à agressão estrangeira. (Constituição Federal Art. 7º, nº II e Art. 87, número VIII, in fine).

Por oportuno, cabe mencionar, ainda, como fundamento da participação brasileira em operações de manutenção da paz, a Política de Defesa Nacional, expedida pela Presidência da República, por meio do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Em tal documento ficou registrado que, dentre os objetivos da política da defesa nacional, encontram-se a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais e a busca da solução pacífica de controvérsias. Por sua vez, dentre suas diretrizes destacam-se a capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU e participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais.

Sendo assim, após destacar brevemente os dispositivos legais que regulamentam a participação do Brasil nas operações de manutenção da paz, pode-se dizer que, historicamente, dois fatos marcaram o início da participação de militares brasileiros em tais operações³⁷, quais sejam: a presença de um oficial da Marinha da Comissão da Liga das Nações que administrou a região de Letícia, entre 1933-34; e de três oficiais, um da Marinha, um da Aeronáutica e outro do Exército, na Comissão das Nações Unidas para os Bálcãs, que operou na Grécia, de 1947 a 1951.

O Capitão-de-Fragata Alberto de Lemos Bastos, da Marinha, foi designado pelo Governo brasileiro para integrar a Comissão da Liga das Nações que, como apóio de cerca de 150 militares cedidos pela Colômbia, administrou o território em litígio entre esse país e o Peru, na região chamada de Letícia, pelo período compreendido entre junho de 1933 e maio de 1934 (FONTOURA, 1999).

Nesta ocasião, os militares cedidos à Comissão estavam usando insígnias para indicar que estavam atuando sob a égide da Liga das Nações Unidas. Embora, à época, o Brasil já não mais fizesse parte da Liga³⁸, foi convidado a compor a Comissão, já que tinha empenhado em

³⁷ Importante destacar, contudo, que a primeira participação de brasileiros em operações extra-continentais aconteceu em 1648 quando uma expedição de quinze navios de guerra partiu do Rio de Janeiro em direção a Angola com a missão de libertá-la do domínio holandês. Após a travessia do Atlântico, que durou dois meses, e um cerco à Fortaleza de São Miguel em Luanda, os holandeses capitularam e se retiraram de Angola, após sete anos de ocupação.

³⁸ “A batalha brasileira pelo assento permanente no Conselho da Liga das Nações encerrou-se melancolicamente. No dia 18 de março de 1926, uma Comissão Encarregada de Estudar a Composição do Conselho era criada. Da Comissão fizeram parte os dez membros do Conselho e mais cinco membros – China, Polônia, Suíça, Alemanha e Argentina. O Brasil participa da primeira sessão de reuniões dessa Comissão, de 10 a 17 de maio, mas não da segunda sessão que aconteceria meses mais tarde, uma vez que o governo brasileiro comunica sua retirada da Liga no dia 10 de junho de 1926” (SANTOS, 2003, p. 104).

mediar o conflito e era o principal país com fronteira contígua à zona conturbada.

Paralelamente à contribuição brasileira para a Comissão da Liga, atividade que veio a ser chamada posteriormente de manutenção da paz, o Brasil colaborou ativamente para o esforço de promoção da paz entre Colômbia e Peru. Graças aos esforços de mediação retomados pelo Brasil, o acordo sobre o litígio foi alcançado em 25 de maio de 1934, antes, portanto, do término do mandato da Comissão da Liga: “naquela data, coroando os esforços diplomáticos brasileiros, foi celebrado, no Rio de Janeiro, em cerimônia presidida pelo Chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas, o Protocolo da Paz entre Colômbia e Peru” (FONTOURA, 1999, p. 212).

Em 1947, a recém criada Organização das Nações Unidas iniciou a execução das operações de paz. O Brasil iniciou sua participação nesse tipo de operação em 1948, ao enviar o Capitão-Tenente John Andersen Munro, da Marinha, o Capitão Camarão Telles Ribeiro, da Aeronáutica, e o Capitão Hervê Pedroso, do Exército, à Grécia para servir na Delegação Brasileira da Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB). Tal Comissão foi criada em 21 de outubro de 1947, pela Resolução 109 (II) da Assembléia Geral para cooperar com as autoridades regionais no problema dos refugiados e monitorar a situação na fronteira entre a Grécia, em guerra civil, e a Albânia, a Bulgária e a Iugoslávia, países que estaria intervindo na guerra grega (AGUILLAR, 2002).

Tal Comissão contou ainda com a participação do General Anor Teixeira dos Santos e do Primeiro Secretário Antônio Mendes Viana, ao passo que integraram a UNSCOB, além dos militares citados, os Ministros Vasco Leitão da Cunha e Silvio Rangel de Castro que foram, sucessivamente, os chefes da delegação brasileira à Comissão Balcânica.

Trata-se do primeiro episódio onde interagiram, no terreno, os quadros do Itamaraty e das Forças Armadas, em prol da participação do Brasil em atividades conduzidas pelas Nações Unidas voltadas para a manutenção e paz e segurança internacionais. Apesar de não ter apresentado um grande impacto sobre a evolução da guerra civil grega, a UNSCOB estabeleceu precedente e trouxe uma variada gama de ensinamentos, que posteriormente seriam aproveitados pela ONU para definir as regras das missões de observação na Cachemira e na Palestina (FONTOURA, 1999).

Desde então, o país participou em mais de vinte e seis missões de paz ou civis sob a égide da ONU e de missões estabelecidas pela Organização dos Estados Americanos, como observadores militares, policiais, peritos eleitorais, especialistas em saúde ou com tropas armadas, como em Suez, na República Dominicana, Moçambique, Angola, Timor Leste e Haiti.

A participação brasileira nesses episódios, além de marcar o início do engajamento do Brasil nesse tipo de operação, serviu também de referência para mostrar a disposição do País de empreender atividades voltadas para a promoção e consolidação da paz.

Diferentemente dos anos 60, quando a participação brasileira se resumia apenas à cessão de militares, notadamente o envio de tropa para atuar no Egito (UNEF I) e a prestação de serviços de apoio aéreo no Congo (ONUC), nos anos 90 o aporte brasileiro adquiriu novo formato, uma vez que, além da cessão de militares, principalmente por intermédio do envio de tropas para servir em Angola (UNAVEM III) e Moçambique (ONUMOZ), colocou à disposição das Organizações civis e policiais oriundas dos Três Poderes e dos Estados/Distrito Federal, sem mencionar a cessão gratuita de 11 oficiais das Forças Armadas para servir no Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (FONTOURA, 1999).

Na realidade, neste período, a grande participação brasileira ocorreu com a UNAVEM III (1995-1997) quando o país manteve em Angola de maneira permanente 1.115 homens assim distribuídos: 36 observadores (19 militares e 17 policiais), 39 integrantes do Estado-Maior e 1.040 integrantes da tropa (800 no Batalhão de Infantaria, 200 na Companhia de Engenharia e 40 nos Hospitais de Campanha). A composição demonstra o caráter multidisciplinar da intervenção brasileira. Com efeito, além de uma atuação estritamente militar, muitas ações comunitárias foram realizadas nas áreas de saúde, educação e desporto e na recuperação da malha rodoviária (SEINTENFUS, 2008).

A participação brasileira em operações de manutenção da Paz das Nações Unidas pode ser dividida em dois grandes momentos: o período de 1957 a 1967, caracterizado pela participação em seis operações, das quais se destaca a contribuição para a UNEF I, no Sinai e na Faixa de Gaza; e o período de 1989 até hoje, com participação mais variada, da qual se realça a contribuição para UNAVEM III, em Angola, UNMIT, no Timor Leste e a atual MINUSTAH, no Haiti. Esses dois períodos correspondem aos dois momentos de maior atividade da ONU no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais (FONTOURA, 1999).

Em cada um desses grandes momentos, o Brasil também participou de operações de manutenção da paz fora do âmbito das Nações Unidas. No primeiro momento, ressalta-se a participação brasileira na Força Interamericana de Paz, formada por decisão da Organização dos Estados Americanos, cuja atuação se deu na República Dominicana em 1965-66.

Nesta ocasião, a Força foi composta por 22 mil homens dos EUA, 1.450³⁹ do Brasil e

³⁹ A participação do Brasil na FAIBRAS, apesar de breve, auferiu significativa experiência aos oficiais e graduados do Exército Brasileiro, sendo rapidamente difundida por meio de novas metodologias de instrução

440 de outros países (Costa Rica, Honduras, Nicarágua e Paraguai). O comando geral tocou ao General Hugo Panasco Alvim até janeiro de 1966 e depois ao General Álvaro Alves da Silva Braga. O contingente brasileiro, denominado de Destacamento Brasileiro de Força Armada Interamericana (FAIBRÁS)⁴⁰, foi chefiada pelo General Carlos Meira Matos.

Recentemente, cumpre citar a participação brasileira na MOMEPE, Missão de Observadores Militares na Cordilheira Condor, região em litígio entre Equador e Peru. De 1995 a 1999, a MOMEPE supervisionou a separação das forças equatorianas e peruanas, criando uma zona desmilitarizada e instituindo medidas para o fortalecimento da confiança entre os dois países.

Ademais, no âmbito das relações diplomáticas, o Brasil teve papel decisivo na condução das negociações que, por sua vez, resultaram na assinatura de um acordo de paz entre o Equador e o Peru. No campo militar, o Brasil exerceu a Coordenadoria-Geral da MOMEPE durante todo o período em que a missão esteve desdobrada no terreno, além de ter cedido observadores militares e assumido os encargos da organização do apoio logístico entre novembro de 1997 a maio de 1999.

Já sob o respaldo das Nações Unidas, em 1999, o Brasil cedeu, com a autorização do Congresso Nacional, um pelotão reforçado de 50 policiais do Exército armado e um oficial de Estado-Maior a fim de compor uma Força Multinacional destinada a intervir em Timor Leste. A UNAMET, como ficou denominada, foi criada em julho de 1999 e objetivava organizar e conduzir o plebiscito pelo qual a população do Timor Leste escolheria, em consulta popular realizada no dia 30 de setembro de 1999, entre a independência ou a autonomia dentro da República da Indonésia.

O pronunciamento popular, legitimado pelo comparecimento de 98,5% da população votante, foi favorável aos partidários da independência com 78,5% dos votos, contra 21,5% dos partidários à proposta de um regime de autonomia dentro da Indonésia. Logo após o anúncio do resultado das urnas a situação de segurança deteriorou-se rapidamente e gerou uma grave emergência humanitária. Em consequência, o Conselho de Segurança da ONU enviou a Jacarta uma missão de embaixadores e realizou, em 11 de setembro, uma sessão aberta, na qual os estados-membros manifestaram repúdio à deterioração da situação em Timor-Leste. No dia seguinte, diante da crescente pressão da comunidade internacional, o governo indonésio anunciou a aceitação do envio de uma força multinacional ao território

individual e novas técnicas de emprego de pequenas frações.

⁴⁰ O Decreto Legislativo nº 38, de 20 de maio de 1965 e o Decreto nº 56.308, de 21 de maio de 1965, foram os responsáveis pela criação da FAIBRÁS.

(CUNHA, 2001).

Aprovada em 15 de setembro de 1999, pela Resolução nº 1264, do Conselho de Segurança da ONU, a Força Internacional do Timor Leste para restaurar a segurança (INTERFET), liderada pela Austrália, teve a missão de restaurar a paz e a segurança e facilitar as operações de assistência humanitária, além de proteger e apoiar a UNAMET. O mandato da INTERFET durou até fevereiro de 2000, quando foram substituídas por uma Força de Manutenção de Paz da ONU, que manteve 70% do seu efetivo (AGUILLAR, 2002).

Ainda, em setembro de 1999, a UNAMET foi substituída pela Administração de Transição das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), chefiada pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello⁴¹. Sob os auspícios da ONU, e dois anos após a votação de agosto de 1999, foi eleita uma Assembléia Constituinte. O pleito acarretou a posse do II Governo de Transição Timorense, liderado por Mari Alkatiri. Em abril de 2002, as eleições presidenciais deram a vitória ao antigo líder do Conselho Nacional da Resistência Timorense, Xanana Gusmão (SEITENFUS, 2008).

Deste modo, em 20 de maio de 2002, o Timor Leste passou a figurar no rol das nações independentes. A UNTAET, por sua vez, encerrou seus trabalhos e deu lugar à Missão das Nações Unidas de Apoio no Timor Leste (UNMISSET), que tem por mandato assistir o governo leste-timorense em setores vitais para sua estabilidade, e garantir a segurança interna e externa do país recém-independente.

O Brasil participou da UNAMET com cinco oficiais de ligação (quatro do Exército e um da Marinha) e seis policiais militares. Integrou a INTERFET com um Pelotão de Polícia do Exército (PelPE) com cinquenta homens e um oficial superior comandante do contingente brasileiro.

Na UNTAET, o efetivo brasileiro saltou para oitenta militares: um General Chefe dos Observadores Militares; um Coronel Vice-Chefe dos Observadores Militares, um Tenente-Coronel Chefe da Polícia da Força de Paz; doze observadores militares (oito do Exército e quatro da Marinha); um oficial Vice-Chefe da Célula de Treinamento e dois pelotões de Polícia do Exército com setenta homens. Além disso, enviou peritos eleitorais para supervisionar as eleições, bem como onze policiais militares (AGUILLAR, 2002).

Conforme se observa, o Brasil teve uma participação ativa nos empreendimentos pela manutenção da paz dos organismos internacionais, estando sua presença atrelada a uma

⁴¹ Sérgio Vieira de Mello foi funcionário internacional da Organização das Nações Unidas, tendo sido nomeado para o cargo de Alto-Comissário de Direitos Humanos da ONU, em 12 de setembro de 2002. Morreu em um atentado terrorista à sede local da ONU em Bagdad, juntamente com outros 21 membros de sua equipe.

premente necessidade de maior inserção no centro do poder decisório do sistema internacional.

Dessa forma, o engajamento nacional nas operações de paz da ONU deve ser percebido como instrumento legítimo na consecução dos objetivos nacionais mais amplos, caracterizados em um projeto de inserção nacional que pleiteia para o Brasil uma posição de destaque no cenário internacional. A ele, juntam-se elementos de multilateralismo, aproximação às principais nações emergentes, busca por novos mercados e por maior desenvolvimento econômico, o respeito ao direito internacional e uma postura ativa na colocação do País como interlocutor privilegiado das nações emergentes e pobres. Todas essas atitudes parecem refletir uma percepção multidimensional de poder, condizente com o mundo contemporâneo, que visa a consolidar o projeto de poder nacional (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

Sob esta ótica, e após uma breve exposição sobre a criação das operações de manutenção da paz no âmbito das Nações Unidas e o histórico da participação do Brasil nesses tipos de missões, o foco passa a ser a participação brasileira no Haiti, que, por sua vez, inaugurou um novo paradigma jurídico de intervenção humanitária, cujos elementos essenciais perpassam necessariamente pelo conceito de transnacionalização de políticas públicas.

3.3 DOS ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI (MINUSTAH)

A participação do Brasil em operações de paz da ONU faz parte da história diplomática brasileira. Ocorre em regiões conturbadas. Varia de missões de desarmamento e contenção de conflitos a missões de observação eleitoral. Tal atuação acontece por meio de forças armadas, diplomáticas e auxiliares, devendo-se registrar que as Forças Armadas pátrias são bastante modestas em efetivos e equipamentos, se comparadas com as de países desenvolvidos.

A inserção internacional do Brasil na defesa da paz e da segurança internacionais é perceptível desde a Liga das Nações e, posteriormente, com a criação da ONU, ao tornar-se um membro signatário e pela participação histórica em operações de paz, refletindo a importância que o Estado quer vir a ter no sistema internacional, mais precisamente na

segurança e promoção da paz. Contudo, embora seja antiga a atuação do Brasil em missões de paz, foi apenas na MINUSTAH que passou a contribuir financeiramente e com efetivo militar de forma considerável.

O convite feito pelas Nações Unidas ao Brasil para participar da MINUSTAH foi aceito, principalmente, pela grave crise que o Haiti enfrentava e também pela forte pressão internacional. Na realidade, tornou-se uma oportunidade para o Brasil demonstrar ao sistema internacional que sua política de defesa da paz e da segurança, no cenário externo, condiz com as suas dimensões territoriais, com o seu contingente populacional, com suas estratégias geopolíticas e com a sua tradicional política pacifista de solução de controvérsias.

A MINUSTAH destaca-se na história brasileira de operações de paz da ONU pelas seguintes razões: corresponde à primeira missão de paz da ONU liderada por forças militares brasileiras; trata de questões delicadas, como o restabelecimento da democracia no Haiti por meio de eleições livres e diretas, envolvendo indispensável mediação política; e aumenta a possibilidade do Brasil ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O fato de o Brasil liderar militarmente a missão, no entanto, não deve ser visto apenas como um estratagem para se tornar um membro permanente do CSNU. É preciso ter em mente que as questões históricas e a gravidade da situação no Haiti afastam a possibilidade de um outro país liderar a missão. A França e os EUA, por exemplo, tinham interesse na realização da missão, mas não poderiam liderá-la; os franceses, em virtude de sua relação histórica; os americanos porque já se haviam feito presentes na direção de outras intervenções (FIGUEIREDO LINS, 2007, p. 88-89).

Desta forma, o discurso brasileiro, ao assumir a responsabilidade do comando militar da Missão, alegou diretrizes da política externa, fundadas no fortalecimento de uma identidade latino-americana e caribenha e na construção de um agenda comum de desenvolvimento. Além disso, baseava-se, como dito, na antiga reivindicação de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, contexto em que a crise haitiana configurava uma situação de visibilidade para a pretensão brasileira.

A Missão de Estabilização não visava à imposição de uma fórmula política pela força, mas sim a contribuir para a consolidação de um processo de diálogo político evitando a eclosão de novos confrontos. Além disso, a participação do Brasil na reconstrução das instituições democráticas no Haiti se deu em consonância com a Carta Democrática Interamericana e com os demais compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito internacional (VALLER FILHO, 2007, p. 176).

Neste diapasão, por ocasião da XXXV Assembléia Geral da Organização dos Estados

Americanos, o Ministro Celso Amorim lembrou a prioridade conferida pelo Governo Brasileiro às dimensões social e humana da democracia, destacando, naquela oportunidade, que o racismo, a discriminação e a intolerância são incompatíveis com a verdadeira democracia.

Na mesma ocasião, o Chanceler observou que a Carta da OEA, onde estão os princípios basilares, os fundamentos e a razão de ser da organização, determina regras que norteiam também a ação externa brasileira, quais sejam: a paz, a justiça, a cooperação, o desenvolvimento, a solidariedade e o respeito à soberania, a não-ingerência e a não-indiferença. Este último ponto de seu discurso, tornou-se essencial para dirimir quaisquer dúvidas sobre a participação brasileira no Haiti:

A democracia não pode ser imposta; ela nasce do diálogo.

Alguns países da região têm experimentado dificuldades recorrentes em função, sobretudo, dos graves problemas econômicos e sociais, que ainda persistem em nosso continente. Diante de tais situações, é preciso estimular o diálogo entre os diferentes setores sociais, valorizar e fortalecer as instituições e apoiar soluções que podem e devem ser encontradas no plano nacional. A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não-ingerência em assuntos internos, consagrado em nossa Carta. O Governo do Presidente Lula tem associado a esse princípio básico uma atitude que descrevemos como de “não-indiferença”. Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo.

A democracia deve resultar também em maior inclusão e justiça social. Não se pode falar em sistema político verdadeiramente democrático se milhões de pessoas são privadas de seus benefícios e de suas promessas.

[...]

No nosso continente, há uma situação particularmente trágica. É o caso do Haiti, que continua a requerer a nossa solidariedade ativa.

Com base em experiências passadas, ficou comprovado que a situação no Haiti não se normalizará apenas com o uso da força militar. A realização de eleições nas quais participem todas as correntes políticas criará condições para uma legítima reconciliação nacional.

O Brasil e outros países da América Latina têm feito a sua parte com dedicação e espírito de sacrifício e solidariedade (AMORIM, 2005).

Ao contrário de outros países em que o Brasil atuou com destaque em forças internacionais de paz, como Angola, Moçambique e Timor-Leste, não há propriamente herança cultural comum entre as duas nações. Por estar situado no Caribe, o Haiti tem alguma proximidade geográfica com Brasil, e o apelo à solidariedade humana fica evidenciado diante da situação de extrema necessidade material vivida por aquele país.

De acordo com o relatório produzido pela OEA, nos últimos anos, o Haiti experimentou numerosas e árduas crises e transformações que, por sua vez, levaram o governo e o povo daquele país a enfrentarem graves dificuldades. A situação da segurança tornou-se crítica, razão pela qual foram adotadas medidas para por fim à violência e desarmar

os grupos e bandos armados ilegalmente.

Contudo, a política haitiana segue polarizada e são mui poucos os esforços eficazes realizados para tentar reunir todos os setores da sociedade haitiana, objetivando criar um cenário mais pacífico para o futuro. “Não obstante, seguem abertas as oportunidades de mudança e progresso através de eleições e cooperação proativa e mantida a cargo da comunidade internacional” (OEA, 2006, p. 12).

Sendo assim, as primeiras tropas brasileiras desembarcaram no Haiti em 2004. Dois anos mais tarde, em novembro de 2006, o contingente mantinha-se formado por 1.200 militares do Exército, Aeronáutica e do Corpo de Fuzileiros Navais, além de outros 12 militares que servem como assessores do comandante militar da MINUSTAH. Neste ponto, é importante ressaltar que o envio das tropas brasileiras ao Haiti foi precedido por uma série de manifestações dos Poderes Executivo e Legislativo.

No dia 6 de maio de 2004, o Presidente Lula encaminhou à Câmara dos Deputados uma Mensagem Presidencial (MSC 205/2004), em que solicitou a autorização para enviar 1.200 soldados ao Haiti. A mensagem foi debatida em sessão conjunta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça, tendo sido, posteriormente, encaminhada ao Plenário da Câmara para votação. Antes dos debates e votação, no dia 12 de maio de 2004, houve uma audiência pública do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e do então Ministro da Defesa, José Viegas Filho, em sessão conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Após a votação e a aprovação pelo Plenário, a Mensagem foi convertida no Projeto de Decreto Legislativo (da Câmara) nº 1280/2004 e encaminhado ao Senado Federal. Após exame da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa Legislativa, e já convertida no Projeto de Decreto Legislativo (do Senado) nº 568/2004, o projeto foi submetido à votação no Plenário do Senado, no dia 19 de maio de 2004, tendo sido, então, aprovada por 38 votos a favor e 10 contra, num total de 48 votantes. Desta forma, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 207, de 19 de maio de 2004, que autorizou o envio do contingente de 1.200 militares brasileiros para a MINUSTAH (DINIZ, 2005).

Inicialmente, o contingente brasileiro na MINUSTAH foi integrado: pela Brigada Haiti (967 militares), composta basicamente pelo 19º Batalhão de Infantaria Motorizado, que participou de Missão no Timor Leste, além de 2 pelotões de Engenharia do 3º Batalhão de Engenharia de Combate, um Pelotão de Comunicações do Centro de Instrução em Guerra

Eletrônica e uma Companhia de Comando do 8º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado; e pelo Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais Haiti (245 fuzileiros), composta principalmente pelo 3º Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais (Batalhão Paissandu), mas também envolvendo o Batalhão de Operações Especiais de Fuzileiros Navais (Batalhão Tonelero), do Batalhão de Engenharia de Fuzileiros Navais, do Batalhão de Blindados de Fuzileiros Navais, Batalhão de Comando e Controle e Batalhão de Fuzileiros Navais do Rio de Janeiro.

Posteriormente, o contingente brasileiro, composto por fuzileiros navais e soldados do exército, foi ligado ao comando militar da Missão de Estabilização, tendo sido solicitado pelas Nações Unidas a inclusão de um batalhão de engenharia, o que ampliou o escopo de sua missão original. Seguindo a decisão brasileira de enviar tropas, outros países da América Latina se fariam presentes nesse esforço internacional militar: Argentina, Chile, Equador, Guatemala, Peru e Uruguai (VALLER FILHO, 2007).

No segundo semestre de 2006, tanto a Bolívia quanto o Paraguai decidiram, com o apoio brasileiro, participar da Missão, designando sete oficiais superiores para servir no Haiti. O Paraguai, por sua vez, após contribuir com nove carros blindados do tipo Urutu, reformados às expensas do Brasil, comprometeu-se a enviar, em dezembro de 2006, além de cinco oficiais superiores, mais vinte e cinco sargentos.

Complementando a atuação militar, o Brasil empenhou-se no apoio à reconstrução do Haiti com ações na área civil, em diferentes setores em que foram identificadas extremas carências. Pode-se dizer que o envolvimento do Brasil e de outros países latino-americanos no Haiti não tem precedentes, tanto em termos de presença de efetivos militares quanto de articulação política. Tal envolvimento baseia-se em três objetivos principais: 1) a criação de um ambiente de segurança; 2) a promoção do diálogo entre as forças políticas, com vistas a uma verdadeira transição democrática; e 3) o efetivo apoio internacional para a reconstrução social e econômica do Haiti (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático, 2007).

Em conjunto com os esforços político-militares de organização e estabilização do Haiti, as Nações Unidas, a Comissão Européia, o Banco Mundial e o BID financiaram, em regime de urgência, um amplo inventário das obras necessárias para a reconstrução do Haiti e dos setores que necessitavam de uma ação mais incisiva e imediata. Desta forma, em março de 2004, o Governo transitório e os países doadores se reuniram em Nova York e iniciaram o processo de elaboração do Quadro de Cooperação Interina (*Interim Cooperation Framework – ICF*), que representou a primeira e fundamental iniciativa para a ação de ajuda internacional destinada à superação da crise e dos efeitos do subdesenvolvimento no país (VALLER FILHO,

2007).

A preparação do Quadro Cooperação Interina (ICF) se deu de forma extremamente difícil. Mais de 250 especialistas haitianos e internacionais tiveram de ser mobilizados. Ademais, a elaboração do ICF contou também com a participação do pessoal das diversas instituições haitianas que trabalharam nos grupos temáticos, além de partidos políticos, membros do setor privado, da sociedade civil, e de organizações não-governamentais, o que, por sua vez, facilitou um construtivo diálogo político entre os diversos atores responsáveis pela estabilização do Haiti. Tal iniciativa, assegurando a participação de vários setores da sociedade civil e organismos internacionais, tornou-se um importante marco para a história haitiana.

O Quadro Provisório de Cooperação (ICF) baseou-se nas lições aprendidas anteriormente, tanto pelo governo haitiano, como pelos doadores. Em uma consciente ruptura com o passado, o ICF teve como objetivo principal enquadrar a ajuda externa, com base em um conjunto realista, identificando as necessidades e programas para o período de transição (2004-2006). Como dito, apesar das dificuldades, o ICF contou com a importante participação e consulta dos atores-chave na sociedade haitiana. Para o futuro, no entanto, o ICF visa desencadear uma ampla parceria para a elaboração de um Documento Estratégico de Redução da Pobreza (PRSP).

A implementação do ICF tem sido conduzida pelo Governo haitiano com o apoio externo materializado por meio de aproximadamente 26 acordos bilaterais, multilaterais e agências das Nações Unidas. Coordenado por um comitê de direção, dez grupos temáticos foram formados para avaliar as questões atuais e das necessidades prioritárias nas seguintes áreas: 1) governança política e diálogo nacional, dividida em dois sub-grupos: a) segurança, polícia e desmobilização, desarmamento e reintegração (DDR), e b) justiça, instituições penitenciárias e direitos humanos; 2) governança econômica e desenvolvimento institucional; 3) rápida criação de emprego e de redes de segurança e proteção social; 4) a proteção e recuperação do meio ambiente; 5) desenvolvimento e descentralização regionais, urbanas e locais; 6) a saúde e nutrição; 7) Educação e Cultura, com dois sub-grupos: a) educação, juventude e desporto, e b) cultura, comunicação social e comunicações; 8) agricultura e segurança alimentar; 9) infra-estruturas, com quatro sub-grupos: a) estradas e transporte; b) eletricidade; c) abastecimento de água e saneamento; d) modernização de favela e gestão dos resíduos sólidos; 10) desenvolvimento do setor privado e das pequenas e médias empresas e indústrias (PME/ PMI).

O ICF teve igualmente em conta os temas transversais, como a prevenção de crises,

direitos humanos, gênero e HIV/SIDA. Como parte dos trabalhos dos grupos temáticos, foram envidados esforços específicos para alcançar rápidos benefícios para a população em alguns setores-chave.

A Resolução nº 1542, que criou a MINUSTAH previa em seu parágrafo 5º a constituição de um Grupo de Contato (*core group*) com a função de auxiliar e facilitar a implementação do mandato da Missão, promover a interação entre as autoridades haitiana e seus interlocutores internacionais e contribuir para tornar efetiva a ajuda internacional. A pauta de trabalho do grupo era analisar e aprovar o ICF que, uma vez consolidado, indicara ter a situação econômica e social do Haiti atingido tal grau de deterioração que exigiria recursos da ordem de US\$924 milhões, para atender às prioridades detalhadas nos eixos estratégicos. A partir desse inventário foi moldada a participação brasileira.

Para o biênio 2004-2006, a implementação das ações previstas, contando com a contrapartida representada por recursos internos haitianos na ordem de US\$ 442 milhões, atingiria o montante equivalente a US\$ 1,37 bilhão. Tais valores, por sua vez, seriam levados para consideração à Conferência de Washington. No entender dos consultores e especialistas responsáveis pela elaboração do ICF, o sucesso da sua implementação requereria não só o desembolso efetivo por parte dos doadores, mas também o rápido início das atividades projetadas.

Deste modo, uma vez diagnosticada a situação no ICF e estimados os custos necessários para a reconstrução do país a serem aplicados no biênio 2004-2006, em julho de 2004, foi realizada em Washington uma Conferência de Doadores. Nesta Conferência, o Brasil reafirmou os princípios norteadores de sua política externa e o compromisso nacional de que a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais são formas efetivas para a promoção da democracia (VALLER FILHO, 2007).

Desde o início da crise haitiana, que levou à criação da MINUSTAH, o Brasil deixou claro seu comprometimento com a reconstrução e a recuperação do país. Nesse contexto, participou ativamente da Conferência de Doadores para o Haiti, realizada em Washington, em julho de 2004. Naquela ocasião, a delegação brasileira, além de manifestar a disposição do Brasil em contribuir efetivamente no esforço internacional em prol da reconstrução do Haiti, anunciou o envio de uma missão multidisciplinar, composta por especialistas nos campos de agricultura, saúde, saneamento, justiça, defesa civil, infra-estrutura, educação, esportes e desenvolvimento social, com vistas a identificar áreas em que a cooperação brasileira pudesse ser prestada e em que projetos pudessem ser implementados no curto prazo (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação, 2005).

A essa missão seguiram-se outras, com contornos setoriais, destinadas a precisar pontos focais para a pronta entrada em vigor de iniciativas que respondessem às prioridades indicadas pelas autoridades haitianas para a reconstrução do país. O ponto de partida foi dado pela análise detalhada dos principais eixos temáticos do ICF, a fim de se identificar, dentre seus subitens, aqueles aos quais o Brasil poderia aportar conhecimento, técnicas e capacitação.

A missão multidisciplinar brasileira foi organizada um mês após a realização da Conferência de Doadores, e “contou com intensos esforços dos diplomatas para mobilizar entidades e órgãos da administração brasileira, por se tratar de caso inédito, atípico nos anais da cooperação prestada brasileira [...]” (VALLER FILHO, 2007, p. 185). Na segunda quinzena de agosto de 2004, chegava a Porto Príncipe a missão composta por 26 integrantes, representando 14 instituições nacionais, que contou, desde o início, com o apoio do Governo transitório.

A missão foi recebida por altas autoridades haitianas, dentre elas o Primeiro Ministro Gérard Latortue, revelando, portanto, grandes expectativas depositadas em torno da ação brasileira. Outras missões exclusivamente técnicas se seguiram destinadas a reconhecer pontos focais e detalhar projetos para a pronta implementação de iniciativas em prol da reconstrução do Haiti.

3.4 TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DO BRASIL NA RECONSTRUÇÃO DO HAITI

Os esforços brasileiros envidados na reconstrução do Haiti não se limitaram apenas ao envio de contingentes militares, na realidade a iniciativa do Brasil em promover a reconstrução e a estabilização haitiana, perpassando ações e projetos de cooperação técnica internacional, permitiu a elaboração de um novo conceito de intervenção humanitária, baseado fundamentalmente na transnacionalização de políticas públicas

Inicialmente, cumpre destacar que a cooperação técnica do Governo brasileiro com seus parceiros latino-americanos e caribenhos insere-se no contexto da chamada Cooperação Sul-Sul, em que países em desenvolvimento trocam experiências e conhecimentos técnicos entre si com vistas ao desenvolvimento nacional auto-sustentado. A transferência de conhecimentos pelo Brasil para os países da região, em áreas em que o país detém

reconhecida excelência técnica, encontra-se em processo de franca expansão e aprimoramento, fundamentado na melhor identificação dos interesses dos países beneficiários e no conseqüente estabelecimento de prioridades mais claras quanto às linhas de ação do Governo brasileiro (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação, 2006).

Essa diretriz política adotada pelo Itamaraty, de intensificação da cooperação regional nos moldes acima citados, tem levado a uma maior eficácia na transferência do *Know-how* brasileiro para os países parceiros, com benefícios para todas as partes envolvidas. Nesse contexto, a cooperação técnica do Brasil com os países da América Latina e do Caribe adquiriu importância crescente nas agendas dos encontros presidenciais e ministeriais realizados no passado recente e daqueles projetados para o futuro imediato.

Por meio da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, do Ministério das Relações Exteriores, e em parceria com renomadas instituições brasileiras (EMBRAPA, SENAI, Fundação Oswaldo Cruz, Ministérios da União, dentre outras), o Governo brasileiro tem se empenhado em incrementar cada vez mais a cooperação técnica com os países da América Latina e do Caribe, por considerar a região como estratégica para a política externa do país.

Nesse sentido, o Ministério das Relações Exteriores tem retomado diversas iniciativas e intercâmbios com esses países. Os três vetores que norteiam essa política são a solidariedade internacional, a presença maior e construtiva do país no cenário regional e a troca de experiências com outros países em desenvolvimento (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação, 2006).

O número de projetos em execução e atividades realizadas atualmente nos países da América Central, Caribe e México, reflete, de forma particular, o empenho no sentido de intensificar e promover uma maior presença do Brasil na região. No início de 2006, o Governo brasileiro enviou uma missão multidisciplinar a essa região centro-americana, durante a qual manteve entendimentos com o Governo de Haiti, dentre outros, que deram origem à assinatura de inúmeros atos e projetos.

Dentre os temas e projetos de cooperação técnica ofertados pelo Brasil ao Haiti e outros países da região latino-americana e caribenha, nas diversas áreas (agricultura, saúde, recursos hídricos, formação profissional, administração pública, trabalho, energia, meio ambiente, etc), as técnicas de produção e o uso de biocombustíveis (particularmente do etanol) vêm despertando especial interesse (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação, 2006).

A reconstrução do Haiti tem se inserido em uma das grandes prioridades da política

externa brasileira. Conseqüentemente, no âmbito da cooperação técnica, os dois países definiram as seguintes áreas prioritárias: agricultura, saúde, transporte, justiça, educação e meio ambiente. O amparo legal para as iniciativas de cooperação técnica encontra-se no Decreto nº 5.284, de 24 de novembro de 2004, que promulgou o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica⁴², realizado entre o Governo brasileiro e o Governo da República do Haiti, em encontro sediado em Brasília, no dia 15 de outubro de 1982.

Nos moldes do Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica, a cooperação técnica e científica deverá ser promovida através dos órgãos e entidades especializados de ambos os países, com o objetivo de contribuir para a melhor avaliação de seus recursos humanos e naturais. Desta feita, tanto o Brasil como o Haiti envidarão todos os esforços visando que as atividades e programas de cooperação, implementados conjuntamente sob a égide do Acordo, se ajustem às políticas e planos de desenvolvimento dos dois países, como apoio complementar a seus próprios esforços internos para atingir metas programadas de desenvolvimento econômico e social.

Assim, restou ainda estabelecido que a cooperação a ser promovida pelo Brasil e o Haiti na implementação do Acordo poderá abranger, entre outras, as seguintes modalidades: a) intercâmbio de informações técnicas e científicas, assim como a organização de meios adequados a sua difusão; b) promoção de programas de formação e aperfeiçoamento, através de cursos ou estágios específicos, de recursos humanos; e c) organização conjunta de eventos sobre temas pertinentes às áreas de cooperação mencionadas no Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica.

As modalidades de cooperação deverão incidir especialmente sobre: a) desenvolvimento agrícola e agroindustrial, particularmente do arroz e da cana-de-açúcar; b) os assuntos pertinentes ao reflorestamento; e c) as questões pertinentes à estrutura e organização de instituições especializadas de pesquisa científica.

Além disso, as entidades executoras das atividades e programas de cooperação decorrentes do mencionado Acordo serão orientadas no sentido de que empenhem seus melhores esforços visando à formulação de projetos integrados, a serem regulados por Ajustes Complementares ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica, através dos quais procurarão alcançar o mais efetivo resultado com o mínimo de custos.

⁴² O Brasil tem feito amplo uso de Acordos em negociações bilaterais de natureza política, econômica, comercial, cultural, científica e técnica. Essa denominação admite diversos desdobramentos. Desta forma, o Acordo-Quadro ou Acordo Básico, Também conhecidos como “guarda-chuva”, estabelecem marco geral de cooperação, devendo ser complementados por instrumentos posteriores, como os Ajustes Complementares ou os Programas Executivos, que implementam seus amplos dispositivos no plano concreto. Esses tipos de acordos definem o arcabouço institucional que passará a orientar a execução da cooperação.

Neste sentido, foram elaborados Ajustes Complementares ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica, objetivando complementar a participação do Brasil na reconstrução do Haiti. Dentre os referidos Ajustes Complementares, cumpre citar, inicialmente, o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto Transferência de Tecnologias em Sistema de Produção e Processamento de Caju para o Haiti, realizado em 20 de dezembro de 2004.

O objetivo de tal Acordo Complementar foi desenvolver ações de transferência de conhecimentos que viabilizassem o desenvolvimento sustentável da cultura do caju no Haiti, como meio de melhorar a renda dos pequenos produtores, com ênfase na produção, processamento e usos alternativos do caju.

Deste modo, buscou-se implementar as seguintes ações: 1) implantação de uma unidade de demonstração de cultivo de cajueiro anão precoce; 2) capacitação de técnicos haitianos em sistemas de produção e processamento do caju; e 3) implantação de uma mini-fábrica de processamento de castanha de caju.

Para tanto, o Governo brasileiro designou a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) como responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das ações decorrentes do presente Ajuste Complementar; e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) - Centro Nacional de Pesquisa de Agroindústria Tropical, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como responsável pela execução das ações.

Por parte do Governo da República do Haiti, foi designado o Ministério da Agricultura, dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento Rural da República do Haiti (MARNDR) como responsável pela coordenação, acompanhamento, avaliação e execução das ações decorrentes do mencionado Ajuste Complementar.

Vista como ação prioritária, o Governo haitiano pretende implantar cerca de 1.000 hectares de Caju no norte e nordeste do país. A cooperação brasileira nesse setor foi responsável pela introdução do cajueiro anão precoce, desenvolvido no Brasil. O cajueiro brasileiro tem maior tolerância à antracnose, doença considerada muito severa no Haiti.

Os benefícios dessa cooperação estenderam-se não apenas à área agrícola. Na área ambiental, o Haiti também se beneficiou uma vez que o método de plantio do cajueiro anão proporciona uma cobertura do solo que contribui para a conservação da água. Além de produzir um impacto positivo na geração de empregos no meio rural.

Ainda em 20 de dezembro de 2004, foi realizado o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto de

Desenvolvimento da Cultura da Mandioca. Por tal Ajuste Complementar pretendeu-se desenvolver ações de transferência de tecnologia, com vista a viabilizar o desenvolvimento sustentável da cultura da mandioca no Haiti, como meio de melhorar a renda e o estado nutricional dos pequenos produtores, com ênfase na produção, processamento e usos alternativos da mandioca. Tais ações contaram com a participação dos mesmos organismos brasileiros e haitianos envolvidos na implementação da cultura do caju.

A importância de tal Acordo reside no fato da mandioca ser um dos mais importantes produtos agrícolas no Haiti, ocupando uma área de cerca de 60.000 hectares, onde são produzidos entre 150.000 e 250.000 toneladas por ano, o que corresponde a uma produtividade que varia entre 2,5 e 4,3 toneladas por hectare. Tal produtividade é considerada baixa em comparação com o Brasil, onde a média é de 13,8 toneladas por hectare (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação, 2005).

As técnicas equivocadas, a insuficiência de pessoal de pesquisa e assistência técnica qualificada, além da ausência de processo de seleção de qualidade e sanidade da semente obtida do plantio, são alguns dos fatores determinantes dos baixos índices de produtividade obtidos pelos haitianos.

O projeto brasileiro de cooperação, portanto, buscou reverter esses fatores, por meio da transferência de tecnologia, capacitação de técnicos haitianos e introdução de novas técnicas de cultivo, produção e beneficiamento. Além da exploração de usos alternativos da mandioca.

Após as iniciativas de cooperação técnica na produção do caju e da mandioca, em 23 de maio de 2006, foram assinados dois Ajustes Complementares e um Protocolo de Intenções, relativo às áreas de saúde, desporto e produção de combustíveis, respectivamente. Assim, na área da saúde, foi realizado o Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Básico de Cooperação Técnica e Científica e Implementação do Projeto “Aprimoramento do Programa Haitiano Imunizações”.

Por tal Ajuste, restou definido que a ABC/MRE seria a instituição responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das atividades, e a Secretaria de Vigilância da Saúde (SVS) seria a instituição responsável pela execução das atividades decorrentes do Ajuste Complementar. Já o Governo da República do Haiti designaria o Ministério da Saúde e População como instituição responsável pela coordenação, execução, acompanhamento e avaliação das atividades.

A finalidade desse Ajuste Complementar consistia em: 1) implantar um sistema de informação de controle de estoque e distribuição de imunobiológicos e insumos na central

nacional de rede de frio e nas centrais de rede de frio dos 9 departamentos do Haiti; 2) promover a introdução e a aplicação das vacinas contra rubéola e hepatite B no Haiti; 3) estruturar a rede de frio nos departamentos e suas comunas; 4) capacitar profissionais de saúde haitianos nas ações de imunizações; 5) divulgar as normas e calendário básico de vacinação na esfera departamental; e 6) implantar um sistema informatizado de avaliação de Programa de Imunizações para recuperação dos registros de doses aplicadas, consolidação e acompanhamento das informações de campanhas nos departamentos do Sul e Sudeste.

Na prática, o projeto objetivou fortalecer o Programa Nacional de Imunização do Haiti por meio da integração dos diversos setores da comunidade na busca comum dos seguintes objetivos: 1) prevenir a ocorrência de casos de doenças imunopreveníveis; 2) regularizar a conservação de estoques de vacina, a cadeia de frio e o sistema de transporte e distribuição; 3) estruturar sistema informatizado de regulação de estoque e distribuição de vacinas; 4) capacitar recursos humanos; ampliar o calendário vacinal com introdução de novas vacinas; e 5) restabelecer o acesso ao serviço de vacinação da população. Além disso, foram realizadas vacinações contra hepatite B e rubéola, com a distribuição de 1,2 milhão de doses das respectivas vacinas.

Na área do desporto, foi celebrado o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto “Inserção Social pela Prática Esportiva”. Nesta ocasião, foi designado o Ministério do Esporte como instituição responsável pela execução das atividades decorrentes de tal Ajuste Complementar. A finalidade era: 1) democratizar o acesso à prática esportiva como ação integrada à atividade educacional; 2) apoiar o Ministério da Educação Nacional, Juventude e Esporte na implementação da Política Nacional de Desporto; e 3) apoiar a implantação de programa de complementação educacional, por meio da prática desportiva, atendendo a 1000 crianças em áreas carentes.

A importância desse projeto reside no fato de que a prática esportiva em países em desenvolvimento tem se revelado como um importante fator de progresso sócio educacional quando integrado à educação escolar. Neste caso, o Governo haitiano compreendeu que o emprego da atividade esportiva podia melhorar o sistema de educação do país, além de fornecer uma perspectiva mais humana para jovens e adolescentes que, em muitos casos, vivem marginalizados da sociedade.

O Projeto de Inserção Social pela Prática esportiva do Governo brasileiro visou a suprir exatamente essa demanda do Governo haitiano. O objetivo central do projeto foi transferir metodologia de desenvolvimento da prática esportiva integrada ao ambiente escolar.

Deste modo, o projeto foi dividido em dois Programas: o Programa Segundo Tempo e o Programa Complementar Pintando a Cidadania. Esse segundo programa, além de viabilizar o primeiro, produzindo as bolas que possibilitarão a realização das atividades previstas no programa anterior, tem um importante papel de inserção social, uma vez que contempla a instalação de fábrica de bolas, onde cerca de 200 membros da comunidade, que cumprem penas alternativas impostas pela Justiça haitiana, poderão trabalhar e ser remunerados. A meta concentra-se na produção de bolas de futebol, voleibol, handebol, basquetebol e futebol de salão, atingindo cerca de 75.000 jovens em vários pontos do país.

No âmbito do incentivo à produção de combustíveis, foi acertado entre o Brasil e o Haiti o Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível. Por este Protocolo de Intenções, buscou-se estimular a redução das emissões de gases poluentes no setor de transportes, conforme acordado no Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, além de fomentar o desenvolvimento sustentável dos cidadãos haitianos.

Para tanto, o Brasil e o Haiti poderão estabelecer parcerias com instituições dos setores público e privado, organismos e entidades internacionais, e organizações não-governamentais para a implementação de projetos de cooperação técnica na produção e uso de etanol combustível, concebidos sob a égide de futuros ajustes.

Em 30 de novembro de 2006, mais dois Ajustes Complementares foram estabelecidos, o primeiro na área ambiental e o segundo na área da agricultura familiar. O primeiro diz respeito ao Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto “Manejo e Reconstituição da Cobertura vegetal da Bacia do Mapou, Haiti”. Por tal Ajuste, o Governo brasileiro designou a ABC/MRE como instituição responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das atividades e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) como instituição responsável pela execução das ações.

Em tal Ajuste foram acordadas as seguintes prioridades: 1) melhorar a produção agrícola; 2) proteger e restaurar a floresta de pinhos com a recuperação de áreas degradadas com risco de erosão; 3) reforçar as capacidades locais para a gestão sustentável dos recursos naturais; e 4) apoiar o Ministério da Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural do Haiti.

Neste ponto, cabe destacar que a base energética do Haiti é a sua biomassa vegetal. Aproximadamente 70% da energia consumida no país é proveniente de lenha. A principal causa do desflorestamento é a extração de madeira para construção, lenha e carvão vegetal

para uso doméstico, sujeitando as terras a processos de erosão, desertificação e perda da biodiversidade. Da cobertura florestal haitiana, que em 1940 ocupava 40% do território restam apenas 3,2%, dos quais apenas 0,5% é de florestas naturais. A extração anual de lenha dos remanescentes florestais é quatro vezes maior do que a capacidade produtiva.

Sendo assim, o projeto previu a implantação de dois viveiros com capacidade de produção de 200.000 mudas de espécies florestais de rápido crescimento, com vistas a reflorestar e recuperar 150 hectares. O reflorestamento, por sua vez, deverá atender aos seguintes objetivos: 1) suprir a demanda existente por madeira; 2) recuperar e conservar áreas de preservação permanente; 3) diminuir a pressão da ação humana sobre os remanescentes de florestas nativas; 4) servir como área modelo para a realização de atividades de capacitação ambiental; 5) gerar novos empregos; e 6) incrementar a renda de pequenos produtores rurais.

No âmbito da agricultura familiar foi celebrado o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto “Construção de Cisternas Familiares e Validação Social de Cultivares de Hortaliças”. Neste Ajuste Complementar, novamente coordenado pela ABC/MRE e executado pela EMBRAPA, buscou-se: 1) disponibilizar e validar socialmente cultivares de hortaliças, espécies aromáticas e medicinais na região de Balan, no Haiti; 2) disponibilizar kits de ferramentas para hortas familiares na mesma região; 3) capacitar agentes multiplicadores haitianos na construção de cisternas domiciliares e gestão ecológica e integrada do uso da água de beber; 4) construir cisternas familiares na comunidade de Balan, no Haiti; e 5) avaliar a qualidade físico-química e microbiológica das águas das comunidades atendidas pelo Projeto.

Recentemente, em 28 de maio de 2008, dois novos Ajustes Complementares e dois novos Acordos de Cooperação foram elaborados, objetivando sobretudo o combate à violência de gênero, o desenvolvimento da agricultura e da segurança alimentar e, por fim, a cooperação técnica no setor educacional.

De acordo com o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto “Combate à Violência contra as Mulheres no Haiti”, o Governo brasileiro, por meio da ABC/MRE, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e do Ministério da Saúde, buscou-se, em parceria com o Ministério da Condição Feminina e dos Direitos das Mulheres do Haiti, estabelecer alguns parâmetros de ação capazes de contribuir para a prevenção da violência contra a mulher e para o tratamento eficaz das mulheres vitimadas, mediante o apoio a: 1) concepção e implantação de planos e redes operacionais de prevenção e tratamento das mulheres vítimas de violência nos Departamentos do Sudeste, Nordeste e Oeste, do Haiti; 2) fortalecimento das capacidades da rede de

referência, por meio de apoio específico à implantação de centros de atendimento às mulheres nas delegacias-piloto e apoio a uma estratégia de defesa para a melhoria da qualidade do atendimento médico das mulheres vítimas de estupro; e 3) fortalecimento da estratégia de prevenção e proteção face às violências específicas contra as mulheres e jovens em situação de rua e as trabalhadoras do sexo.

Embora não existam indicadores precisos quanto à violência de gênero em países em conflito, os números apontados pelas entidades de mulheres permitem a visualização dos grandes desafios existentes nesta área. A experiência adquirida pela implementação de ações coordenadas da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres foi muito valiosa na consolidação das políticas públicas de gênero no país, e certamente credenciam o Governo brasileiro a prestar contribuição na formulação dessas políticas para outros países.

No caso do Haiti, foi desenvolvida atividade que contribuirá para a elaboração de um programa nacional de prevenção à violência de gênero e atendimento de mulheres vítimas de violência sexual. Além do auxílio na formulação de políticas públicas, a atividade contribuirá para a estruturação de equipamentos sociais, capacitação de recursos humanos e implantação de protocolos visando à prevenção, combate e erradicação da violência contra as mulheres.

No âmbito da atividade, foi realizado um seminário sobre instrumentos e técnicas específicas, utilizadas no fortalecimento de ações de proteção das mulheres, com a participação de 35 especialistas multiplicadores, entre os quais alguns com poder de decisão na esfera de governo e no setor não-governamental. Ao fim da atividade, foi elaborado um projeto-piloto com vistas a fortalecer a rede operacional de atendimento e de referência para as mulheres vítimas de violência.

No âmbito na agricultura, foi celebrado o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto “Promoção da Produção Sustentável de Hortaliças na Região de Kenscoff, Haiti”. Neste Ajuste ficou estabelecido as seguintes prioridades a serem implementadas com a coordenação da ABC/MRE e execução da Embrapa: 1) conhecer as particularidades da produção de hortaliças na região de Kenscoff por meio da caracterização da cadeia produtiva local; 2) promover a instalação de uma estrutura para a realização de pesquisas de forma sistematizada com a implantação de uma estação experimental; 3) introduzir variedades de hortaliças adaptadas às condições climáticas da região de Kenscoff após a avaliação e validação de cultivares selecionados e a implantação de unidades demonstrativas e de observação; 4) ampliar a base de conhecimento em sistemas de produção de hortaliças junto a agentes multiplicadores haitianos por meio de capacitações, produção de material bibliográfico e organização de seminários; e 5) promover o

estabelecimento de um banco de sementes de hortaliças em Kenscoff e a produção de adubo a fim de contribuir com a redução da dependência por sementes de hortaliças.

Sobre o programa de segurança alimentar para a sociedade haitiana, cabe mencionar o Acordo de Cooperação para a Elaboração e a Implementação de um Programa Estratégico de Cooperação Técnica para o Período 2008 - 2010 nas Áreas de Segurança Alimentar e de Agricultura, que, por sua vez, estabeleceu como meta elaborar um Programa Estratégico de Cooperação Técnica para o período 2008 – 2010, programa este que descreverá a resposta do Governo brasileiro às prioridades de desenvolvimento do Governo haitiano nas áreas da segurança alimentar e da agricultura.

Tal Programa Estratégico, ainda, deverá identificar os projetos conjuntos principalmente nos seguintes temas: 1) introdução e avaliação de variedades vegetais para o desenvolvimento agrícola e energético; 2) disponibilização de conhecimentos e tecnologias para a melhoria dos sistemas de produção de frutas e hortaliças; 3) controle da propagação de doenças zoo e fitossanitárias; 4) otimização do uso de recursos hídricos para a agricultura; 5) apoio ao desenvolvimento de outras cadeias produtivas e das cooperativas rurais; 6) apoio ao ensino, pesquisa, assistência técnica e extensão rural; 7) formulação de políticas públicas para promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável, e 8) promoção da segurança alimentar e nutricional.

Neste caso, a contribuição brasileira não se limitará apenas aos temas elencados. Na ocasião, restou acertado que esta poderá ser estendida, após acordo entre as partes, a outras áreas que tenham como objetivo final promover a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável da agricultura haitiana, bem como fortalecer as capacidades técnicas e gerenciais do Governo haitiano e de outras entidades a serem envolvidas nesse Programa.

Na área da educação, tendo em vista a necessidade de promover a cooperação técnica para o desenvolvimento deste setor, foi elaborado o Acordo de Cooperação Técnica no Setor Educacional. Para tanto, levou-se em consideração a importância da educação no processo de desenvolvimento do Haiti, razão pela qual os dois países se comprometeram a promover a cooperação técnica nessa área, respeitando as particularidades locais. O objetivo do Acordo foi contribuir para o crescimento, desenvolvimento, para a aprendizagem e para o rendimento escolar dos estudantes, com ênfase na alimentação escolar e na educação profissional e tecnológica.

Além destes Acordos Complementares e Protocolos de intenções, cumpre citar, no âmbito da formação profissional, a parceria entre a ABC/MRE e o SENAI, com vistas a apoiar o Instituto Nacional de Formação Profissional do Haiti, por meio da implantação do

Centro de Formação Profissional de Jacmel.

A formação profissional foi priorizada pelo Governo brasileiro com o intuito de alcançar o aperfeiçoamento qualitativo da força de trabalho no Haiti, bem como a inclusão social de jovens e adultos que carecem de oportunidades para se inserir no mercado de trabalho. Diante do quadro de insegurança que o Haiti ainda apresenta, a formação profissional funcionaria também como instrumento de estabilização interna, além de propiciar a elevação da renda e a melhoria da qualidade de vida da população, contribuindo para a sua reconstrução. A proposta brasileira consiste em implementar um Centro de Formação Profissional no país, objetivando o desenvolvimento de atividades da área de construção civil, eletricidade, costura, marcenaria, metalurgia e mecânica.

Além dessas iniciativas governamentais, vale mencionar que desde 2004, o Viva Rio⁴³ participa de uma missão de paz no Haiti, oferecendo consultoria ao programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) das Nações Unidas no Haiti. A partir de 2007, o Viva Rio passou a atuar mais ativamente no bairro de *Bel Air*, em Porto Príncipe, desenvolvendo projetos que visam à reabilitação urbana e priorizam a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos da população.

Desde então, o Viva Rio realizou pesquisas e implementou projetos que buscam melhorar a segurança, a saúde e o desenvolvimento cultural no país. O nome do projeto que o Viva Rio desenvolve no Haiti, “Honra e Respeito por Bel Air”, foi inspirado numa saudação tradicional haitiana, “Onè e Respè pou Belè”. O projeto conta com apoio dos líderes das comunidades locais, da força de paz da Organização das Nações Unidas, a MINUSTAH, da Comissão Nacional de Desarmamento, Desmobilização e Reinserção (CNDDR), das tropas de paz do exército brasileiro, do Governo da Noruega e de outras organizações internacionais.

Neste diapasão, cabe ressaltar, ainda, as bem sucedidas Ações Cívico-Sociais (ACISO), que são realizadas pelo Exército Brasileiro, após cada operação militar nos bairros haitianos, particularmente em *Bel Air* e *Cité Militaire*, objetivando demonstrar à população que tais operações visam justamente protegê-la e apoiá-la. Nas ACISO são oferecidos, dentre outros serviços, atendimento médico, atividade educacional relativo à escovação dental e atividades recreativas, como desenho, pintura, prática desportiva e teatro de fantoches.

⁴³ O Viva Rio é uma organização não-governamental, com sede no Rio de Janeiro, engajada no trabalho de campo, na pesquisa e na formulação de políticas públicas com o objetivo de promover a cultura de paz e o desenvolvimento social. Fundado em dezembro de 1993, por representantes de vários setores da sociedade civil, como resposta à crescente violência no Rio de Janeiro, o Viva Rio desenvolveu e consolidou uma ampla gama de atividades e estratégias bem sucedidas. A meta para 2009 é implementar projetos de educação, energia alternativa e comércio. Em 2010 e 2011, saneamento básico, espaços públicos e habitação serão o principal foco da atuação do Viva Rio no Haiti.

Entretanto, apesar das iniciativas e projetos bilaterais e não governamentais, o Brasil ainda buscou explorar mecanismos inovadores de triangulação, dos quais são exemplos os dois acordos de co-financiamento com o Banco Mundial para projetos de merenda escolar e manejo de resíduos sólidos, os primeiros de seu gênero celebrados por aquela instituição, além das tentativas para a celebração de Acordos de Cooperação com outros países e organismos internacionais, como a FAO⁴⁴ e a UNIDO⁴⁵.

Ainda nesse campo, cabe ressaltar a missão Brasil-Canadá, na área da saúde, composta por vários especialistas de ambos os países, que se deslocaram ao Haiti em 2005, objetivando identificar, com as autoridades haitianas, as prioridades que deram ensejo à uma experiência inédita da CTPD brasileira, ou seja, projeto de uma cooperação prestada a terceiro país em bases trilaterais.

Desta forma, o Governo brasileiro procura também mobilizar a comunidade doadora para a causa da reconstrução haitiana e envidar esforços, no âmbito das Nações Unidas, pelo estabelecimento de estruturas institucionais que possam refletir um compromisso de longo prazo com o desenvolvimento e o crescimento econômico haitiano. O objetivo primordial desse esforço é evitar a recorrência da crise haitiana, participar da revitalização das estruturas de gestão do Estado e contribuir para a promoção de uma sociedade livre e o desenvolvimento econômico incluyente e universal.

Para tanto, a Missão assumiu o caráter multidimensional que envolve, entre outros aspectos, a segurança do país, a reconciliação ou coexistência entre as diversas forças políticas e o apoio ao desenvolvimento econômico e social do Haiti.

O mais importante para nós é dar condições ao povo haitiano para que encontre seu próprio caminho e supere os entraves de pobreza e desigualdade que ainda enfrenta. Os resultados têm sido muito positivos. Visitei Porto Príncipe várias vezes. A cada ocasião, notava-se melhora crescente nas condições de segurança. A vida no bairro/favela de Cité Soleil, outrora dominado por gangues e bandidos, aos poucos volta ao normal. Pude comprovar isso pessoalmente na minha última passagem pelo Haiti, no final de setembro deste ano. Não é ainda o cenário ideal, mas houve, sem dúvida, uma evolução. Estamos fortalecendo a polícia nacional e as demais instituições do Estado haitiano. Continuamos engajados em projetos de cooperação, bilateralmente ou em parceria

⁴⁴ A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) lidera os esforços internacionais de combate e erradicação da fome. Criada em 1945, a missão da FAO consiste em elevar os níveis nutricionais, aperfeiçoar a produtividade agrícola, melhorar a vida da população rural e contribuir para o crescimento da economia mundial.

⁴⁵ A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) foi criada em 1966 e se tornou uma agência especializada da Organização das Nações Unidas em 1985. Tal como um organismo especializado, a UNIDO tem sua própria constituição, seus próprios estados membros, nas suas próprias políticas órgãos, o seu próprio chefe executivo e regular o seu próprio orçamento. Além disso, a UNIDO dispõe de contribuições voluntárias para financiar atividades de desenvolvimento. Seu objetivo é ajudar os países em desenvolvimento e economias em transição na sua luta contra a marginalização.

com terceiros países e instituições (AMORIM, 2007, p. 10).

Neste sentido, verifica-se que a diplomacia brasileira assumiu um importante papel na condução das situações emergenciais vivenciadas pelo Haiti. Para tanto, com base em seus recursos, tanto humanos quanto materiais, vem adotando instrumentos de cooperação técnica internacional. Em caso, a política externa brasileira, pautando seus atos por todos os compromissos internacionais assumidos, mormente àqueles contidos na Carta das Nações Unidas, tem objetivado promover a paz e o bem-estar geral dos países recipiendários. Este último, de fato, é um imperativo moral a nortear a ação diplomática brasileira nas relações internacionais (VALLER FILHO, 2007).

Desde o início da crise haitiana, o Brasil corroborou a tese do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, no sentido de que seria desejável que a tensão social e os conflitos fossem contidos por meio da promoção da segurança e do desenvolvimento humanos. Na realidade, a política externa brasileira reafirma a tese de que a cooperação técnica é um instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico e social e para a aproximação entre o Brasil e outros países, em especial os do mundo em desenvolvimento.

Na realidade, o Governo brasileiro ao analisar a crise haitiana de 2004, antecipou que a presença brasileira naquele país seria *sui generis* e que ações inéditas deveriam ser tomadas. De fato, o contexto da crise não se encerrava unicamente em uma conjuntura de ingovernabilidade ou de insegurança criadas pela saída de Aristide. À ausência do Estado, instituições, leis e normas claras, aparelho judicial e de polícia, transportes, educação, infraestrutura, somava-se o fato desses temas não serem considerados importantes nos debates públicos, em que pesasse ao quadro de emergência em que vivia a população.

Nesse contexto de ausência de Estado, é importante reiterar que a ação brasileira inovou para adaptar-se a uma situação inusitada, isto é, cooperar com um país em que as instituições ou eram inexistentes ou demasiadamente frágeis. Além disso, a busca da normalização da vida política e a transição para a democracia de pleno direito seriam imperativos para permitir a internacionalização da ajuda internacional.

O entendimento por parte do Governo brasileiro era que, ao se estabelecer um mínimo de estabilidade, o processo de reconstrução recorreria cada vez mais à presença do cooperante, sendo a comunidade internacional chamada para colaborar na estruturação de um novo pacto político-social e de desenvolvimento econômico.

Portanto, considerando a realidade haitiana, a atuação no campo da política externa tem sido orientada no sentido de gerar uma massa crítica de pessoal qualificado e de

instituições capazes de potencializar a cooperação recebida. Nesse sentido, o que se busca em termos de contribuição brasileira é que ela funcione como catalizadora do desenvolvimento, sendo capaz de fornecer conhecimentos e experiências aos países beneficiários de modo que venham a elaborar uma avaliação crítica sobre o desempenho de seus próprios projetos de desenvolvimento.

Na recente crise haitiana, a presença do Brasil, por meio de sua atuação voltada para o fomento da reestruturação do Haiti, através da transnacionalização de políticas públicas, exemplifica novos procedimentos e metodologias que contribuíram para a sua ativa participação em foros internacionais, o que, por sua vez, transformou-se em um instrumento para a promoção do Brasil no cenário internacional, o que se traduziu em significativos ganhos políticos.

4 DO PRINCÍPIO DA NÃO-INDIFERENÇA AO DEVER DE ASSISTÊNCIA E DE AFINIDADE: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE DIPLOMACIA SOLIDÁRIA COMO NOVO PARADIGMA DE ATUAÇÃO HUMANITÁRIA

A análise dos discursos oficiais brasileiros que incluem o tema da cooperação internacional permite distinguir dois períodos distintos. No primeiro período, que se estende de 1950 a 1970, esse discurso era marcado fundamentalmente pelo tom de reafirmação do Brasil como país em via de desenvolvimento, de modo que assegurava o fluxo de recursos provenientes dos Organismos Internacionais para auxiliarem seu próprio desenvolvimento econômico.

Nessa etapa, o conceito e o pensamento de cooperação encontravam-se em processo de desenvolvimento e evolução. Contudo, a partir dos anos 70, referências à cooperação internacional passam também a constar com maior frequência nos discursos oficiais proferidos em encontros e reuniões bilaterais, sobretudo com autoridades de países da África e do Oriente Médio (VALLER FILHO, 2007).

No segundo período, a partir dos anos 80, as menções à cooperação são encontradas especialmente em discursos, reuniões e encontros bilaterais, particularmente com países em desenvolvimento, e são mais explícitas, indicando áreas em que o Brasil podia colaborar, sempre tendo como parâmetro o desenvolvimento econômico e social, num quadro de parceria e custos compartilhados.

Nos anos 90, esse conceito passou a ser mais trabalhado, alcançando contornos políticos mais nítidos, sendo, então, mencionada nos discursos oficiais como instrumento decisivo para a aproximação e o aprofundamento das relações entre o Brasil e os países em desenvolvimento.

Com a efetiva criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o tema cooperação ganhou notória importância, passando a constar frequentemente nos discursos oficiais, tanto os presidenciais, quanto os dos ministros das relações exteriores. Com isto, houve um expressivo crescimento no número de atos internacionais – ajustes complementares, memorandos de entendimentos e protocolos de intenções – com a finalidade de fomentar a cooperação técnica.

Na realidade, como visto anteriormente, o discurso sobre cooperação internacional consubstancia um mandamento constitucional. Portanto, para a consecução desse fim, entende-se necessário à adoção de ações práticas que sejam precedidas por um processo

político de aproximações, conceitos e reflexões que permeiam a política externa brasileira, garantindo sua permanência e coerência.

4.1 COOPERAÇÃO SUL-SUL: A TRADUÇÃO PRÁTICA DO DISCURSO BRASILEIRO

A cooperação internacional tem como um dos seus primeiros pressupostos a idéia da alteridade, isto é, o respeito de um Estado pela existência de outros Estados, cujos objetivos podem e devem ser por eles próprios traçados (MARCOVITCH, 1994). Cooperação subentende uma relação entre iguais, ou parceiros, que almejam uma meta comum. Se bem-sucedido, o esforço de cooperação constitui-se num elemento mobilizador capaz de, a partir do reconhecimento e valorização do estágio preexistente, acelerar a ascensão de uma sociedade na escada social e tecnológica (PLONSKI, 1994).

A variedade de níveis de desenvolvimento e a diversidade de recursos de que dispõem os países em vias de desenvolvimento, exigindo diferentes vias no sentido da superação do subdesenvolvimento, proporcionam também uma ampla margem de cooperação Sul-Sul. Por meio de esforços para fazer o máximo uso de sua diversidade de recursos em especialistas, capital e mercado, todos seriam capazes de responder de modo mais eficaz às necessidades singulares com que cada país se depara, alargando assim as suas opções de desenvolvimento.

A cooperação Sul-Sul visa a proporcionar novas e importantes oportunidades para o desenvolvimento, assentes na proximidade geográfica, em semelhanças de procura e gostos, na relevância da experiência de desenvolvimento respectiva, *know-how*, capacidades técnicas e, ainda, na complementaridade dos recursos financeiros e naturais disponíveis, bem como nas capacidades de administração e gestão.

No contexto mundial, a cooperação Sul-Sul oferece aos países em vias de desenvolvimento um meio estratégico para prosseguirem caminhos relativamente autônomos de desenvolvimento ajustados às necessidades e às aspirações dos seus povos. Por conseguinte, a solidariedade e a cooperação constituem um imperativo para os países do Sul.

Na cooperação internacional torna-se claro sua menor sujeição a paternalismos. Na realidade, a cooperação Sul-Sul não se trata de uma réplica da assistência técnica Norte-Sul tradicional, correspondendo a uma relação entre doador e beneficiário. Em vez disso, as maiores oportunidades, nas quais a cooperação Sul-Sul oferece vantagens comparativas especiais, residem em esforços conjuntos para resolver problemas, muitos deles ainda sem

solução, comuns aos países em desenvolvimento, ou pelo menos a alguns deles (KÖNZ, 1994).

A cooperação aqui focalizada materializa-se em conjuntos finitos de ações articuladas. Em outros termos, cada esforço de cooperação abrange um elenco de atividades interligadas (tipicamente, identificação de especialistas, obtenção de meios financeiros, operacionalização do mecanismo de transferência dos conhecimentos técnicos pertinentes, avaliação da competência adquirida pela entidade receptora, avaliação dos resultados alcançados, e outras) que envolvem a mobilização transitória de recursos humanos, materiais e financeiros.

Deste modo, a cooperação internacional não pode ser encarada como alternativa para o esforço interno, pois só coopera com outros países quem já dispõe de certa base científica e tecnológica. “Apelar para a cooperação como fonte exclusiva ou principal de desenvolvimento é condenar-se à dependência e à submissão” (AMORIM, 1994, p. 162).

Ademais, a cooperação somente será verdadeiramente frutífera quando houver complementaridade real de interesses. Naturalmente, tal complementação será encontrada com maior facilidade, como foi indicado, entre nações de nível de desenvolvimento similar, ou em outros tipos de relacionamentos menos simétricos.

Assim, baseado em seu acervo de realizações institucionais, técnicas e programáticas, além dos vários projetos de cooperação técnica implantados, principalmente decorrentes de sua participação no Haiti, o Brasil credenciou-se para opinar sobre os temas centrais do que seria um novo pensar sobre cooperação internacional, voltado para o fomento de políticas públicas que transcendem as fronteiras geográficas de seu próprio território.

A vinculação entre a cooperação prestada aos países beneficiários, por meio da transnacionalização de políticas públicas, e a diplomacia brasileira, aportou uma série de benefícios ao país. Dentre os fatores internos responsáveis pelo êxito dessa política externa, vale destacar a criação de um sistema nacional eficiente e racional para o desenvolvimento da cooperação internacional e a capacidade brasileira de atração exercida sobre os agentes externos. “A experiência brasileira de cooperação técnica produziria também efeitos sociais de alcance relevante em razão da multiplicidade de projetos nos vários cenários da vida nacional e dos resultados obtidos” (VALLER FILHO, 2007, p. 214).

Na realidade, com o passar dos anos, a diplomacia brasileira registrou um significativo acervo de realizações na área da cooperação internacional, necessário para a elaboração de reflexões próprias, buscando responder a uma realidade internacional determinada e aos debates sobre o tema em foros internacionais. As oportunidades surgidas para a cooperação nos diversos campos, tais como o sócio-econômico, o educacional, o agrícola e ambiental,

foram potencializadas ao longo dos anos mediante o engajamento de agentes sociais e instituições brasileiras dos mais diversos setores.

Assim, malgrado os paradoxos dos diversos estágios de desenvolvimento, o Brasil encontra-se em posição tecnológica e científica mais avançada no que diz respeito a alguns setores de conhecimento, em comparação a outros países em vias de desenvolvimento. No entanto, o discurso oficial do Governo obedece a prerrogativas de sensibilidade política e solidariedade internacional, na medida em que, diferentemente do que ocorre em outros países, procura não se posicionar de modo superior, que possa se confundir com pretensa posição de hegemonia e gerar suscetibilidades.

O Brasil tem por meta respeitar as escolhas de seus vizinhos e não interferir no direito soberano de cada país de encontrar soluções para os problemas que enfrenta. Do mesmo modo, o país tem se mostrado disposto a colaborar para ajudar países amigos em situações de crise política ou social, sempre que chamado e na medida de suas possibilidades.

O Brasil tem procurado dar impulso à cooperação Sul-Sul, diversificando suas parcerias. Neste diapasão, a criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), o incremento das relações com a África e a aproximação com o mundo árabe são iniciativas importantes para o adensamento do diálogo político, do comércio e dos investimentos entre países em desenvolvimento.

Destaque-se um trecho da entrevista coletiva concedida pelo Presidente Lula a órgãos de imprensa da Argélia, na capital Argel, no dia 7 de fevereiro de 2006:

A relação Sul-Sul não apenas é possível como necessária. O Sul não é um conjunto amorfo de países subdesenvolvidos e dependentes que nada têm a oferecer senão matérias-primas para os países ricos. (...) Juntos podemos ser mais fortes e não apenas aumentar o nosso comércio, mas participar com mais força dos foros econômicos e políticos em que se discutem as grandes questões de interesse da humanidade, como a OMC e a ONU. (...) Agora, uma relação mais intensa, mais criativa e mais forte entre os países do Sul não implica esvaziar as relações com os países desenvolvidos, que são também importantes para todos nós. Vamos fazer como os desenvolvidos: aproveitar todas as oportunidades e fazer da nossa união a nossa força (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático, 2007, p. 23).

A análise dos discursos oficiais demonstra que o Brasil, ao oferecer cooperação, o faz sempre na condição de parceiro para o desenvolvimento. Essa postura tem possibilitado consensos sobre assuntos críticos que, por sua vez, permitem criar eixos comuns e articulados de atuação, tanto para a formulação e desenvolvimento de projetos, quanto para o implemento de iniciativas transnacionais.

Neste momento, importante destacar o excerto de outro discurso do Presidente Lula,

realizado na cerimônia de formatura da turma 2004-2006, do Instituto Rio Branco, em Brasília, em 2 de maio de 2007, que retrata com clareza o papel de parceiro adotado pelo Brasil:

Queremos uma política externa que seja a cara deste Brasil. O Brasil democrático que estamos construindo, que seja mais do que uma forma de projeção nossa no mundo, que seja, também, um elemento consubstancial de nosso projeto nacional de desenvolvimento. (...) Temos que ocupar o lugar que nos cabe no mundo, na defesa dos interesses nacionais. É preciso engajamento e altivez, mas também respeito pelos outros países, sejam eles pequenos ou grandes, ricos ou pobres (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático, 2007, p. 26).

A cooperação para o desenvolvimento – parceria que identifica interesses e define objetivos comuns – estabelece e desenvolve projetos que não poderiam ser implementados eficientemente se fossem assumidos pelo Brasil isoladamente. O binômio interesse e objetivos comuns são a pedra angular da cooperação, havendo que se buscar sempre pontos de convergência que justifiquem a ação conjunta ou a conveniência de sua execução.

A nitidez do que deve ser o novo modo de atuação por meio da transnacionalização de políticas públicas nasce necessariamente do entendimento político da confrontação dos pontos de divergência com os interesses e objetivos particulares a curto, médio e longo prazos dos parceiros envolvidos na cooperação.

O discurso e a prática da diplomacia brasileira identificam que a cooperação aplicável aos países de desenvolvimento econômico intermediário, os do eixo Sul-Sul, caracteriza-se por duas particularidades (VALLER FILHO, 2007). A primeira desempenha um papel tradicional de desenvolvimento e fortalecimento das instituições que, conseqüentemente, asseguram a sustentabilidade de políticas públicas implementadas, evitando assim um retrocesso sócio-econômico. A segunda coaduna-se com o aproveitamento do *know-how* disponível nos países ditos de desenvolvimento intermediário, caso de alguns países latino-americanos.

A nova cooperação Sul-Sul em que o Brasil está em condições de exercer sua liderança natural, a partir da América do Sul, é aquela que convoca o país a participar da constituição de uma nova coalizão internacional, constituída por interesses precisos a serem defendidos e negociados na agenda internacional de países com interesses comuns. Esses interesses não são belicosos, corrosivos dos valores da sociabilidade internacional, nem levam a sociedade internacional a egoísmos nacionalistas (SARAIVA, 2004).

Esta opção adotada pelo Brasil propõe a substituição de uma visão de cunho

assistencialista para uma estratégia de parceria e cooperação para o desenvolvimento dos países recipiendários, reflete-se no caso do Haiti, a fim de promover a restauração e o fortalecimento das instituições nacionais, com vistas ao progresso e a defesa da cidadania e da democracia.

Na realidade, busca-se romper o ciclo marcado pela indiferença e/ou pela ineficácia das soluções propostas frente aos conflitos que afligem os países em desenvolvimento, por meio de um repensar sobre os próprios mecanismos de solução e mediação de conflito. As páginas que se seguem tentam identificar alguns elementos deste novo paradigma de ação humanitária internacional.

4.2 DA SOLIDARIEDADE AO PRINCÍPIO DA NÃO-INDIFERENÇA: O NOVO HORIZONTE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O atual posicionamento adotado pela política externa brasileira, marcado por prerrogativas de sensibilidade política e solidariedade internacional, têm oferecido resultados muito expressivos para o Brasil no cenário político mundial. Conseqüentemente, faz-se necessário destacar as características que viabilizam este novo modo de atuação em matéria de relações internacionais.

A solidariedade tem se tornado tema constante dos círculos de debates, encontros sociais e, até mesmo, tem figurado como plataforma institucional para o lançamento de inúmeros programas populares do governo. Para tanto, basta citar exemplos como: Alfabetização Solidária, Comunidade Solidária, Universidade Solidária, dentre outros (ALMEIDA, 2007).

Entretantes, é bastante provável que o termo solidariedade esteja sofrendo mudanças, readequações, reformulações, negações ou até mesmo que esteja sendo tomado como inadequado para dar conta de tantas explicações sociológicas de nossa época (LOLIS, 2007).

Para o senso comum a solidariedade está fortemente ligada ao campo das emoções. Seria uma sensibilidade para com os menos favorecidos que leva a uma atitude de caridade. A fragilidade desta concepção está em sua unilateralidade. Os ricos deveriam ser solidários com os pobres. Mas é possível solidariedade sem reciprocidade? Parece-nos que o equívoco está em colocar o significado da solidariedade imediatamente no campo do agir, da ética, dos resultados. Sabemos que o agir segue o ser. Portanto, somente podemos tomar atitudes solidárias porque existe uma solidariedade essencial em nossa identidade humana (ALMEIDA, 2007).

Destarte, para melhor compreender o conceito de solidariedade, cabe situá-lo no seu contexto ideológico, considerando-o a partir de uma concepção nitidamente transdisciplinar (FARIAS, 1998). Aliás, pode-se dizer que o momento é bastante propício ao estudo da solidariedade, diante do atual desgaste do conceito de responsabilidade pública, ante a descrença no Estado, a competitividade e o individualismo exacerbados.

A solidariedade, segundo os dicionários, define-se como “sentimento que leva os homens a ajudarem-se mutuamente”; outro vocábulo, bastante próximo e muitas vezes utilizado como sinônimo é fraternidade, definível como “parentesco de irmãos, convivência como de irmãos, amor ao próximo” (RIOS, 2004, p. 667).

No ideário ocidental, o conceito de solidariedade não é recente (ROSSO, 2007). A solidariedade, em sua concepção mais primitiva, está intimamente atrelada à idéia de uma espécie de laço sanguíneo, ou não, que une os homens entre si segundo formas que se apresentam tradicionalmente ou de maneira natural, devido ao seu prolongamento na história das sociedades.

A maneira filosófica tradicional de explicar aquilo que entendemos por solidariedade humana “é dizer que há algo dentro de cada um de nós – a nossa humanidade essencial – que ressoa com a presença dessa mesma coisa em outros seres humanos” (RORTY, 1994, p. 235). O sentimento de solidariedade é próprio do ser humano, sendo mais forte à medida que os laços familiares são mais intensos.

Portanto, a família surge como a forma mais simples de que se parte para compreender a evolução das sociedades e da própria concepção de solidariedade. A família é “uma forma de sociabilidade tão universal que alguns a chamam natural: um útero social para abrigar a cria humana, da qual se disse que uma espécie de nascimento prematuro lhe impunha uma longa proteção” (DUVIGNAUD, 1995, p. 25).

Na família, experimenta-se o primeiro envolvimento afetivo da solidariedade (ULLMANN, 1993). Trata-se de estruturas moleculares que passaram a formar em conjunto a sociedade. Numa família, todos os membros mantêm relações entre si que podem ser classificadas como domésticas. As afinidades que a comunidade de sangue engendra são principalmente aquelas que os mantêm unidos (RODRIGUES, 2005).

Desta forma, a estrutura das cidades não é apenas uma acumulação quantitativa de pessoas, mas sim habitantes que estabelecem entre si relações, que vão além de uma mera vizinhança ou dependência, trata-se de uma cooperação mútua com contínua especialização de tarefas. Durante este convívio face a face entre seres vivos reunidos no interior de uma

coletividade, munidos da tarefa de uma cooperação mútua, surgem solidariedades efêmeras, resultado de uma formação cultural que decorre da vida urbana (DUVIGNAUD, 1995).

O espaço onde se dará as manifestações mais simples às consideravelmente complexas de solidariedade, se é que se pode fazer tal distinção, será o espaço social formado pelas relações existentes desde sua estrutura mais insipiente, qual seja a família, até as cidades e os Estados. Nessa perspectiva, diz-se que a solidariedade é uma prática alimentada pela sua própria complexidade social.

Na modernidade, ocorrerá um salto importante no pensamento filosófico e sociológico que suscitará elementos essenciais para a formação do conceito de solidariedade. Neste diapasão, expressões como caridade e filantropia passam a adquirir notória importância no contexto das relações sociais. “O dever de prestar ajuda àqueles que passam necessidade são preocupações da Revolução Francesa que, depois de algumas hesitações no início e antes da reação termidoriana, colocava o direito ao socorro público” (FARIAS, 1998, p. 188). Neste sentido, a Constituição Francesa de 1793 passa a estabelecer o que alguns autores chamariam, posteriormente, de um direito fundado na justiça social.

Contudo, não tinha já Fichte, anteriormente, procurado, desde 1795, libertar o pensamento da 'coisa em si' kantiana, tal como a Revolução de 1789 tinha libertado os franceses das instituições arcaicas? A liberdade política não é o resultado do aparecimento em cena da razão, mas o efeito de uma humanidade em marcha procurando novas vias: “Todos os indivíduos estão integrados na grande unidade do espírito” (DUVIGNAUD, 1995, p.122).

Assim, neste período, surge a idéia de que as divisões profissionais engajavam fisicamente e moralmente o indivíduo frente à coletividade humana, defendida por Augusto Comte. Para ele, será através das noções de dever social, de dívida social, que se poderá ter a exata noção da rede de relações sociais e da solidariedade concreta que perpassa a sociedade. Segundo Comte, é no equilíbrio de deveres que se constitui o espaço de liberdade coletiva (FARIAS, 1998).

Entretanto, não se pode falar em solidariedade sem mencionar a valiosa contribuição de Proudhon. Para ele, a sociedade é um ser vivo, dotado de inteligência e de atividade próprias, regido por leis especiais que só a observação pode descobrir e cuja existência se manifesta não sob a forma física mas pelo concerto e pela íntima solidariedade de todos os seus membros (DUVIGNAUD, 1995). Proudhon preconizava uma filosofia ligada ao cotidiano da vida, onde o mundo social é concebido no campo das ações múltiplas dos grupos.

Contudo, é somente no fim do século XIX que advém a lógica da solidariedade como um discurso congruente, que não mais se confunde com expressões como “caridade” ou “filantropia”. A lógica da solidariedade passa a trazer consigo uma nova forma de pensar a sociedade, não somente um sistema de proteção social, mas também como um fio condutor indispensável à construção e à conceitualização das políticas sociais (FARIAS, 1998), cuja contribuição mais marcante, depois das primeiras tentativas de síntese feitas por Charles Renouvier, Charles Secrétan, Alfred Fouillé, Marion e Charles Gide, dá-se com a sistematização do discurso da solidariedade elaborada conceitualmente por Léon Bourgeois e Durkheim.

Para Durkheim, pode-se chamar de consciência coletiva ou comum, o conjunto de crenças e de sentimentos comuns à média dos membros de uma mesma sociedade, formando um sistema determinado dotado de vida própria. Com efeito, a consciência coletiva independe das condições particulares em que se encontram os indivíduos. Estes passam e ela permanece (RODRIGUES. J. A., 2005).

Trata-se, portanto, de algo inteiramente diverso da própria consciência individual. Na realidade, ela forma o tipo psíquico da sociedade. Nessas condições, entende Durkheim que não somente todos os membros do grupo são individualmente atraídos uns pelos outros porque se assemelham, mas são ligados também pela condição de existência deste tipo coletivo, ou seja, a sociedade que eles formam mediante sua reunião (RODRIGUES. J. A., 2005).

Os cidadãos não apenas se querem e se procuram entre si de preferência aos estrangeiros, mas também amam sua pátria. Eles querem-na como a si mesmos, esforçam-se para que ela sobreviva e prospere, porque, sem ela haveria toda uma parte de sua vida psíquica cujo funcionamento seria entravado. Inversamente, a sociedade diligencia para que eles apresentem todas essas semelhanças fundamentais, porque isto é uma condição de coesão (RODRIGUES. J. A., 2005, p. 75).

Para Durkheim, existe uma solidariedade social decorrente de um certo número de estados de consciência comuns a todos os membros de uma mesma sociedade. A parcela que a solidariedade social tem na integração geral da sociedade depende evidentemente da extensão mais ou menos significativa da vida social abrangida e que regulamenta a consciência comum.

Por conseguinte, o ideário da comunidade expressa a síntese integrativa das pessoas que a formam, cada uma delas disposta a superar o seu egoísmo, sem evidentemente abrir mão da respectiva individualidade. Em cada tomada de posição diante dos inumeráveis

problemas sociais, a comunidade busca a unidade, assumindo as responsabilidades sociais que serão intensificadas na medida em que a consciência coletiva for assumindo contornos bem definidos (BALERA, 2007).

Para Durkheim, a solidariedade provém da consciência coletiva que, predominando sobre a consciência individual, aponta para a necessidade de compreensão da solidariedade como aspecto diferenciado da dicotomia público *versus* privado, preordenando o que pode vir a se constituir na responsabilidade social (BALERA, 2007).

Na contramão das doutrinas liberais, os solidaristas procuram oferecer uma visão comum do mundo para demonstrar que os homens, quer queiram ou quer não, são devedores e credores uns em relação aos outros, não significando, por sua vez, que a existência dessas relações recíprocas não traga defeitos em seu bojo (RODRIGUES, J. A., 2005).

A sociedade não produz somente efeitos conforme os princípios de igualdade e de justiça, razão pela qual o discurso solidarista se apresenta também como um projeto ético e moral, querendo trabalhar por uma reforma direcionada para uma maior solidariedade dos indivíduos.

Neste diapasão, mais recentemente surge a idéia de que os sentimentos de solidariedade dependam necessariamente das semelhanças e das diferenças que nos surjam com destaque e que tal destaque seja função de um vocabulário final historicamente contingente (RORTY, 1994). De acordo com tal concepção, o progresso moral existe e caminha em direção de uma maior solidariedade humana. Contudo, tal solidariedade não é pensada como sendo o reconhecimento de um eu central, da essência humana em todos os seres humanos.

É antes pensada como sendo a capacidade de ver cada vez mais diferenças tradicionais (de tribo, religião, raça, costumes, etc) como não importantes, em comparação com semelhanças no que respeita à dor e à humilhação – a capacidade de pensar em pessoas muito diferentes de nós como estando incluídas na esfera do “nós” (RORTY, 1994, p. 239).

No fim do século XIX e início do século XX, a tese da solidariedade, ao angariar espaço nos círculos de discussões político sociais, começa a exercer uma forte influência sobre alguns juristas, o que contribuiu nitidamente para a discussão sobre a inserção desta temática em assuntos que, até então, estavam restritos às questões meramente comerciais e bélicas.

Na realidade, para os juristas engajados no solidarismo, o direito, a solidariedade e a democracia caminham juntos. O discurso do solidarismo jurídico não é somente uma maneira

de se dizer o direito ou se falar sobre ele, trata-se de um novo olhar sobre a sociedade como um todo, abrangendo também sua esfera política (FARIAS, 1998). A articulação das esferas jurídica e política dar-se-á de maneira muito particular.

O discurso do solidarismo jurídico pretendeu ser o fundamento do Estado Democrático de Direito, ou seja, ele considera o campo político no Estado democrático indispensável, a única possível, para a realização do direito no seio de uma organização social. Trata-se de se almejar um Estado, onde se considera a soberania de um direito de solidariedade engendrado pela comunidade política subjacente à organização sobreposta (FARIAS, 1998).

Esta maneira de se pensar o solidarismo jurídico, contribuiu para a elaboração de uma nova forma de solidariedade, aquela cujos fundamentos e campos de atuação se darão no âmbito do relacionamento entre Estados soberanos, no nítido intuito de fomentar o fortalecimento de bases nacionais sólidas capazes de gerar um crescimento contínuo e equilibrado de nações menos favorecidas.

Trata-se, na verdade, de uma construção de novos paradigmas de diplomacia, uma vez que o mundo fora impelido, até agora, por uma dialética em que a dominação e a submissão – alimentadas por egoísmos e ressentimentos – prevaleceram sobre fatores positivos e dinâmicos de progresso.

Com certeza, não é neles, infelizmente, que se pensa, quando se diz “Nós, povos das Nações Unidas”. Mas esta maioria esquecida, estes abandonados, estes marginalizados, estes desempregados, estes doentes reclamam o justo direito de viver. É urgente atender a esta legítima reivindicação, favorecendo a construção de uma nova ordem internacional. A ordem, que reina, hoje, é, aos olhos de muitos:

- uma “ordem” sem diálogo, um universo cujos dirigentes se abandonam a um solilóquio, que acostumamos escutar passivamente há séculos;
- uma “ordem” baseada em privilégios, cujas estruturas permitem a uma minoria ditar leis e regras de comportamento à maioria;
- uma “ordem” em que, na maioria dos casos, os princípios de justiça, de equidade e de solidariedade cedem lugar ao desejo de poder e lucro (TEVOÉDJRÉ, 1981, p. 141).

As condições históricas, há vários séculos, criaram e solidificaram uma mentalidade de dependência, de necessidade de protecionismo, para não dizer mendicidade, em grande parte dos países em desenvolvimento, que serviram como fonte de exploração dos colonizadores. Hoje, quase todos os países, outrora dominados, são independentes, politicamente, mas defrontam-se com infinitas dificuldades (ULLMANN, 1993).

O problema reside, principalmente, no tipo de relações internacionais geradas pelo sistema dos impérios, hoje contestados, e que deu origem a instituições cuja unidade é

imposta de fora (TÉVOÉDJRÉ, 1981). Os especialistas em associações, no direito alemão, opõem esta forma de instituição, chamada *Herrschaft*, baseada na dominação, a um outro tipo de relação social, *Genossenschaft*, no qual a unidade se forma democraticamente.

O contexto pós-Segunda Guerra Mundial, em que se dá a proliferação de organizações internacionais defensora dos Direitos Humanos e a incorporação da busca pela paz e defesa da autodeterminação das nações como tema de Fóruns Internacionais, oferece um cenário bastante profícuo ao movimento massivo dos países africanos rumo à independência. Sua posterior incorporação às Nações Unidas desenha, por conseguinte, um cenário bastante inusitado no âmbito desta organização: a prevalência de países “subdesenvolvidos” em seu quadro formador (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007).

Com o declínio do período colonial, o princípio da autodeterminação dos povos constituiu uma releitura e uma atualização do princípio da soberania sob o ponto de vista do colonizado. Os povos, então, passam a buscar a efetivação real de sua autodeterminação. Tal política cria um novo conceito, o de não-intervenção, que vem a ser o respeito ao princípio da igualdade formal, ou seja, uma igualdade de direito. No plano multilateral a defesa desse princípio é feita especialmente nos debates e recomendações da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Neste contexto, reagindo à forte ingerência externa que tentava imiscuir-se no vazio deixado pela descolonização, é aprovada, por Resolução da XV Assembléia Geral da ONU, a Declaração de Garantia de Independência dos Países Coloniais, a qual tinha por pilares: a) a defesa da autodeterminação dos povos; b) o repúdio a quaisquer tipos de ação armada e medidas de repressão dirigidas contra os povos dependentes; c) a defesa da integridade territorial destes países; d) a defesa da não ingerência nos assuntos internos dos Estados e do respeito aos direitos soberanos de todos os povos; e) entendimento de que a falta de preparação no domínio político, econômico, social ou no campo da educação não deveriam servir de pretexto para o retardamento da independência (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007, p. 10).

A soberania, construída sobre o pilar da não-intervenção – resultado, portanto, do desdobramento jurídico da norma “igualdade soberana” entre os Estados – deu azo a práticas de sujeição e práticas territoriais que terminam por afirmar as fronteiras do Estado soberano. Pode-se considerar que a doutrina da soberania dividiu-se em duas dimensões: a primeira localizada em âmbito interno ou doméstico e a segunda localizada na esfera externa, também chamada de internacional. De um lado, os Estados têm, com relação a esse território e a essa população, o que poderíamos chamar de soberania interna; de outro, detêm o que se poderia chamar de soberania externa, que consiste não na supremacia, mas na independência com respeito às autoridades externas.

No entanto, o cenário favorável no qual foi concebido não se estenderia por muito tempo. Com o fim da guerra fria e a conseqüente queda do Muro de Berlim, a geografia dos povos africanos passou a ser duramente contestada por uma série de movimentos revoltosos. Neste cenário, uma cultura securitária fundada no princípio da não-intervenção já não se mostrava suficiente para atender os imperativos do novo tempo.

Em 1994, o mundo assistiu inerte a um dos episódios mais trágicos da história africana no que diz respeito à violação dos Direitos Humanos. Neste ano, foram mortos em Ruanda certa de 800.000 a 1.000.000 de pessoas entre Tutsis e Hutus moderados – o que equivaleria a 11% do total da população e 4/5 dos Tutsis que viviam no país. O princípio da não-intervenção, presente na Carta das Nações Unidas, serviu naquela época serviram de motivo à inércia de muitos agentes internacionais, que, por sua vez, alegavam o dever de não interferir nos assuntos internos do país, soberano em suas decisões.

Neste contexto, portanto, surge uma nova cultura securitária, oriunda das transformações e adequações, no âmbito das relações internacionais, do conceito de solidariedade, distanciada dessa dialética de dominação e submissão. Essa nova doutrina tem sido chamada de não-indiferença e tem suas raízes no conhecimento popular africano que afirma não ser possível desviar os olhos enquanto a casa de um vizinho está em chamas.

Num discurso proferido na Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1999, o então Secretário-Geral Kofi Annan referiu-se ao genocídio em Ruanda como sinal das conseqüências da inércia das Nações Unidas (SINGER, 2004). Annan deixou clara sua própria posição, alegando que a soberania vem sendo redefinida pelas forças da globalização e da cooperação internacional.

Institucionalizada, esta nova doutrina securitária de não-indiferença traz consigo uma relevante questão: a de que a inviolabilidade dos limites dos Estados não deve ser defendida com maior intensidade do que a vida e dignidade de seus habitantes. Isto implica na idéia de que a justificativa para a inviolabilidade de um Estado não se deve mais dar pela eficácia de uma imposição legalmente aceita – e jamais contestada – de Soberania. O respeito a sua autoridade implica em fazer reconhecer seu comprometimento e efetiva atuação na proteção o bem estar de seus cidadãos.

Esta concepção solidarista prevê, portanto, uma cooperação extensiva e não limitada. A pressuposição solidarista de intervenção humanitária desloca o sujeito do Direito Internacional do Estado para o indivíduo, postulando-o como membro da sociedade internacional, assim como tornando de responsabilidade de seus governantes, além da promoção e garantia da segurança e bem estar de seus cidadãos, assim como a proteção dos

direitos humanos sem os limites territoriais de um só Estado (BULL, 1966).

Desta forma, transcendendo a perspectiva do desenvolvimento como horizonte a ser alcançado, no âmbito de cada uma das unidades de uma sociedade internacional atomizada em Estados-nação, a dinâmica atual impõe o reconhecimento das interligações entre o sucesso do progresso político, econômico e social internos àqueles obtidos para além das fronteiras nacionais.

E, assim, os problemas que afetam a vida dos vizinhos são, à medida que convulsionam a estabilidade do grupo, problemas que importam a todos os países da região. Dentro dessa nova lógica de problemas compartilhados surgem, paralelamente, “espaços alternativos às clássicas vias que reduziram o universo de atores, realidades e relações a dicotomias que carregam, arraigadas em si, fortes hierarquias, como as idéias de Norte/Sul” (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007, p. 12).

Sob essa perspectiva, a marca que passaria a definir a sociedade de Estados seria o reconhecimento recíproco da soberania, mas soberania não é um objeto físico, palpável; ela existe em virtude de significados intersubjetivos que evocam sua existência. Conseqüentemente, novos compromissos podem advir de novas normas compartilhadas, definindo critérios que legitimem as intervenções humanitárias, segundo uma ética solidarista (WHEELER, 2000).

Podemos usar estas questões para iluminar a moralidade da intervenção humanitária. Mas ao fazê-lo, é preciso lembrar que os princípios não podem, sozinhos, determinar as complexas decisões da política externa. Princípios morais podem fornecer metas gerais para orientar as deliberações e prescrever ações que podem ser feitas. Mas eles não podem determinar com mais precisão os objetivos e as escolhas. A ação humanitária pode exigir qualquer coisa para por fim a um massacre a fim de reconstruir uma sociedade cujas instituições tenham falhado. Decidir qual dos vários cursos de ação moralmente admissíveis para uma determinada situação exige discernimento e prudência, mas esta tarefa pertence à política, não à filosofia moral. (NARDIN, 2003, p.20)

Esse solidarismo determina que os governos são responsáveis não só pela proteção dos direitos humanos internamente, mas também por defendê-los externamente. Tal argumento baseia-se na hipótese de que não há nada de natural ou dado sobre a soberania como o limite externo das responsabilidades morais.

No Brasil, desde o século XIX, o princípio da não-intervenção tem orientado a política externa. Inicialmente, objetivou a manutenção de sua independência da antiga metrópole e, logo, com o redesenho do mapa de forças internacionais, a invocação de tal fundamento da política externa brasileira teria seu sentido transmutado para expressar a salvaguarda contra a

investida de potências estrangeiras.

Na realidade, esta política, que impedia o Brasil de atuar de maneira mais ativa no território de seus vizinhos, justificou-se pelo fato do país sempre temer que a adoção de tais medidas pudesse sustentar intervenções semelhantes em seu território por parte das grandes potências, o que permitiu que tal princípio fosse insculpido na Carta Magna de 1988.

Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz explicitado, entre seus Princípios Fundamentais, no art. 1º, I, a soberania com atributo para a constituição do Estado Democrático de Direito. E, no âmbito de suas relações internacionais (art. 4º), rege-se pelos princípios de independência nacional, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica de conflitos, entre outros.

Durante os anos 90, o Brasil procedeu a uma abertura unilateral (ainda que parcial) de seu mercado interno, no contexto da globalização, do neoliberalismo e do Consenso de Washington. Convergindo com a nova agenda internacional pós-Guerra Fria, o país recuou no conceito de soberania igualmente quanto a questões de meio ambiente, patentes, energia nuclear e ao entendimento do papel estratégico reservado ao Estado de companhias do setor energético e de telecomunicações, com privatizações desnacionalizantes (VISENTINI, 2007).

Contudo, mesmo neste novo contexto, as noções de soberania e não-intervenção sobreviveram no Brasil num nível superior ao dos demais países latino-americanos, à exceção de Cuba. Durante a crise haitiana de 1993-94, o país discordou do enfoque intervencionista da OEA, ainda que reconhecendo a gravidade da situação.

Embora esta afirmação do princípio de soberania tenha implicado no não exercício de uma liderança na região, em outras situações o Brasil envolveu-se em assuntos nacionais e regionais nos países vizinhos, mas seguindo rigorosamente as normas internacionais (CERVO, 2001). Foi assim nas diversas crises que atingiram a jovem e frágil democracia paraguaia nos anos 90, nas quais o Brasil atuou, afinado com os parceiros do MERCOSUL. Da mesma maneira, durante o conflito fronteiriço entre Equador e Peru, o Itamaraty recuperou seu antigo papel de mediado, e obteve sucesso na mediação.

A eleição de Luis Inácio Lula da Silva significou um aprofundamento da política externa que se esboçava já no final do governo Fernando Henrique Cardoso e uma nova dimensão para a política de segurança. A recuperação do MERCOSUL e a integração sul-americana passaram a ser prioridade no novo governo, com iniciativas concretas, como a integração da infra-estrutura física da região. Paralelamente, articulava-se uma nova concepção diplomática.

As necessidades econômicas, sociais e políticas pelas quais tem passado as populações

de alguns países forçaram a estruturação de relações internacionais imbuídas de valores humanistas que, como tais, escapam às lógicas reducionistas que pautaram as atuações dos Estados Nacionais até então. Essa atuação internacional diferenciada não encontra sua razão de ser no discurso do interesse nacional, mas edifica-se sobre um sentimento de solidariedade e de responsabilidade global cuja feição universalizante se encontra no que em comum de humano cada indivíduo encerra.

No indivíduo e na assecuração da sua dignidade enquanto ser humano, na possibilidade de melhoria de sua condição de vida, está a razão e o fim da atuação internacional de um Estado que conseguiu, à semelhança da experiência africana, superar aquela que Bauman (2006) denominou como “lógica do entrincheiramento local” (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007, p. 15).

Assim, ao se falar em relações internacionais baseadas, não apenas no intuito de auferir vantagens financeiras ou bélicas, mas no nítido interesse de se reconstruir nações arrasadas materialmente e socialmente, importante destacar aquela que tem sido a atuação brasileira na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), cujo paradigma tem permitido a elaboração de uma nova forma de diplomacia, fundada na solidariedade, sendo sua manifestação mais sensível, a crescente e expressiva transnacionalização de políticas públicas, bastante visualizada no capítulo anterior.

A atuação brasileira no território do país caribenho iniciou-se maio de 2004, no âmbito da MINUSTAH. Essa não foi a primeira vez que o Brasil participou de uma missão desta natureza, mas alguns fatores a tornam especial e paradigmática: a) o contingente do Brasil no Haiti é um dos maiores já deslocados sob o mandato da ONU; b) pela primeira vez a América do Sul tem a maioria da tropa em uma Missão de Paz da ONU; c) pela primeira vez o Brasil tem uma força de paz internacional; e d) a proposta brasileira ultrapassa os objetivos de garantir a instauração de condições seguras para o desenvolvimento de um processo que garanta a livre expressão do povo haitiano para a escolha de seus dirigentes.

Mesmo ciente de suas próprias limitações e necessidades, o Brasil envidou esforços não só para atuar na área militar, mas também, mais amplamente, em outras dimensões, como a social, técnica e cívica, para assistir a população haitiana e para chamar a atenção da comunidade internacional sobre as necessidades do país caribenho. Tal iniciativa, apesar de não demandar enormes montantes de recursos financeiros, aporta auxílio a um país de tudo necessitado e significa uma linha importante de cooperação que se inaugura entre dois países que carregam nas populações que formaram suas sociedades laços étnicos, culturais, religiosos e históricos comuns (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007).

Na realidade, a agenda proposta para a política externa brasileira, a partir de 2003, já havia destacado a necessidade de reforçar uma política de cooperação Sul-Sul com países como a China, Índia, Rússia e África do Sul, bem como os países de língua portuguesa (VALLER FILHO, 2007). De modo geral, a nova diplomacia proposta não se distinguiria, na essência, da tradicionalmente adotada pelo Governo brasileiro, não fosse uma ênfase maior colocada na defesa dos interesses nacionais e da soberania, sobretudo no plano regional, de modo a produzir políticas comuns não só para o desenvolvimento, mas que oferecessem soluções para os graves problemas latino-americanos.

A proposta de reestruturação e cooperação internacional, a partir da diplomacia, denotava um otimismo provavelmente excessivo diante das limitações impostas pela realidade externa aos grandes projetos de mudança do plano internacional, sobretudo a um país dotado de tão poucos recursos como o Brasil. Porém, as intenções do governo brasileiro eram claras: trata-se da implementação de uma nova política externa que deveria, sobretudo, contribuir para reduzir as tensões internacionais e trabalhar por um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, respeitando as diferenças culturais, religiosas e étnicas.

A valorização dessa perspectiva ampliada de responsabilidade, partindo de um país periférico no sistema internacional para outro, também periférico, desfaz a idéia de que a ajuda e a cooperação podem somente se efetivar no âmbito e sentido das relações Norte/Sul ou Desenvolvidos/Subdesenvolvidos. Ademais, não estão mais a se reproduzir os esquemas de dominação que são impostos aos mais fracos a partir das potências mundiais. Trata-se de um novo paradigma de política que não se mantém indiferente aos sofrimentos e carências das nações menos favorecidas.

Tais elementos evidenciam a reorientação da atuação externa brasileira também considerando a solidariedade e a responsabilidade devida para com as populações que sofrem em função de conflitos internos, carências de todas as ordens, repressão, falência do Estado, impossibilidade ou ausência de vontade deste de reduzir tais sofrimentos.

Tal como na África, a atuação do Brasil começa a ser orientada pela convicção de que já não é possível desviar o olhar quando a casa do vizinho arde em chamas. Nisso não há ineditismo. A sensação de que a minimização das desigualdades substanciais entre os países é uma condição *sine qua non* para o avanço geral também foi vivenciada nas décadas de 60 e 70, quando o contexto da descolonização ensejou uma série de propostas a partir de países subdesenvolvidos. Entre essas propostas estavam um Novo Direito e uma Nova Ordem Econômica Internacional. No entanto, enquanto nesse momento, o discurso não encontrou na prática um modo de viabilizar a realização de seus anseios, o presente inverte esta lógica e coloca a prática à frente da retórica (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007, p. 17).

Neste caso, o discurso sucedeu ou acompanhou a prática que, por sua vez, marcada por uma latente perspectiva humanista, reconhece a importância e busca sobrepor os valores da solidariedade e da cooperação àqueles da indiferença e omissão perante os menos favorecidos. Essa perspectiva é, desde logo, anunciada como parte de uma política que pretende vê-las em operação, superando as posturas meramente reativas que habitualmente acompanham os discursos afetos ao tema no cenário internacional.

Acontece assim um ajustamento particular, em que as práticas de cooperação antecedem a sustentação em diferentes foros do discurso da solidariedade. Tomando em consideração, por exemplo, o que aconteceu durante as décadas de 60 e 70, em que apesar dos discursos e documentos internacionais firmados, pouco se conseguiu fazer de efetivo para melhorar as condições de vida das populações dos países subdesenvolvidos, percebe-se a diferença da dinâmica que vem se desenvolvendo em termos de Política Internacional sob o atual governo. Essa dinâmica é, sem dúvida, nova, e os valores que a inspiram compõem o arcabouço que dá sustentação àquele que vem se definindo como princípio da não-indiferença (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007).

No caso haitiano, a política externa brasileira aportaria uma série de novos e importantes elementos para a formulação de uma diplomacia solidária.

4.3 DO DEVER DE ASSISTÊNCIA E DE AFINIDADE: A CONTRIBUIÇÃO DE JOHN RAWLS PARA A ELABORAÇÃO DO NOVO PARADIGMA DE ATUAÇÃO HUMANITÁRIA

A atuação brasileira no Haiti inaugura uma nova forma de pensar as relações internacionais, focada na construção de um “novo paradigma de cooperação internacional, com ênfase em projetos que produzam resultados focalizados no combate à pobreza e fortaleçam a capacidade do Estado de prestar serviços à população” (AMORIM, 2006).

Tal paradigma trouxe elementos fundamentais para se falar em uma nova concepção de solidariedade internacional, baseada na transnacionalização de políticas públicas, com vistas a fomentar o fortalecimento do Estado, considerando que para um país se constituir democrático e justo precisa da realização eficaz de políticas sociais (ZALUAR, 1997).

Na realidade, pode-se dizer que o Brasil inaugura uma nova espécie de solidariedade internacional, marcada por uma interlatinoamericanidade (Cooperação Sul-Sul), onde se

passa a conceber a ajuda humanitária internacional não mais apenas como um simples envio de tropas ou mantimentos, mas sim como a própria formulação de políticas públicas transnacionais, com o objetivo claro de criar bases sólidas para a reconstrução de nações menos favorecidas ou assoladas por conflagrações belicosas e instabilidades políticas.

Este novo paradigma de solidariedade internacional, parte do princípio de que as sociedades oneradas por condições desfavoráveis (RAWLS, 2001), como é o caso do Haiti, embora não sejam expansionistas nem agressivas, necessitam da formação de uma sólida base política, social, tradição cultural, bem como de recursos materiais e tecnológicos necessários para que se tornem sociedades bem ordenadas.

Na realidade, o cerne da questão diz respeito à formulação de um novo conceito de solidariedade que transcende os meros limites territoriais de um Estado, cujo interesse precípuo será fomentar a reconstrução de nações afligidas, mesmo que não sejam próximas geograficamente ou historicamente.

Para tanto, buscar-se-á neste momento identificar alguns princípios defendidos por John Rawls⁴⁶ em sua Teoria da Justiça, mormente aqueles contidos em sua obra “O direito dos povos” (publicada originalmente em inglês com o título *The Law of Peoples*), na qual são apresentados como elementos fundamentais para construção do novo paradigma jurídico o dever de assistência e de afinidade, entendidos como a busca de elevar os pobres do mundo até que se tornem cidadãos livres e iguais de uma sociedade razoavelmente liberal ou membros de uma sociedade hierárquica decente.

A Teoria da Justiça como equidade proporcionou uma grande transformação da filosofia política anglo-saxã, retirando-a de uma fase de apatia intelectual para impulsioná-la a um movimento de retomada espetacular (MÖLLER, 2006). De fato, a obra-prima de John Rawls foi publicada em pleno clima de agitação cultural e geopolítica: a Guerra do Vietnã mobilizava professores e estudantes, fosse para apoiar a investida norte-americana contra o avanço soviético ou para defender os direitos humanos e a soberania política dos povos do chamado terceiro mundo (OLIVEIRA, 2003).

Após a Segunda Guerra Mundial, o Ocidente assistiu a um significativo progresso econômico, porém a retração desenvolvimentista que se seguiu trouxe de volta o tema da justiça distributiva. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos da América firmaram-se como

⁴⁶ John Rawls nasceu em Baltimore, em 1921, tendo sido professor na Universidade de Princeton (1950), em Cornell (1953), e no *Massachusetts Institute of Technology* (1960). Como bolsista da *Fullbright Foundation*, esteve em Oxford, em 1952, ano a partir do qual passou a publicar artigos em revistas especializadas sobre questões da filosofia moral e política. Tornou-se conhecido na comunidade científica internacional em 1971 quando publicou o livro *A Theory of Justice* (Uma Teoria da Justiça). Faleceu com a idade de 81 anos, no dia 24 de novembro de 2002, em Harvard, Universidade na qual ensinava desde 1962.

potência dominante no cenário internacional, passando a intervir econômica, militar e politicamente em outros países, especialmente nos do chamado “Terceiro Mundo” (ZAMBAM, 2004). Tal domínio adquiriu proporções gigantescas quando da crise das sociedades socialistas, simbolizada na queda do muro de Berlim.

Tal política intervencionista foi criticada veementemente por Rawls:

[...] os Estados Unidos derrubaram as democracias de Allende no Chile, Arbens na Guatemala, Mossadegh no Irã, e dos Sandinistas na Nicarágua. Quaisquer que sejam os méritos desses regimes, operações clandestinas contra eles foram levadas a cabo por um governo movido por interesses monopolísticos e oligárquicos, sem o conhecimento e a crítica do povo (RAWLS, 2001, p. IX).

Deste modo, além de assumir publicamente seus posicionamentos pacifistas opostos à política externa americana, Rawls também se preocupava com o destino dos programas previdenciários e das políticas públicas do chamado “Estado do bem-estar social”, o *welfare state*. “A questão do igualitarismo e o desafio de resolver as crescentes desigualdades sociais no seio do capitalismo tardio, permeiam, decerto, o desenvolvimento de sua filosofia política” (OLIVEIRA, 2003, p. 11).

Portanto, a obra de John Rawls, advinda deste cenário de efervescência social, exsurge de forma a preencher a carência de uma teoria política que responda às mais diversas situações e questões levantadas pela sociedade contemporânea. “A marcante contribuição de Rawls está em ter sabido contextualizar temas recorrentes em filosofia política e em apresentá-los de forma atualizada, compacta e organizada no decorrer de sua obra” (ZAMBAM, 2004, p. 22).

O impacto provocado pela teoria rawlsiana na filosofia política deriva, em grande medida, do surgimento de uma concepção de justiça, elaborada sobre bases contratualistas, que fornece uma alternativa às doutrinas intuicionistas e utilitaristas, e se configura como uma proposta liberal que, em função da valoração que faz da igualdade, passou-se a denominar como liberal igualitária (MÖLLER, 2006).

A alternativa que Rawls pretende oferecer perpassa necessariamente por uma reelaboração da doutrina contratualista.

Meu objetivo é apresentar uma concepção de justiça que generaliza e leva a um plano superior de abstração a conhecida teoria do contrato social como se lê, digamos, em Locke, Rousseau e Kant. Para fazer isso, não devemos pensar no contrato original como um contrato que introduz uma sociedade particular ou que estabelece uma forma particular de governo. Pelo contrário a idéia norteadora é que os princípios da justiça para a estrutura básica da sociedade são o objeto do consenso original. São esses princípios que pessoas livres e racionais, preocupadas em

promover seus próprios interesses, aceitariam numa posição inicial de igualdade como definidores dos termos fundamentais de sua associação (RAWLS, 1997a, p.12).

Nestes termos, pode-se dizer que John Rawls foi capaz de contextualizar a tradição contratualista, pelo que foi considerado por Otfried Höffe como “a figura mais importante no atual renascimento da teoria do contrato” (NEDEL, 2000, p. 29). Rawls pretendeu ir além do contratualismo clássico e elaborar um contrato social diferente de qualquer outro, o que, por sua vez, irá se contrapor veementemente às formulações do utilitarismo clássico.

O utilitarismo, de uma maneira geral, impõe que os arranjos sociais sejam tais que maximizem a felicidade plena de seus membros, sem levar em conta como os benefícios e desvantagens são distribuídos, a menos que afetem o total. Assim, a questão do bem estar social apresenta importantes conseqüências econômicas, como, por exemplo, na transferência distributiva de riquezas dos mais ricos para os mais pobres, na proporção em que diminui uma utilidade marginal (OLIVEIRA, 2003).

A perspectiva utilitarista é considerada portadora de uma especial preocupação com a felicidade geral ou com o bem-estar coletivo, contudo é incapaz de considerar os interesses individuais. O princípio da utilidade entende que os indivíduos, ao buscarem a felicidade individual, estarão contribuindo para que a comunidade em geral conquiste a sua felicidade.

Entendido dessa forma, o utilitarismo concebe a sociedade bem ordenada como aquela em que as instituições conseguem obter o máximo de felicidade para o maior número de seus membros (elevem ao máximo o saldo líquido de satisfações).

[...] Por princípio da utilidade entende-se aquele princípio que aprova ou desaprova qualquer ação, segundo a tendência que tem a aumentar a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo, ou, o que é a mesma coisa em outros termos, segundo a tendência a promover ou a comprometer a referida felicidade. Digo qualquer ação, como o que tenciono dizer que isto vale não somente para qualquer ação de um indivíduo particular, mas também qualquer ato ou medida de governo.

[...] O princípio que estabelece maior felicidade de todos aqueles cujo interesse está em jogo, como sendo a justa e adequada finalidade da ação humana, e até a única finalidade justa, adequada e universalmente desejável: da ação humana, digo, em qualquer situação ou estado de vida, sobretudo na condição de um funcionário ou grupo de funcionários que exercem os poderes do governo. (BENTHAM, 1974, p. 10)

Desta maneira, a realização da justiça resume-se à maximização do bem-estar que é revelada pelo intermédio de um hipotético observador racional, compreensivo e imparcial, o qual se identifica com os desejos dos membros da sociedade e os experimenta como se fossem seus, sem que tenha importância o modo como essa soma de satisfações é distribuída

ao longo do tempo. “Assim, os princípios da escolha racional utilizados para um único ser humano são adotados para a sociedade como um todo” (MÖLLER, 2006, p. 23).

Uma vez que o princípio, para um indivíduo, consiste em promover na medida do possível seu próprio bem-estar, seu próprio sistema de desejos, para o utilitarismo, o princípio para a sociedade é promover ao máximo o bem-estar do grupo, realizar até o mais alto grau o abrangente sistema de desejos ao qual se chega com a soma dos desejos de seus membros.

De igual modo, como um indivíduo avalia vantagens presentes e futuras com perdas presentes e futuras, assim a sociedade pode contrabalançar satisfações e insatisfações entre diferentes indivíduos. “Dessa forma, por meio da observação dos fatos, chega-se ao princípio da utilidade de um modo natural: uma sociedade está adequadamente ordenada quando suas instituições maximizam o saldo líquido de satisfações” (RAWLS, 1997a, p. 26).

A teoria utilitarista torna-se bastante atraente mediante outra observação. Os dois conceitos principais de ética são o de justo e de bem, derivando destes o conceito de uma pessoa moralmente digna. Logo a estrutura da ética utilitarista é definida em grande parte pelo modo como ela define e correlaciona essas duas noções básicas. “Ora, parece que a maneira mais simples de relacioná-las é a praticada pelas teorias teleológicas: o bem se define independentemente do justo, e então o justo se define como aquilo que maximiza o bem” (RAWLS, 1997a, p. 26).

Assim, o utilitarismo para alcançar uma sociedade melhor, otimiza a média de bem-estar dos cidadãos, as condições de conjunto dos indivíduos, a satisfação global das necessidades, o saldo das satisfações. De acordo com o princípio utilitarista, a sociedade está ordenada de forma correta e, portanto, justa, quando suas instituições mais importantes estão planejadas de modo a conseguir o maior saldo líquido de satisfação obtido a partir da soma das participações individuais de todos os seus membros.

A este princípio utilitarista subordina expectativas, ideais – e mesmo a justiça para com determinados indivíduos ou grupos. Não se preocupa com quem não atinge a média, pois em nome da maximização da média geral de bens materiais e a segurança social, é capaz de sacrificar liberdades e outros direitos básicos em prol de sua concretização (NEDEL, 2000). Isto ocorre porque o bem-estar social depende direta e exclusivamente dos níveis de satisfação e de insatisfação dos indivíduos sem que sejam levados em conta os objetos dos desejos.

Em torno da teoria utilitarista é organizada uma maneira de pensar capaz de perpassar a individualidade das pessoas de penetrar nas manifestações culturais e na organização política e social. Como exemplo, influencia a estruturação da economia de mercado e a organização de diversos serviços de saúde, assim como a organização e a administração do

orçamento familiar (ZAMBAM, 2004).

O pensamento utilitarista é maximizador das satisfações e às instituições sociais é dada a responsabilidade de concretizar esse objetivo. Assim, entende-se que é racional ao homem maximizar a realização de seu sistema de desejos, também é justo que uma sociedade maximize o saldo líquido de satisfação obtido com referência a todos os seus membros.

Portanto, a maneira mais natural de chegar ao utilitarismo (embora não seja, é óbvio, a única maneira) é adotar para a sociedade como um todo os princípios da escolha racional utilizados para um único ser humano. Reconhecendo isso, logo se entende o lugar do observador imparcial e da ênfase na solidariedade da história do pensamento utilitarista. É de fato por meio da concepção do observador imparcial e do uso da identificação solidária na orientação de nossa imaginação que o princípio adequado para um único ser humano se aplica à sociedade (RAWLS, 1997a, p. 29).

Nessa concepção de sociedade, os indivíduos isolados são vistos como um número correspondente de linhas ao longo das quais direitos e deveres devem ser atribuídos e os poucos meios de satisfação distribuídos de acordo com certas regras, de modo a permitir o preenchimento máximo de carências. Portanto, eleger-se como ideal, individual e social, o máximo grau de satisfação, sustentando que as ações são justas na medida em que tendem a produzir felicidade.

A possibilidade de aplicar o princípio utilitarista na organização da sociedade condiz com a necessidade de se colocar o interesse de cada indivíduo em harmonia com os da comunidade. O utilitarismo pode ser considerado à luz da combinação dos pressupostos do *welfare state*, do “ranking pela soma”, segundo o qual as informações sobre utilidade relativas a qualquer estado são avaliadas considerando apenas o somatório de todas as utilidades desse estado, e do consequencialismo (OLIVEIRA, 2003).

De acordo com o princípio da utilidade, a redução de expectativas e a desconsideração das concepções particulares de bem dos indivíduos pertencentes àqueles grupos não caracterizaria uma situação de injustiça, sendo justificado o proveito da maximização do bem-estar da maioria (MÖLLER, 2006).

Neste ponto reside o motivo da recusa do princípio da utilidade por John Rawls, na medida em que este propõe-se a elaborar uma teoria da justiça própria para uma sociedade democrática e pluralista, que assegure direitos e garantias individuais para todos os cidadãos. Portanto, contra os modelos utilitaristas, a reformulação rawlsiana do seu liberalismo político procura manter a idéia diretriz da primazia do justo sobre o bem de forma a satisfazer parcialmente esses requisitos e a realizar aqueles inerentes a um consequencialismo contratual igualitarista (OLIVEIRA, 2003).

Em uma sociedade justa, as liberdades da cidadania igual são invioláveis e os direitos assegurados não estão sujeitos a qualquer tipo de negociação ou a qualquer cálculo que venha a exigir a perda de liberdade de alguns para que outros partilhem um maior bem (ARAÚJO, 2003).

Esses princípios excluem instituições que se justificam com base no argumento de que as privações de alguns são compensadas por um bem maior do todo. Pode ser conveniente mas não é justo que alguns tenham menos para que outros possam prosperar. Mas não há injustiça nos benefícios maiores conseguidos por uns poucos desde que a situação dos menos afortunados seja com isso melhorada. A idéia intuitiva é a de que, pelo fato de o bem-estar de todos depender de um sistema de cooperação sem o qual ninguém pode ter uma vida satisfatória, a divisão de vantagens deveria acontecer de modo a suscitar a cooperação voluntária de todos os participantes, incluindo-se os menos bem situados (RAWLS, 1997a, p. 16).

O modelo de sociedade bem ordenada idealizado por John Rawls, decorrente da aplicação de princípios de justiça à estrutura básica da sociedade, apresenta-se como uma alternativa liberal-igualitária que, ao estabelecer a igualdade como elemento essencial de uma concepção de justiça que postule a concretização da liberdade, possibilita a reconciliação da liberdade e da igualdade.

Segundo Rawls, o grau de justiça realizado numa sociedade não se mede pelos mais afortunados. É que, numa sociedade bem ordenada, todos os que dela participam, especialmente os menos privilegiados, devem beneficiar-se de modo apropriado dos benefícios da cooperação social (NEDEL, 2000).

Assim, a alternativa rawlsiana ao utilitarismo clássico demonstra ser totalmente pertinente e condizente com a realidade, visto que a adoção de sua teoria da justiça permite-nos afirmar que, qualquer que seja a posição de um indivíduo menos favorecido na sociedade, resultante ou não das escolhas que fez, jamais será subjugado ou terá seus direitos e garantias individuais desrespeitados. “Rawls pensa que uma sociedade regida pelo princípio da utilidade não alcança a mesma estabilidade que tem a sociedade pelo princípio da justiça” (NEDEL, 2000, p.28).

Deste modo, pode-se dizer que Rawls define a sociedade como uma associação mais ou menos auto-suficiente de pessoas que em suas relações mútuas reconhecem certas regras de conduta como obrigatórias e que, na maioria das vezes, agem de acordo com elas. Além disso, para Rawls, estas regras refletem um sistema de cooperação entre as pessoas, que caracterizando a sociedade como “um empreendimento cooperativo que visa vantagens mútuas” (RAWLS, 2000, p. 4).

Assim, a sociedade rawlsiana é, por natureza, cooperativa. As pessoas compreendem

que a cooperação social possibilita que elas tenham uma vida melhor individualmente do que teriam caso não houvesse tal cooperação e se dependessem de seus próprios esforços e recursos para atingir os seus objetivos (BRAGA, 2008).

A sociedade enquanto esse empreendimento cooperativo, todavia, não está isenta de conflitos. As pessoas concordam que é melhor para elas individualmente fazerem parte de um meio cooperativo, mas não necessariamente concordam quanto à distribuição de benefícios produzidos pela cooperação social, de modo que, acredita Rawls, cada um preferirá obter para si uma parcela maior, a uma menor destes benefícios. A discussão sobre a justiça em John Rawls nasce, por sua vez, dessa necessidade de se estabelecer um parâmetro distributivo dos benefícios obtidos por meio da cooperação social com o qual as pessoas concordem.

Para resolver o conflito sobre a distribuição dos bens, Rawls (1971-2000) cria a sua alegoria do contrato social como objetivo de formular os princípios de justiça que regularão a vida em sociedade e que servirão como parâmetro distributivo dos benefícios sociais (BRAGA, 2008, p. 146).

Na alegoria do contrato social de Rawls, os homens encontram-se na chamada posição original (*original position*), que corresponde ao estado de natureza das teorias contratualistas tradicionais. Entende-se como uma situação puramente hipotética, caracterizada de modo a conduzir uma determinada concepção de justiça. A posição original supõe ser a mais favorecida interpretação filosófica de um hipotético *status quo* inicial (DANIELS, 1989).

De acordo com a posição original, os homens não sabem, entre outras coisas, que lugar ocupam na sociedade, se são ricos ou pobres, qual a sua classe e seu status social. Além disso, não têm informação alguma a respeito de seus dotes e habilidades naturais, nem sobre suas capacidades físicas e mentais, tais como força ou deficiência física, inteligência ou ausência desta.

Essa posição original é assim caracterizada pelo que Rawls denomina de véu de ignorância (*veil of ignorance*), ou seja, pela falta de informação que os homens possuem a respeito de si mesmos e dos outros. É sob o véu de ignorância que os homens escolhem os princípios de justiça, e é ele que garante que ninguém será favorecido ou desfavorecido quando da escolha deste, em função da sorte natural, que dispõe dotes naturais e habilidades às pessoas, ou da sorte social, que identifica as pessoas nesta ou naquela posição mais beneficiada socialmente.

Sob o véu da ignorância, os homens não têm conhecimento de sua situação real na sociedade e de sua posição mais ou menos desprivilegiada, e nem das condições reais da

sociedade; tampouco o têm de seus talentos e capacidades naturais, e sequer ao menos de sua própria personalidade. Eles devem decidir, fazendo uso de todo o conhecimento geral acerca da vida social e da psicologia humana, quais princípios devem governar sua vida comum (DOMINGUES, 2002).

Neste ponto, é necessário destacar a definição de bens sociais primários, porque é precisamente em relação a eles que serão aplicados os princípios de justiça. Rawls define esses bens de maneira mais ampla, como coisas que se supõe que um homem racional deseja, não importando mais o que ele deseje (BRAGA, 2008). Os bens sociais primários – liberdade e oportunidade, renda e riqueza e as bases do auto-respeito – têm de ser distribuídos igualmente, a menos que uma desigual distribuição de qualquer um desses bens for em favor do menos privilegiado (MACEDO, 1995).

Para Rawls, as pessoas desejam ter uma quantidade maior a uma menor destes bens independentemente dos seus planos de vida. Por isso mesmo, eles são chamados de bens sociais primários. É a partir da posse destes bens que as pessoas acreditam poder realizar seus planos de vida com maior sucesso. Desta forma, Rawls busca especificá-los em cinco grupos:

- a. direitos e liberdades básicos;
- b. liberdade de circulação e livre escolha da ocupação face a um quadro de oportunidades plurais;
- c. poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica;
- d. rendimento e riqueza; e, por fim,
- e. as bases sociais do respeito próprio ou auto-respeito (RAWLS, 1997b, p. 181-182).

Os princípios de justiça são escolhidos para regular a distribuição destes bens sobre as expectativas comuns das pessoas, sobre o que elas individualmente consideram relevante dispor enquanto bem social, que as permitam perseguir e realizar os seus planos de vida. “A chave de sucesso de uma sociedade bem ordenada seria distribuir estes bens com justiça equitativa” (TRINDADE, 2008, p. 82). Neste diapasão, Rawls considera que as pessoas escolhem dois princípios de justiça.

O primeiro garante um sistema de liberdades básicas para todos, igualdade equitativa de oportunidades e uma divisão social igual da renda e da riqueza. O segundo é decorrente do primeiro. Considerando que algumas pessoas, que não se sabe quem são, são menos favorecidas que outras pela sorte natural ou social, é compreensível que, no momento de elaboração do contrato, seja escolhido um princípio que as proteja dessas contingências naturais e sociais.

Assim, as pessoas se dão conta de que, quando caírem os véus de ignorância que as cobrem, algumas delas se encontrarão em posição de desvantagem em relação às outras. Deste modo, as pessoas concordam, então, em admitir que tais desigualdades serão aceitas se, e somente se, forem vantajosas para os menos favorecidos da sociedade.

Os dois princípios de justiça são apresentados por Rawls:

- a. Cada pessoa tem um direito igual a um esquema plenamente adequado de iguais liberdades básicas que seja compatível com um esquema idêntico de liberdades para todos.
- b. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: por um lado, têm de estar associadas a cargos e posições abertos a todos segunda as circunstâncias da igualdade equitativa de oportunidades; por outro, têm de operar no sentido do maior benefício possível dos membros menos favorecidos da sociedade (RAWLS, 1997b, p. 277).

A justiça rawlsiana consiste nessa premissa de compensação, em função mesmo da defesa do liberalismo. As compensações têm o papel de manter plenamente ativas as liberdades das pessoas menos favorecidas, porque preservam as pessoas em uma condição de igualdade política e social enquanto agentes plenamente capazes de buscar realizar os seus planos de vida dentro das possibilidades existentes, com as liberdades, as oportunidades e o sentimento de auto-respeito (BRAGA, 2008).

Assim, a escolha dos princípios é feita de modo que as pessoas não são capazes de propor supostos princípios de justiça que favoreçam mais a umas que a outras. Segundo Rawls, seriam então escolhidos dois princípios de justiça. O primeiro – princípio da igualdade – garante um igual sistema de liberdades e direitos o mais amplo possível para as pessoas lidado a cargos e posições sociais. O segundo – princípio da diferença – assegura que as eventuais desigualdades econômicas na distribuição de renda e riqueza somente são aceitas caso beneficiem especialmente os menos favorecidos.

Além da elaboração desses dois princípios de justiça é preciso considerar que as doutrinas abrangentes morais, filosóficas ou religiosas, de cunho particular de cada pessoa, sejam deixadas de lado. O contratualismo rawlsiano é estritamente político. As pessoas não são motivadas por razões particulares relacionadas a qualquer tipo de princípio religioso, filosófico ou moral, mas o são exclusivamente pela concepção política de justiça, de modo que é constituído um consenso de sobreposição capaz de promover tal concepção entre as diversas crenças.

É preciso, portanto, de acordo com Rawls, que a sociedade seja regulada por uma concepção política de justiça, a fim de promover os justos termos de cooperação entre seus

membros. Tal concepção política de justiça – a justiça como equidade – caracteriza a sociedade bem ordenada como aquela na qual (1) todos aceitem e saibam que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e (2) as instituições sociais básicas geralmente satisfazem, e geralmente se sabe que elas satisfazem, esses princípios. É a certeza da reciprocidade no trato entre os homens e a confiança nas instituições sociais que preservam a sociedade como um empreendimento cooperativo.

A justiça, na concepção de Rawls, deve, através das instituições sociais, garantir que não ocorram distinções arbitrárias entre as pessoas na atribuição de direitos e deveres básicos na sociedade, e garantir também regras que proporcionem um equilíbrio estável entre reivindicações de interesses concorrentes das vantagens da vida social e na distribuição de renda e riqueza. É a partir da concepção política de justiça gestada numa condição de equidade entre as pessoas que se desenha o cenário de justiça social rawlsiano (BRAGA, 2003).

Assim, o quadro final apresentado, agregando-se todas as considerações sobre a justiça rawlsiana é expresso pela idéia de sociedade bem-ordenada. Segundo Rawls, sociedade bem-ordenada é aquela que apresenta três características: publicidade dos princípios de justiça, lealdade das instituições sociais aos princípios de justiça e força de compromisso por parte das pessoas quanto ao cumprimento desses princípios. A publicidade dos princípios de justiça é verificada a partir do momento em que cada pessoa aceita, e sabe que todas as outras também aceitam, os mesmos princípios de justiça. Isso faz da justiça uma concepção pública.

Além disso, as pessoas geralmente sabem que as instituições políticas, sociais e econômicas da estrutura básica da sociedade satisfazem esses princípios sendo leais a eles. Deste modo, e em função mesmo das duas condições anteriores, concordam em cumprir tais princípios tendo a certeza de que todas elas e também as instituições as cumprirão.

A idéia principal é simplesmente a de que uma sociedade bem-organizada (correspondendo à justiça como equidade) é em si mesma uma forma de união social. [...] Os dois traços característicos estão presentes: a implementação bem sucedida de instituições justas é o objetivo final partilhado por todos os membros da sociedade, e essas formas institucionais são valorizadas em si próprias (RAWLS, 1997a, p. 586).

A sociedade bem-ordenada é aquela que tem por base a concepção política da justiça. Isto é, uma concepção pela qual os cidadãos que afirmam doutrinas abrangentes opostas promovam um consenso de sobreposição, subscrevendo essa concepção política da justiça como aquela que aproxima o conteúdo dos seus juízos políticos sobre as instituições básicas

da sociedade.

Nos fins da década de 80, John Rawls passou a estudar as possibilidades de estender o conceito de justiça como equidade no plano interno, exposta na Teoria da Justiça e no Liberalismo Político, para um nível externo, global, denominado de Sociedade dos Povos.

Em sua obra intitulada *O Direito dos Povos (The Law of Peoples)*, Rawls estende a idéia do contrato social da justiça como equidade à Sociedade dos Povos – liberais e não-liberais – com o intuito preciso de julgar os objetivos e limites da guerra justa, ou seja, para regulamentar a conduta recíproca, assegurando a coexistência pacífica dos povos. Estes são atores da Sociedade dos Povos assim como os cidadãos são os atores na sociedade nacional, e possuem características institucionais, culturais e morais que os distinguem de Estados e nações, ao mesmo tempo em que determinam suas afinidades comuns e uma identidade coletiva (OLIVEIRA, 2003).

Deste modo, o termo Sociedade dos Povos foi utilizado para designar “todos os povos que seguem os ideais e os princípios do Direito dos Povos nas suas relações mútuas” (RAWLS, 2001, p. 07).

O conteúdo do Direito dos Povos é desenvolvido e ampliado a partir de uma idéia geral de justiça, desenvolvido em relação à idéia de justiça como equidade em *Uma Teoria da Justiça*. Esta idéia de justiça está baseada no contrato social, “e o processo seguido antes que os princípios de direito e de justiça sejam relacionados e acordados é, de certa maneira, o mesmo no caso nacional e no internacional” (RAWLS, 2001, p. 04).

Rawls propõe-se a considerar cinco tipos de sociedades nacionais.

(1) os povos liberais razoáveis: aqueles que aderem, numa maior ou menor proporção, ao modelo descrito pela justiça como equidade, portanto as democracias constitucionais ocidentais e aquelas que subscrevem aos princípios do Estado democrático de direito; (2) os povos decentes: povos não-liberais com uma estrutura básica que pode ser denominada "hierarquia de consulta decente", na medida em que não negam os direitos humanos, mas os reconhecem e os protegem, inclusive permitindo aos seus cidadãos o direito de serem consultados ou um papel substancial nas decisões; (3) Estados fora da lei: regimes que se recusam a aquiescer a um Direito dos Povos razoável, recorrendo à guerra e ao terrorismo para promover seus interesses não-razoáveis; (4) sociedades sob o ônus de condições desfavoráveis: aquelas cujas circunstâncias históricas, sociais e econômicas tornam difícil, se não impossível, alcançar um regime bem-ordenado; (5) os absolutismos benevolentes: povos que honram os direitos humanos mas negam aos seus membros um papel significativo nas decisões políticas (OLIVEIRA, 2003, p. 40).

O projeto de vincular um contrato social a uma Sociedade dos Povos será desenvolvido em quatro partes, englobando a teoria ideal e a teoria não-ideal. As duas primeiras partes tratam do que é chamado de teoria ideal, a primeira em relação à sociedade

dos povos democráticos ideais, a segunda, dos povos decentes; a terceira parte trata da teoria não-ideal, que inclui basicamente a questão das guerras justas e injustas e dos povos onerados, isto é, que têm condições iniciais desfavoráveis. Finalmente, a quarta parte contém a conclusão, com a discussão geral das implicações e conseqüências de sua teoria (SILVEIRA, 2002).

O modelo de representação do contrato social para a Sociedade dos Povos obedece à mesma orientação apresentada no caso interno em quase todos os seus aspectos. Os povos (liberais e decentes) são considerados racionais e razoáveis e, portanto, capazes de determinar os seus interesses próprios e de cooperar entre si, estabelecendo conjuntamente os princípios de justiça para a sociedade por eles formada.

Além disso, os povos estão também cobertos pelo véu de ignorância. Deste modo, eles não conhecem o tamanho de seu território, a população ou a força relativa uns dos outros, como também desconhecem a condição de seus recursos naturais e o grau de desenvolvimento econômico que possuem.

Os povos vêem a si mesmos como livres e iguais por gozarem de uma posição equitativa no momento de escolha dos princípios que nortearão a Sociedade dos Povos. Rawls entende que, de acordo como esta situação, os povos estão simetricamente dispostos em relação uns aos outros, o que garante a imparcialidade na escolha dos princípios de justiça entre eles.

A posição original global deve, por conseguinte, ser concebida como sendo a reunião, não dos representantes das diferentes categorias da espécie humana, preocupados em assegurar, da melhor maneira, as condições de realização de sua concepção da vida boa, mas dos representantes dos diversos povos preocupados em realizar, do melhor modo, sua concepção da sociedade justa. A hipótese é de que esses representantes ignorem o conteúdo particular de sua concepção, assim como a dimensão, a riqueza, a localização geográfica e todas as outras características particulares de seu povo (ARNSPERGER; PARIJS, 2000).

No entanto, há uma diferença importante quanto às doutrinas abrangentes. Na sociedade fechada, as pessoas, em função da capacidade para uma concepção de bem que possuem, desenvolvem e se identificam com doutrinas abrangentes religiosas, morais ou filosóficas com as quais relacionam os seus objetivos de vida e sua maneira de ver o mundo.

Os povos, ao contrário, representam os seus cidadãos, as pessoas que deles fazem parte e, como agentes coletivos, não possuem para si uma doutrina abrangente a ser defendida propriamente. Assim, em relação aos métodos de escolha dos princípios de justiça, diferentemente na sociedade fechada em que as pessoas decidem que princípio seguirão,

Rawls afirma que os povos não decidem por si quais os princípios a nortear a sua conduta, mas estes são retirados da tradição e da prática internacionais:

Extraio esses princípios grandemente tradicionais da história e dos usos do Direito e da prática internacionais. As partes não recebem um menu de possibilidades de princípio e ideais a escolher, como acontece no *Liberalismo político* ou em *Uma teoria da justiça*. Em vez disso, os representantes de povos bem-ordenados simplesmente refletem sobre as vantagens desses princípios de igualdade entre os povos, e não vêem nenhuma razão para abandoná-los ou para propor outras possibilidades (RAWLS, 2001, p. 53).

Os povos, diferentemente das pessoas, não possuiriam a capacidade para uma concepção do bem pela qual são desenvolvidas as doutrinas abrangentes. Os povos são agentes coletivos e não representam enquanto coletividade espécie alguma de doutrina abrangente. Os povos não se configuram como seres autônomos, mas, antes, são representantes de determinadas coletividades que ao longo da história têm reconhecido alguns direitos e deveres, e têm objetivado interesses próprios de uma formação coletiva, como independência, autodeterminação e defesa territorial, entre outros (BRAGA, 2003).

Assim, percebe-se a Sociedade dos Povos pela seleção de seus princípios de justiça, como um ambiente definido pela igualdade de todos os povos como tais, prontos para estabelecer entre si organizações cooperativas. Esse ambiente tem por base uma condição equitativa dos povos em relação ao comércio por eles realizado e uma disposição para cumprir dispositivos de assistência mútua dos povos bem-ordenados para com os povos onerados.

Deste modo, defende-se a idéia de que os povos bem organizados têm o dever de assistir as sociedades sobrecarregadas, ou seja, aquelas a que faltam com freqüência os recursos materiais e tecnológicos necessários à boa organização (RAWLS, 2001). Esse dever abrange a ajuda destinada a auxiliar as sociedades a tornar-se “bem organizadas”, expressão por meio da qual Rawls designa sociedades projetadas para promover o bem de seus membros e eficazmente reguladas por uma concepção pública de justiça (SINGER, 2004).

No que se segue, atendo-me ao segundo tipo de teoria não-ideal, a saber, as sociedades oneradas por condições desfavoráveis (daqui em diante, sociedades oneradas). As sociedades oneradas, embora não sejam expansionistas nem agressivas, carecem de tradições políticas e culturais, capital humano e conhecimento técnico e, muitas vezes, dos recursos materiais e tecnológicos necessários para que sejam bem ordenadas. O objetivo de longo prazo das sociedades (relativamente) bem ordenadas deve ser o de trazer as sociedades oneradas, tal como os Estados fora da lei, para a sociedade dos povos bem ordenados. Os povos bem ordenados têm o dever de assistir as sociedades oneradas (RAWLS, 2001, p. 138).

Rawls propõe uma concepção de assistência “focada e direcionada” que excluirá a aplicação do princípio da diferença para o contexto global. O alvo primário da assistência não é o bem-estar de todos os indivíduos, mas o estabelecimento de instituições justas (AUDARD, 2006).

O dever de assistência exige mais do que simplesmente a provisão das necessidades de subsistência de um povo sobrecarregado. Para, Rawls trata-se de “necessidades básicas”, uma categoria mais ampla do que a simples subsistência, uma vez que “essas necessidades incluem o fato de que os cidadãos devem estar em uma posição que lhes permita tirar proveito dos direitos, das liberdades e oportunidades da sua sociedade” (FREEMAN, 2007, p. 279).

Segundo Rawls, o objetivo a longo prazo dos povos bem-ordenados é trazer para a Sociedade dos Povos essas sociedades oneradas (ou povos onerados) que carecem de tradições culturais e políticas, além de capital humano e material para se tornarem bem-ordenadas. O princípio da ajuda mútua pode ser visto como uma extensão e especificação do dever natural dos indivíduos de apoiar as instituições justas (HINSCH, 2001).

O dever de assistência visa ajudar os povos a estabelecer uma cultura política que seja capaz de realizar e sustentar as instituições políticas decentes, perseguindo um bem comum para todos os membros. Isto implica, na adoção do mínimo de medidas que levem os povos onerados a incentivar e respeitar os direitos humanos, a eliminar a corrupção política, a instaurar o Estado de Direito, a aliviar as pressões populacionais e a estabelecer a igualdade de justiça para as mulheres (FREEMAN, 2007b, p. 441).

Neste diapasão, Rawls identifica três diretrizes que devem ser consideradas para que se efetive o dever de assistência. A primeira diretriz é aquela que considera que uma sociedade bem ordenada não precisa ser uma sociedade rica, uma vez que uma sociedade com poucos recursos naturais e pouca riqueza pode ser bem ordenada se as suas tradições políticas, sua lei e sua estrutura de propriedade e classe, em conjunto com as crenças morais e religiosas, são tais que sustentem um sociedade liberal e decente (RAWLS, 2001).

O dever de assistência dos povos bem ordenados para com os povos onerados não implica necessariamente um princípio de justiça distributiva, a fim de regulamentar as eventuais desigualdades econômicas e sociais entre os povos. Rawls acredita que um princípio dessa natureza não apresenta claramente um limite da ação da assistência a partir do qual tal dever possa ser suspenso.

Além disso, Rawls entende que os níveis de riqueza e de bem-estar entre os povos possam variar, mas que não é o objetivo do dever de assistência ajustar esses níveis. Na

realidade, o objetivo é concretizar e preservar instituições justas (ou decentes) e não simplesmente aumentar, muito menos maximizar indefinidamente, o nível médio de riqueza ou a riqueza de qualquer sociedade ou de qualquer sociedade ou de qualquer classe particular na sociedade.

A segunda diretriz trata de considerar como elemento de extrema importância a cultura política de uma sociedade onerada, pois é fundamentalmente nela que Rawls acredita que se encontram as causas e as formas de riqueza de um povo. Desse modo, considera que os povos em geral, mesmo quando dotados de poucos recursos, podem, a partir dos parâmetros o racional e do razoável, tornar-se bem ordenados.

Para tanto, destaca-se ainda como elementos importantes para que um povo onerado se torne um povo bem ordenado, as virtudes políticas, o funcionamento de sua estrutura básica, a capacidade de inovação e de industrialização e o talento cooperativo dos seus cidadãos (BRAGA, 2003).

Assim, sem negar a importância dos recursos materiais, mais que oferecer apoio financeiro aos povos onerados é importante cuidar das eventuais deficiências políticas e sociais e dos desvios de conduta dos governantes que não permitem a realização plena da justiça na sociedade. Isso porque, em função da má administração ou, por exemplo, da corrupção, os recursos financeiros e materiais podem não ser utilizados e a sociedade não alcançará os níveis de bem-estar desejado para um povo bem ordenado.

O que se deve perceber é que meramente dispensar fundos não será suficiente para retificar as injustiças políticas e sociais básicas (embora o dinheiro muitas vezes seja essencial). Mas a ênfase sobre os direitos humanos pode ajudar regimes ineficazes e a conduta dos governantes que forma insensíveis não bem-estar do seu próprio povo (RAWLS, 2001, p. 143).

A terceira diretriz para executar o dever de assistência é que seu objetivo seja ajudar as sociedades oneradas a serem capazes de gerir os seus próprios negócios de um modo razoável e racional e, por fim, tornarem-se da sociedade dos povos bem-ordenados. Aliás, esse é o alvo da assistência – um momento de conquista, por parte dos povos onerados, de autonomia própria para o exercício de suas virtudes políticas e sociais e de suas atividades econômicas sem o auxílio dos povos bem ordenados.

Entretanto, chama-se a atenção para o fato de que as sociedades bem ordenadas que oferecem assistência não devem agir de maneira paternalista, mas por formas calculadas, “que não entrem em conflito com o objetivo final da assistência: liberdade e igualdade para as sociedades antigamente oneradas” (RAWLS, 2001, p. 146).

O espaço público dos povos outrora onerados devem, portanto, ser respeitados como configuração e expressão da cultura local de um povo bem ordenado. As manifestações culturais diversas desses povos são boas em si mesmas e, por isso, é valioso para os seus cidadãos estarem a elas vinculados, desenvolvendo laços cívicos de convivência e de partilha de uma cultura comum.

Contudo, Rawls destaca que uma preocupação é determinar se o apoio motivacional para seguir o dever de assistência pressupõe um grau de afinidade entre os povos, isto é, um senso de coesão social e proximidade, que não pode ser esperado sequer em uma sociedade de povos liberais, com suas línguas, religiões e culturas separadas. Segundo afirma, é tarefa do estadista lutar contra a potencial ausência de afinidade entre os diferentes povos e tentar afastar suas causas, na medida em que derivem de injustiças institucionais internas do passado e da hostilidade entre as classes sociais herdadas através de sua história e antagonismos comuns (RAWLS, 2001).

Para Rawls, o que encoraja o trabalho do estadista é que as relações de afinidade não são algo fixo, mas podem fortalecer-se ao longo do tempo, quando os povos vierem a trabalhar juntos em instituições cooperativas que desenvolverem.

No início, podemos supor que esse objetivo é impulsionado pelo interesse próprio de cada povo pois tais regimes não são perigosos, mas pacíficos e colaboradores. Contudo, quando a cooperação entre os povos prossegue rapidamente, eles podem vir a se importar uns com os outros e a afinidade entre eles tornar-se mais forte. Portanto, já não são movidos simplesmente pelo interesse próprio mas pelo interesse recíproco pelo modo de vida e pela cultura de cada um, e podem dispor-se a fazer sacrifícios uns pelos outros. Esse cuidado mútuo é o resultado dos esforços cooperativos bem-sucedidos e das experiências comuns ao longo de um considerável período de tempo (RAWLS, 2001, p. 148).

Deste modo, busca-se desenvolver na teoria situações em que as sociedades sejam justas. Gradualmente os povos não são mais movidos somente pelo próprio interesse ou pelo cuidado recíproco, mas vêm a afirmar sua civilização e cultura liberais e decentes até que, por fim, estejam prontos para agir com base nos ideais e princípios que a sua civilização explicita.

Na Sociedade dos Povos, os povos são considerados como livres e iguais entre si como povos que são, como representantes de coletividades, e portanto como fontes legítimas de reivindicações como as pessoas são na sociedade fechada. Os povos tomam parte no contrato social internacional da mesma maneira que as pessoas o fazem no caso interno.

Todos os povos têm os mesmos direitos, inclusive o de ser assistido como povo onerado, a fim de que possa, num futuro próximo, fazer parte da Sociedade dos Povos. Assim, da mesma maneira que as pessoas menos favorecidas são beneficiadas pelo princípio da

diferença, os povos onerados são beneficiados pelo dever de assistência que os povos bem ordenados têm para com eles.

O raciocínio nos dois casos é o mesmo. Rawls defende uma situação inicial de igualdade – para as pessoas entre si e para os povos entre si – que provê condições que possibilitem que essa igualdade se perpetue a partir da reparação de deficiências congênitas e sociais. A posição original é utilizada também na Sociedade dos Povos para tratar os povos como iguais, sem distinções arbitrárias que viciem a escolha dos princípios de justiça.

O dever de assistência e o princípio de diferença têm o mesmo papel. Ou melhor, o dever de assistência é, no plano internacional, a expressão do princípio de diferença de acordo com a concepção rawlsiana de justiça como equidade. Desta feita, Rawls pensa numa sociedade fechada e dos Povos como aquela em que os que dela fazem parte possam, a partir de uma situação equitativa, buscar a realização dos seus planos de vida dentro dos limites do racional e do razoável.

O filósofo imagina uma sociedade que evite e minimize as arbitrariedades e contingências da vida humana e social e não que as perpetue. Busca-se garantir como convicção e determinação, mas sem paternalismos exagerados, que as pessoas e os povos disponham de condições suficientemente necessárias que os capacitem a realizar os seus objetivos de vida.

Deste modo, pode-se dizer que a aplicação de tais princípios e prerrogativas ao modelo de atuação brasileira no Haiti, fornece elementos importantes para a construção de um novo paradigma de política externa, baseado na solidariedade internacional e no dever de assistência e afinidade, cujos resultados certamente contribuirão para a implementação de benefícios duradouros para a sociedade haitiana.

Entretantes, não significa que o apoio financeiro e a participação militar deixam de ser necessários para o enfrentamento da crise no Haiti. Contudo, um novo paradigma de atuação humanitária prioriza a reconstrução das instituições democráticas daquele povo afligido, ao longo de sua vasta história, por crises e conflitos armados. Aos poucos, abandonam-se as políticas paternalistas e os imediatismos de políticas completamente superficiais e protelatórias e parte-se, então, para o desenho de um novo modo de cooperação internacional.

Neste diapasão, as políticas públicas transcendem as fronteiras geográficas e passam a figurar em um horizonte transnacional cujo objetivo maior traduz-se na reconstrução de nações, como o Haiti, completamente desestruturadas e oneradas pelos resultados das inúmeras insurreições e conflitos armados que reduziram significativamente a força e a

eficácia das instituições nacionais.

Tais prerrogativas de um novo paradigma de atuação humanitária encontra fundamento jurídico em nossa Carta Magna que, em seu art. 4º, estabelece nitidamente os princípios que regerão a República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais, sendo estes: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; e VII - solução pacífica dos conflitos.

Assim, vê-se que a participação brasileira no Haiti vai ao encontro dos princípios contidos na Constituição Federal de 1998, bem como aos princípios que devem reger os povos que compõem a sociedade internacional. A transnacionalização de políticas públicas permitiu ao Brasil, mesmo não sendo uma nação desenvolvida, fornecer *know-how* aos haitianos naquelas áreas em que possui destacada capacidade científica, a fim de possibilitar que, dentro de algum tempo, o país possa desenvolver-se independentemente da ajuda externa.

O apoio fornecido para a realização das eleições, objetivando fortalecer a democracia no país caribenho, também significou um importante passo rumo à reestruturação das instituições políticas do Haiti. O fortalecimento do Estado e de suas instituições, além da defesa dos direitos humanos e o importante combate à pobreza e à miséria traduzem algumas das faces deste novo modelo de atuação humanitária.

5 CONCLUSÃO

Nesta dissertação, buscou-se demonstrar de que forma é possível a construção de um novo paradigma jurídico de intervenção humanitária, a partir da transnacionalização de políticas públicas, tendo como caso exemplificativo a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Contudo, a abordagem do trabalho em tela não se propôs a analisar a vertente militar da presença brasileira, mas sim o papel assumido pelo Brasil na reconstrução da nação haitiana.

Para tanto, verificou-se, inicialmente, que, apesar do Haiti ser um país emblemático no continente americano, por ter sido o primeiro e o único a alcançar a independência a partir de uma revolta de escravos, este continua a ser o mais pobre do Hemisfério Sul. Observou-se também que uma parte considerável de sua população vive em condição de absoluta miséria, em virtude de uma série de razões que explicam a amplitude da crise haitiana, tais como: persistência de guerras civis, instabilidade política, crescimento incontrolado da população, dentre outros.

Mais adiante, buscou-se explicitar a contribuição brasileira para a promoção e o estabelecimento da paz, por meio de sua efetiva participação nos esforços promovidos pela ONU. Neste diapasão, foi visto que a Carta das Nações Unidas preconiza a via pacífica para a solução de controvérsias, instando os Estados a abdicarem do uso da força nas suas relações interestatais.

Em caso de conduta inadequada, a Carta prevê um conjunto de medidas que o Conselho de Segurança da ONU, em nome dos Estados membros da Organização, poderá adotar contra o Estado ou Estados responsáveis pela ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão – entre outras, sanções econômicas, isolamento diplomático e, em última instância, ações militares.

No entanto, diante da inoperância de seu sistema de segurança coletivo, verificou-se que as operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) passaram a ser amplamente aceitas pela comunidade internacional como uma das técnicas mais importantes de administração de conflitos internacionais pela ONU. Embora essa modalidade de intervenção não esteja contemplada explicitamente na Carta, entendeu-se que seu emprego é legítimo, pois visa a atender aos propósitos colimados pela ONU, favorecendo a solução pacífica de controvérsias mediante a presença de um terceiro imparcial, geralmente um contingente, armado ou

desarmado, no terreno.

No imediato pós-Guerra Fria, pode-se dizer que o termo *peacekeeping* foi usado de forma genérica, ultrapassando os limites de sua aplicabilidade, para englobar todas as atividades que são promovidas tendo por objetivo prevenir, manter e restaurar a paz, inclusive nas ações que se enquadram no âmbito da ajuda humanitária internacional prestada a Estados ou regiões.

Essa elasticidade do uso do conceito de manutenção da paz decorreu, sobretudo, da atitude de Membros permanentes do Conselho de Segurança, que buscaram usar a ONU como instrumento de suas políticas externas e instância legitimadora de iniciativas nacionais e regionais. Nesse contexto, as operações de manutenção da paz foram empregadas como uma espécie de panacéia para ajudar na solução de todo e qualquer conflito regional, tornando-se a face mais visível das Nações Unidas perante a opinião pública.

Nas últimas décadas, os países passaram a adotar uma postura diferente, não apenas devido aos elevados custos das missões, em termos de recursos humanos e financeiros, mas também por terem compreendido que as operações de manutenção da paz da ONU, embora possam abrigar mandatos multidisciplinares, dificilmente serão bem sucedidas se forem violados os seus princípios tradicionais do consentimento das partes, da imparcialidade e do uso da força somente em casos de autodefesa.

Neste diapasão, o Brasil teve uma participação ativa nos empreendimentos pela manutenção da paz dos organismos internacionais. A política externa brasileira procurou, desde o início da atuação desses organismos, apoiar e participar dessas iniciativas. A presença do Brasil esteve sempre atrelada a uma necessidade de buscar uma maior inserção no centro do poder decisório do sistema internacional.

Para a diplomacia brasileira, a ONU tem servido como importante foro de afirmação da defesa do multilateralismo e do imperativo da autonomia para o desenvolvimento, uma autonomia que passa pela participação ativa na elaboração de normas e pautas de conduta da gestão da ordem mundial. Portanto, aduz-se que a posição brasileira na ONU, até agora, tem demonstrado um visível disposição do governo em participar do debate e de influenciar a agenda de segurança internacional.

A participação do Brasil em operações de manutenção da paz de organismos internacionais tem colaborado efetivamente para a projeção do poder nacional no contexto internacional. Ademais, permite o reconhecimento internacional quanto ao nível profissional dos militares brasileiros, reforçando o fator da dissuasão, bem como atua como âncora da política externa brasileira quanto à solução pacífica de conflitos e desarmamento. Além de

fortalecer os laços de confiança com os países aliados e com os países beneficiários das ações humanitárias coordenadas pelo Brasil.

Neste ponto, a presença solidária brasileira no Haiti recorreu a justificativas de peso, com enorme carga simbólica de significado, tais como a defesa da democracia e a atitude de não-indiferença, que auxiliaram a promover a ação diplomática e angariaram boa-vontade junto à opinião pública, tanto haitiana quanto nacional. Apesar de haver encontrado, no início, certa resistência, que reconhecia nos valores postulados tão somente elementos de retórica, a verdade é que, se analisada em perspectiva histórica, a gênese da resposta brasileira à crise haitiana de 2004 encontra-se amparada nos compromissos assumidos internacionalmente pelo País.

Uma vez definido o objetivo da missão em contribuir para a consolidação do diálogo político interno haitiano, com respeito à soberania, e evitar a eclosão de novos confrontos entre segmentos da população e perdas humanas, a participação do Brasil na reconstrução da democracia no Haiti seguiu os ditames da Carta Democrática Interamericana, que considera o regime democrático como elemento essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas.

Conseqüentemente, o país participou ativamente da Conferência de Doadores para o Haiti, realizada em Washington, em julho de 2004. Nela, a delegação brasileira, além de manifestar a disposição do Brasil em contribuir efetivamente no esforço internacional em prol da reconstrução do Haiti, anunciou o envio de uma missão multidisciplinar, composta por especialistas nos campos de agricultura, saúde, saneamento, justiça, defesa civil, infraestrutura, educação, esportes e desenvolvimento social, com vistas a identificar áreas em que a cooperação brasileira pudesse ser prestada e em que projetos pudessem ser implementados no curto prazo.

A essa missão seguiram-se outras, com contornos setoriais, destinadas a precisar pontos focais para a pronta entrada em vigor de iniciativas que respondessem às prioridades indicadas pelas autoridades haitianas para a reconstrução do país. Como resultado dessas missões, foram desenvolvidas iniciativas, já em andamento, em vias de execução, ou em negociação.

Por isso, pode-se dizer que a pronta mobilização da cooperação técnica fez com que o Brasil chegasse ao Haiti como parceiro para o desenvolvimento e reforçou simpatias, o que se veria especialmente por ocasião do Jogo da Paz entre o Brasil e o Haiti, 18 de agosto de 2004, quando se recorreu ao uso do esporte como instrumento diplomático. “O jogo de futebol, que já foi reconhecido como uma notável operação de marketing político, mostrou-se capaz de

angariar o respaldo da população do Haiti às forças de paz da ONU, lideradas pelo Brasil [...]” (VALLER FILHO, 2007, p. 253-254).

Assim, a resposta brasileira à crise haitiana, em sua vertente civil, materializada pela cooperação técnica e a transnacionalização de políticas públicas, pode ser considerada plenamente exitosa, apesar dos percalços encontrados, uma vez que, enquanto os doadores discutiam os mecanismos para transformar recursos financeiros em projetos nas Mesas Setoriais, o Brasil saía à frente e iniciou seu programa com catorze projetos em diferentes áreas.

Outrossim, ao conciliar o desenvolvimento de ações *in loco* com treinamento de haitianos no Brasil, o país evitou conotação impositiva e respeitou suscetibilidades locais, o que contribuiu para a fixação de imagem positiva junto à comunidade internacional. Portanto, a presença no Haiti encontra-se fundamentada no apoio do Brasil ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da democracia na América Latina. Os valores inerentes à democracia - entre eles o pluralismo, a tolerância, a busca do consenso, o primado do Direito - estendem-se à esfera de atuação externa do Brasil.

A consolidação de regimes democráticos no continente passou a ser entendida como fator fundamental para o fortalecimento e aprimoramento de uma sistema internacional menos instável e capaz de gerar melhores oportunidades para o crescimento econômico geral. Ademais, o apoio externo à democracia ser um mandamento constitucional a nortear a ação externa nacional.

À luz desse retrospecto, a decisão de cooperar com a reconstrução e reestruturação das instituições e da democracia haitiana tornou-se facilmente compreensível e perfeitamente consistente com a trajetória da política externa brasileira. Além disso, por meio de uma atuação mais ativa no encaminhamento de questões internacionais o Brasil tem alcançado maior autonomia política no cenário internacional e, ao participar do esforço conjunto da comunidade internacional pela estabilização e reconstrução do Haiti, também define a própria possibilidade diplomática de alcançar resultados positivos no propósito de divulgar os interesses nacionais.

Nessa perspectiva, cabe ainda dizer que a cooperação prestada ao Haiti é solidária ao não se deter na obtenção de benefício econômico ou vantagem comercial e tampouco criar relações de dependência, nem sequer reeditar o superado conceito de assistência internacional vigente nos anos 50 e 60. Logo, os aspectos envolvendo a concepção de cooperação Sul-Sul figuraram de maneira importante na pesquisa, uma vez que forneceu elementos fundamentais para se visualizar os aspectos mais destacadas desse novo paradigma de intervenção

humanitária.

A política externa brasileira tem enfatizado a real importância do diálogo político e da cooperação Sul-Sul em resposta às disparidades de poder e às crescentes assimetrias internacionais. As ações brasileiras tanto tem se amparado em eixos bilaterais quanto se desenvolvido por meio de coalizões e arranjos de alcance e composição variáveis, conjugando temas tradicionais – econômicos, técnicos e científicos – com o tratamento de questões como inclusão e equidade social, combate à fome e à pobreza, segurança alimentar, promoção de direitos humanos e igualdade de gênero.

Portanto, a opção adotada pelo Brasil propõe a substituição de uma visão de cunho meramente assistencialista para uma estratégia de parceria e cooperação para o desenvolvimento dos países beneficiários, como é o caso do Haiti, objetivando promover a restauração e o fortalecimento das instituições nacionais, o progresso e a defesa da cidadania e da democracia, rompendo o ciclo marcado pela indiferença e/ou pela ineficácia das soluções propostas frente aos conflitos que afligem os países em desenvolvimento.

Neste diapasão, a concepção de solidariedade internacional defende a idéia de uma cooperação extensiva e não limitada, deslocando o sujeito do Direito Internacional do Estado para o indivíduo, postulando-o como membro da sociedade internacional, assim como tornando de responsabilidade de seus governantes, além da promoção e garantia da segurança e bem estar de seus cidadãos, a proteção dos direitos humanos sem os limites territoriais de um só Estado.

Neste ponto, o princípio da não-indiferença iluminou de forma peculiar tal concepção ao ressaltar a impossibilidade de um povo crescer e desenvolver-se efetivamente, mantendo, ao mesmo tempo, insensível e indiferente à situação de outra nação, vizinha ou não, onerada por contingências tais que impeçam a desenvolvimento da democracia, das instituições nacionais, da proteção dos direitos humanos e outros bens mínimos capazes de satisfazer as necessidades básicas de um povo.

Desta forma, pode-se afirmar que a atuação brasileira no Haiti inaugura uma nova forma de pensar as relações internacionais, com ênfase em projetos que produzam resultados efetivos e que fortaleçam a capacidade do próprio Estado de prestar serviços à sua população. Este novo modelo de intervenção humanitária, por sua vez, encontrou nas idéias de John Rawls, elementos capazes de lhe fornecer a necessária base de sustentação filosófica.

O dever de assistência e de afinidade, entendidos como a busca de elevar os hipossuficientes à condição de cidadãos livres e iguais, de uma sociedade razoavelmente liberal ou membros de uma sociedade hierárquica decente, coadunam com os ideais de

atuação brasileira no Haiti.

À guisa de conclusão, portanto, pode-se dizer que a cooperação técnica fornecida pelo Brasil ao Haiti, por meio da transnacionalização de políticas públicas, atenua a vulnerabilidade externa daquele país e aumenta a capacidade de produção de diversos setores econômicos, além de permitir o fortalecimento da democracia e da defesa dos direitos humanos fundamentais.

Da parte do Brasil, passados alguns anos da primeira missão multidisciplinar enviada àquele país, pode-se dizer que os resultados da ação brasileira podem, em certa medida, ser considerados bem sucedidos, embora, com o fim de contribuir para desdobramento de futuras ações, seja importante avaliar a abrangência dos projetos implementados, uma vez que, o número de beneficiários continua ainda pouco abrangente, num país – sabe-se melhor agora – deficiente em potencializar ações de cooperação.

Neste caso, alguns autores chegam a afirmar que os resultados até agora alcançados pela ação internacional teriam sido medíocres, muito aquém dos objetivos originalmente traçados, residindo o fracasso desta ação não ausência de sucesso na criação de programas de geração de empregos, nem êxito na coordenação das inúmeras ações propostas.

Todavia, em que pese a divergência política das posturas – simplificada para efeito de conclusão – é inegável o fato de que o Brasil emerge no contexto internacional com uma nova política externa capaz de viabilizar a inauguração de um novo paradigma jurídico de intervenção humanitária.

Não se quer aqui dizer que as ações propostas pelo Brasil tenham obtido um nível excepcional de resultados e que a situação do Haiti já tenha sido normalizada. Contudo, diferentemente da política externa apoiada pela maioria dos países desenvolvidos, o Brasil têm se envolvido efetivamente e afetivamente com o Haiti, a ponto de não mais portar-se de modo indiferente às contingências que insistem em assolar aquele povo. Ademais, a participação brasileira no Haiti não tem servido apenas de orientação para as futuras ações adotadas pelo país em relação a sua própria política externa, mas, sobretudo foi capaz de inaugurar no contexto internacional um novo paradigma jurídico de intervenção humanitária.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Sérgio Luis Cruz. As forças de paz do Brasil: balanço. In: BRIGAGÃO, Clóvis (Org.); PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Brasil e o mundo**: novas visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. p.363-439.

ALMEIDA, João Carlos. **Antropologia da Solidariedade**. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/notand14/joao.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2007.

ALMINO, João. Inserção internacional de segurança do Brasil: a perspectiva diplomática. In: BRIGAGÃO, Clóvis (Org.); PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Brasil e o mundo**: novas visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. p.27-86.

AMORIM, Celso. **A diplomacia multilateral do Brasil**: um tributo a Rui Barbosa. Brasília: FUNAG, IPRI, 2007. 21p.

_____. **Discurso proferido por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2032>. Acesso em: 31 out. 2007.

_____. **Discurso na Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti**. Nova York, 2005. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2548>. Acesso em: 31 out. 2007.

_____. **Discurso na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2843> Acesso em: 19 set. 2007.

_____. Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação internacional**: estratégia e gestão. São Paulo: USP, 1994. p.149-163.

AQUINO, Rubim Santos Leão de; LEMOS, Nivaldo Jesus Freitas de; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. **História das sociedades americanas**. Rio de Janeiro: Eu e Você, 1981. 400p.

ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. **Organização das nações unidas**: ideias e conceitos. 2.ed. Rio de Janeiro: Legius, 1971. 102p.

ARAÚJO, Luiz Bernardo Leite. A prioridade do justo sobre o bem no liberalismo político e na teoria discursiva. In: OLIVEIRA, Nythamar Fernandes; SOUZA, Draiton Gonzaga (Orgs.). **Justiça e política**: homenagem a Otfried Höffe. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003. p.29-45.

ARISTIDE, Jean-bertrand. **Todo homem é um homem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 195p.

ARNSPERGER, Christian; PARIJS, Philippe van. **Ética econômica e social**. São Paulo: Edições Loyola, 2000. 122p.

AUDARD, Catherine. **Cidadania e democracia deliberativa**. Porto alegre: EDIPUCRS, 2006. 156p.

BARROS PLATIAU, Ana Flávia Granja e; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. A legalidade da intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 179-193, 2006 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02 Set 2008.

BALERA, Wagner. **Justiça social**: direitos de solidariedade configuram cidadania mundial. Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br//static/text/38647,1>. Acesso em: 14 nov. 2007.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1974. 315p.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **ONU**: uma Agenda para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos>>. Acesso em: 08 Set. 2008.

BRAGA, Leonardo Carvalho. O debate cosmopolitismo x comunitarismo sobre direitos humanos e a esquizofrenia das relações internacionais. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 141-169, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292008000100004&lng=&nrm=iso>. Acesso em: 20 out. 2008.

_____. **A Justiça Internacional e o Dever de Assistência no “Direito dos Povos” de John Rawls**. 2003. 156 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de

Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, [2003].

BRANDÃO, Márcia. Câmara debate envio de tropas ao Haiti. **Pauta**, Brasília, 10 maio 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=49875>>. Acesso em: 16 Set. 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 13 set. 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 13 set. 2008.

BRASIL. Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956. Fixa normas para remessa de tropas brasileiras para o exterior. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 14 set. 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.223, de 4 de outubro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa, altera o Decreto no 3.564, de 17 de agosto de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Aviação Civil - CONAC, e dá outras providências. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 14 set. 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 11 set. 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.284, de 24 de novembro de 2004. Promulga o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Haiti, celebrado em Brasília, em 15 de outubro de 1982. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Legislação**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto de Transferência de Tecnologias em Sistema de Produção e Processamento de Caju. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor**

Assinados com a República do Haiti. Brasília, 2004. Disponível em:
<http://www2.mre.gov.br/dai/b_hait_10_5423.htm>. Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto de Desenvolvimento da Cultura da Mandioca. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor Assinados com a República do Haiti.** Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bihaiti.htm>> Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Básico de Cooperação Técnica e Científica e Implementação do Projeto “Aprimoramento do Programa Haitiano Imunizações”. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor Assinados com a República do Haiti.** Brasília, 2006. Disponível em:
<<http://www2.mre.gov.br/dai/bihaiti.htm>> Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto “Inserção Social pela Prática Esportiva”. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor Assinados com a República do Haiti.** Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bihaiti.htm>> Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor Assinados com a República do Haiti.** Brasília, 2006. Disponível em:
<<http://www2.mre.gov.br/dai/bihaiti.htm>> Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto “Manejo e Reconstituição da Cobertura vegetal da Bacia do Mapou, Haiti”. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor Assinados com a República do Haiti.** Brasília, 2006. Disponível em:
<<http://www2.mre.gov.br/dai/bihaiti.htm>> Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para a Implementação do Projeto “Construção de Cisternas Familiares e Validação Social de Cultivares de Hortaliças”. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor Assinados com a República do Haiti.** Brasília, 2006. Disponível em:
<<http://www2.mre.gov.br/dai/bihaiti.htm>> Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto “Combate à Violência contra as Mulheres no Haiti”. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor Assinados com a República do Haiti.** Brasília, 2008. Disponível em:
<<http://www2.mre.gov.br/dai/bihaiti.htm>> Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto “Promoção da Produção Sustentável de Hortaliças na Região de Kenscoff, Haiti”. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor Assinados com a República do Haiti**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bihaiti.htm>> Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Acordo de Cooperação para a Elaboração e a Implementação de um Programa Estratégico de Cooperação Técnica para o Período 2008 - 2010 nas Áreas de Segurança Alimentar e de Agricultura. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor Assinados com a República do Haiti**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bihaiti.htm>> Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Acordo de Cooperação Técnica no Setor Educacional. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Atos em Vigor Assinados com a República do Haiti**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bihaiti.htm>> Acesso em: 18 Set. 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa**: posições do Brasil. - Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 583p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Haiti: cooperação para reconstrução e desenvolvimento. **Via ABC**, Brasília, Dezembro 2005. Disponível em: <<http://www.abc.mre.gov.br>>. Acesso em: 16 Set. 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Cooperação bilateral com América Latina e Caribe. **Via ABC**, Brasília, Junho 2006. Disponível em: <<http://www.abc.mre.gov.br>>. Acesso em: 16 Set. 2008.

BULL, Hedley. The grotian conception of international relations. In: WHIGHT, Martin; BUTTERFIELD, Herbert (Orgs.). **Diplomatic Investigations**: essays in the theory of international politics. Londres: Allen & Unwin, 1966. p.51-73.

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. **Em nome da democracia**: a OEA e a crise haitiana – 1991-1994. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 240p.

CAMPOS MELLO, Valérie de. Paz e segurança na ONU: a visão do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis (Org.); PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Brasil e o mundo**: novas visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. p. 163-186.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. - Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. 169p.

CARPENTIER, Alejo. **O reino deste mundo**. 1.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985. 118p.

CASTOR, Suzy. El campesinado haitiano: su pontencial revolucionário. In: CASANOVA, Pablo González. **Historia política de los campesinos latinoamericanos**. Cidade do México: Siglo XXI, 1984. p. 93-141.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001. 316p.

DANIELS, Norman. **Reading Rawls**: Critical Studies on Rawls' A Theory of Justice. Stanford: Stanford University Press, 1989. 353p.

DIAS, Maria Cristina Longo Cardoso. **Uma reconstrução racional da concepção utilitarista de Bentham**: os limites entre a ética e a legislação. 2006. 210 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, [2006].

DINIZ, Eugênio. O Brasil e a MINUSTAH. **Security and defense studies review**, Washington, v. 05, n. 01, p. 90-108, 2005. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/Journal/indexarcspring05.htm>>. Acesso em: 16 Set 2008.

DOEDERLEIN, Natália. Câmara analisa envio de soldados para o Haiti. **A Semana**, Brasília, 10 maio 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/materias.asp?pk=49862&pesq=Haiti%7C>>. Acesso em: 16 Set. 2008.

DOMINGUES, José Maurício. **Interpretando a modernidade**: imaginário e instituições. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002. 337p.

DUPUY, Alex. **The prophet and power**: Jean-Bertrand Aristide, Haiti, and the International Community. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007. 258p.

DUVIGNAUD, Jean. **A solidariedade**: laços de sangue, laços de razão. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. 213p.

FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. 304p.

FATTON JR, Robert. **Haiti's Predatory Republic: The unending transition to democracy**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002. 237p.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. v.1. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Eurídice. Indigenismo, negrismo e negritude: questões sobre literatura nacional e cultura popular no Haiti. In: SCHEINOWITZ, Celina; OLIVEIRA, Humberto de; LAROCHE, Maximilien (Orgs.). **Haiti: 200 anos de distopias, diásporas e utopias de uma nação americana**. Feira de Santana: UEFS, 2004. 430p.

FIGUEIREDO LINS, Gisele Lennon de Albuquerque Lima e. **A (des)articulação entre o ministério das relações exteriores e o ministério da defesa na missão das nações unidas de estabilização do haiti - MINUSTAH**. 2007. 158 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, [2007].

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das nações unidas**. Brasília: FUNAG, 1999. 448p.

FREEMAN, Samuel. **Justice and the Social Contract: Essays on Rawlsian Political Philosophy**. Oxford: Oxford University Press, 2007. 340p.

_____. **Rawls**. New York: Routledge, 2007. 550p.

GROSS, Ernest A. **As nações unidas: estrutura da paz**. 1.ed. Rio de Janeiro: GRD, 1964. 168p.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 8.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. 281p.

GRONDIN, Marcelo. **Haiti: Cultura, poder e desenvolvimento**. 1.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. 101p.

HAITI: social resilience and state fragility in haiti. Report n°. 36069-HT, de 27 de abril de

2006. In: WORLD BANK. **A Country Social Analysis**. 2006. p. 61. Disponível em <<http://http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2093>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

HALLWARD, Peter. Option zero in Haiti. **New Left Review**, Londres, v.27, Maio/Jun. 2004. Disponível em: <<http://newleftreview.org/?page=article&view=2507>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

HINSCH, Wilfried. Global distributive justice. In: POGGE, Thomas Winfried Menko (Org). **The global justice**. Oxford: Blackwell Publishing, 2001. p. 55-75.

INTERIM COOPERATION FRAMEWORK 2004-2006.(2004). Disponível em: <<http://haiticci.undg.org/index.cfm?Module=ActiveWeb&Page=CategoriesList&CategoryID=266>>. Acesso em: 17 Set. 2008.

JAMES, Cyril Lionel Robert. **Os jacobinos negros**: Toussaint L'Ouverture e a revolução de São Domingos. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2007. 380p.

KAWAGUTI, Luis. **A república negra**: histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti. 1.ed. Rio de Janeiro: Globo, 2006. 216p.

KÖNZ, Peter. Financiamento oficial da cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação internacional**: estratégia e gestão. São Paulo: USP, 1994. p. 219-272.

KUMAR, Chetan. **Building Peace in Haiti**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998. 107p.

LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, p. 169-185. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 Ago 2008.

LANNES, Ulisses Lisboa Perazzo. **O Brasil e as operações de manutenção da paz**. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos>>. Acesso em: 08 Set. 2008.

LOLIS, Dione. **Solidariedade e política social**. Disponível em: <http://www.ssrevista.uel.br/c_v3n2_solidariedade.htm>. Acesso em: 13 Nov 2007.

LOUIS-JUSTE, Jean Anil. **Internacional comunitária**: ONGS chamadas alternativas e projeto de livre individualidade crítica à parceria enquanto forma de solidariedade de

espetáculo no desenvolvimento de comunidade no Haiti. 2007. 353 f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, [2007].

MACEDO, Ubiratan Borges de. **Liberalismo e justiça social**. São Paulo: IBRASA, 1995. 242p.

MACKINNON, Craig. **A return to modernization theory**: peacebuilding and democratization after Cold War, the case of post-duvalier Haiti. 155 f. 1999. Dissertação (Masters of Arts) Programa de estudos em desenvolvimento Internacional, Saint Mary's University, Canadá, [1999]. Disponível em: http://www.nlc-bnc.ca/obj/s4/f2/dsk1/tape10/PQDD_0017/MQ47681.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2008.

MARCOVITCH, Jacques. Competição, cooperação e competitividade. In: _____. **Cooperação internacional**: estratégia e gestão. São Paulo: USP, 1994. p. 47-64.

MARINAS OTERO, Luis. **Las constituciones de haiti**. 1.ed. Madrid: Cultura Hispánica, 1968. 681p.

MATHIAS, Suzeley Kalil; PEPE, Leandro Leone. **Segurança e democracia**: a atuação do Brasil no Haiti. Disponível em: <www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias-lasamar06.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2008.

MEDINA ORTEGA, Manuel. **La organizacion de las naciones unidas**: Su estructura y funciones. 1.ed. Madrid: Tecnos, 1969. 199p.

MEIGS, Cornelia. **As batalhas da paz**: As grandes crises mundiais desde 1945. 1.ed. Rio de Janeiro: Bloch, 1966. 258p.

MELLO, Celso de Albuquerque. A guerra interna no direito internacional público. In: CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **As nações unidas e os problemas internacionais**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1974. p. 67-88.

MENEZES, Wagner. A ONU e o direito internacional contemporâneo. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**: jornadas de direito internacional público no itamaraty. Brasília: FUNAG, 2007. p. 325-342.

MÖLLER, Josué Emilio. **A justiça como equidade em John Rawls**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006. 111p.

MOREIRA, Heloisa Caldeira Alves. **Traduzindo uma obra crioula**: Pays sans chapeau de Dany Laferrière. 2006. 237f. Dissertação (Mestrado em Letras) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, [2006].

OLIVEIRA, Nythamar de. **Rawls**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. 74p.

NARDIN, Terry. The moral basis for humanitarian intervention. In: LANG, Anthony F; LANG JR, Anthony F. **Just Intervention**. Georgetown: Georgetown University Press, 2003. p. 11-27.

NEDEL, José. **A teoria ético-política de John Rawls**: uma tentativa de integração de liberdade e igualdade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000. 199p.

OEA. **AG/INF. 264/01**: Relatório do Secretário-Geral sobre a missão da OEA e da missão conjunta OEA/CARICOM ao Haiti, de 03 de junho de 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/xxxiiga/portugues/documentos/relatorio4_haiti.htm>. Acesso em: 25 ago. 2008.

OEA. **Haití**: ¿Justicia frustrada o estado de derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional. Washington, 2006. Disponível em: <<http://cidh.org>>. Acesso em: 16 Set. 2008.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 03 Set. 2008

ONU. **Fatos básicos sobre as nações unidas**. Rio de Janeiro: Escritório Inf. Pub. N. Unidas, 1970. 98p.

ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **2007 Global Trends**: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. 2008. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf>>. Acesso em: 08 Set. 2008.

ONU. Conselho de Segurança das Nações Unidas. **S/RES/940 (1994)**, de 31 de julho de 1994. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc04/scrl04.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

ONU. Conselho de Segurança das Nações Unidas. **S/RES/1529 (2004)**, de 29 de fevereiro da 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc04/scrl04.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

ONU. Conselho de Segurança das Nações Unidas. **S/RES/1542(2004)**, de 30 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc04/scrl04.htm>>. Acesso em: 26 ago 2008.

ONU. Conselho de Segurança das Nações Unidas. **S/RES/1780 (2007)**, de 15 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc07/scrl07.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

ONU. **Interim Cooperation Framework 2004-2006**. Julho, 2004. Disponível em: <<http://haiticci.undg.org/index.cfm?Module=ActiveWeb&Page=CategoriesList&CategoryID=266>>. Acesso em: 17 Set. 2008.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O conselho de segurança após a guerra do golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. Brasília: IRBr, FUNAG; CEE, 1998. 226p.

PENNA FILHO, Pio. Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos - o caso africano. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 31-50, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02 Set 2008.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. A reforma das Nações Unidas e o sistema internacional contemporâneo. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Jornadas de direito internacional público no itamaraty**. Brasília: FUNAG, 2007. p. 21-78.

PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. **Operação de paz no Haiti**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2005. 38p.

PEREIRA JÚNIOR, José Romero. O Brasil e as operações de paz: uma reflexão. **Revista de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, v. 1, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.ucb.br/relinter/painelinternacional.asp>>. Acesso em: 15 Set. 2008.

PLONSKI, Guilherme Ary. A administração de projetos aplicada ao ambiente da cooperação técnica internacional: visão de conjunto. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: USP, 1994. p. 367-384.

POMER, Leon. **As independências na América Latina**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. 141p.

RAWLS, John. **O direito dos povos**. Trad. Luís Carlos Borges; revisão técnica Sérgio Sérvulo da Cunha. - São Paulo: Martins Fontes, 2001. 259p.

_____. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997a. 708p.

_____. **O liberalismo político**. Tradução: João Sedas Nunes. Lisboa: Editorial Presença, 1997b. 375p.

RIOS, Dermival Ribeiro. **Dicionário Global da Língua Portuguesa**. 4. ed. São Paulo: DCL, 2004. 748p.

RODRIGUES, José Albertino (Org). **Émile Durkheim: sociologia**. 9.ed. São Paulo: Ática, 2005. 208p.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 277p.

RORTY, Richard. **Contingência, ironia e solidariedade**. 1. ed. Lisboa: Presença, 1992. 253 p.

ROSNER, Gabriella. **A força de emergência da ONU**. 1.ed. Rio de Janeiro: Record, 1966. 201p.

ROSSO, Paulo Sergio. Solidariedade e direitos fundamentais na constituição brasileira de 1988. **Revista eletrônica do Centro de Estudos Jurídicos**, Paraná, v. 1, n. 2, p. 201-222, ago/dez 2007. Disponível em: <<http://www.cejur.ufpr.br/revista/artigos/002-2sem-2007/resumo-09.htm>>. Acesso em: 17 out. 2008.

SANTOS, Norma Breda dos. Diplomacia e fiasco. Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 87-112, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 Set 2008.)

SARAIVA, José Flávio Sombra. Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005). In: SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luiz (Orgs.). **O crescimento das relações internacionais no Brasil**. Brasília: IBRI, 2004. p. 53-78.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 347-367, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100023&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02 Set 2008.

SCHIRM, Stefan A. Indicadores de liderança e modelos de análise para a nova política internacional do Brasil. In: SANGMEISTER, Hartmut; STECKBAUER, Sonja M; COSTA, Sérgio (Orgs.). **O Brasil na América Latina: interações, percepções, interdependências**. São Paulo: Annablume; ADLAF; Fundação Heinrich Böll, 2007. p. 39-63.

SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva. **Haiti, a soberania dos ditadores**. Porto Alegre: Sólivros, 1994. 137p.

_____. **De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas operações de paz**. Disponível em: <<http://www.seitenfus.com.br>>. Acesso em: 22 Set. 2008.

_____; ZANELLA, Cristine Koehler; MARQUES, Pâmela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 7-24, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 Set. 2008.

SILVEIRA, Denis Coitinho. Teoria da justiça de John Rawls: entre o liberalismo e o comunitarismo. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 30, n. 1, p.169-190, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732007000100012&lng=&nrm=iso>. Acesso em: 20 out. 2008.

_____. O Direito dos povos e a importância do pluralismo razoável. **Filosofazer**, Passo Fundo, ano XI, n° 20, p. 07 - 34, 2002.

SINGER, Peter. **Um só mundo: ética da globalização**. Trad. Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 267p.

SHAMSIE, Yasmine H. **The politics of building democracies: efforts by the organization of american states to promote democracy in Haiti (1990-1998)**. 2001. 596 f. Dissertation (Doctor of Philosophy) Programme in Political Science of York University, [2001]. Disponível em: <http://www.nlc-bnc.ca/obj/s4/f2/dsk3/ftp05/NQ66363.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2008.

SOARES, Ana Loryn; SILVA, Elton Batista da. A revolução do haiti: um estudo de caso (1781-1804). **Ameríndia**, Ceará, v. 01, n. 01, 2006. Disponível em: <www.amerindia.ufc.br>. Acesso em: 08 out. 2008.

STOTZKY, Irwin P. **Silencing the guns in Haiti**: the promise of deliberative democracy. Chicago: University of Chicago Press, 1997. 294p.

TÉVOÉDJRÉ, Albert. **A pobreza, riqueza dos povos**: a transformação pela solidariedade. Trad. Reinaldo Matias Fleuri. - São Paulo: Cidade Nova; Rio de Janeiro: Vozes. 1981. 205p.

THOMPSON, Andrew S. **The politics of intervention**: haiti, human rights and the influence of the international community. 1957- 1994. 1999. 128 f. (Masters of Arts) - Department of History, University of Western Ontario, [1999]. Disponível em: http://www.nlc-bnc.ca/obj/s4/f2/dsk1/tape9/PQDD_0002/MQ42215.pdf. Acesso em: 12 ago. 2008.

TRINDADE, Ubiratan. **Justiça distributiva**: uma leitura da obra de John Rawls. 2008. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade do Vale do Rio dos Sinos,[2008].

ULLMANN, Reinholdo Aloysio. **O solidarismo**. 1. ed. São Leopoldo: UNISINOS, 1993. 195 p.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2007. 396p.

VENTURA, Deisy. **Monografia jurídica**: uma visão prática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. 152p.

VIEIRA, Jofre Teófilo; ASSUNÇÃO, Victor Fialho de. A crise no haiti pós-independência, de 1804 – 1915. **Ameríndia**, Ceará, v. 02, n. 02, 2006. Disponível em: <www.amerindia.ufc.br>. Acesso em: 08 out. 2008.

VIOTTI, Aurélio Romanini de Abranches. **Ações humanitárias pelo conselho de segurança**: entre a cruz vermelha e clausewitz. Brasília: FUNAG, 2004. 166p.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Brasil: a dialética segurança/integração sul americana. In: KORNEGAY, Francis; DADA, Jabulani (Orgs.). **A África do Sul e o IBAS**: desafios da segurança humana. Porto Alegre: UFRGS, FUNAG, 2007. p. 65-81.

WHEELER, Nicholas J. **Saving strangers**: humanitarian intervention in international society. Oxford: Oxford University Press, 2000. 336p.

ZAMBAM, Neuro José. **A teoria da justiça de John Rawls**: uma leitura. Passo Fundo: UPF, 2004. 124p.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 10-28, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 set. 2007.