

A promoção da paz no contexto pós-2015: o papel das potências emergentes



Robert Muggah, Ivan Campbell, Eduarda Hamann, Gustavo Diniz e Marina Motta



FOTO: LOGAN ABASSI, UN PHOTO

Contexto

No mundo atual, multipolar por excelência, um número cada vez maior de atores tem se envolvido com a elaboração da agenda global de desenvolvimento. Além dos mecanismos de doadores mais tradicionais, como os países afiliados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), há também potências emergentes com diferentes perspectivas que exercem uma influência cada vez maior nas relações internacionais. Neste sentido, países como África do Sul, Brasil, China, Índia e Turquia terão papéis centrais na articulação e elaboração de um arcabouço de desenvolvimento mais efetivo para as próximas décadas.

Apesar das diferenças significativas, esses países têm sido caracterizados, de maneira ampla, como “potências emergentes”. Devido a seu rápido crescimento econômico e ao aumento de sua influência no comércio global, eles desempenham um papel cada vez mais importante no cenário mundial. Alguns deles estão se tornando grandes prestadores de assistência humanitária, ajuda para o desenvolvimento, apoio político-diplomático e cooperação na área de segurança. As potências emergentes também estão cada vez mais envolvidas em atividades em países afetados por conflitos, o que traz implicações relevantes para a consolidação da paz (*peacebuilding*), uma esfera que parecia “reservada” aos integrantes da OCDE. Por essas razões, as potências emergentes assumem um papel central na promoção da paz e da estabilidade, e também no desenvolvimento de países afetados por conflitos¹.

A atual série de consultas internacionais realizadas para definir um arcabouço pós-2015 para o desenvolvimento apresentam-se como uma boa oportunidade de reavaliar e atualizar as políticas usadas para lidar com países afetados por conflitos. Para que isso seja realmente efetivo, potências emergentes como China, Índia e Brasil precisam estar mais envolvidas de maneira a contribuir para o debate. Há, hoje, uma oportunidade real de desenvolver um arcabouço global mais legítimo para lidar com os países afetados por conflitos - doadores tradicionais, potências emergentes e outros atores devem chegar a um acordo sobre um conjunto de metas e indicadores que seja genuinamente compartilhado entre si, de maneira a orientar o engajamento e a facilitar a cooperação, coordenação e coerência.

O consenso não será facilmente alcançado devido a sensibilidades políticas e históricas. Para evitar o impasse, padrões pré-concebidos devem ser abandonados, assim como deve haver um entendimento melhor informado sobre como e por que as diferentes partes interessadas se envolvem com países afetados por conflitos. À medida que a comunidade internacional começa a desenhar uma nova visão para o desenvolvimento, é indispensável que haja um diálogo mais profundo com as potências emergentes sobre como se envolver com países afetados por conflitos, de modo a efetivamente contribuir para a paz e a estabilidade.

O primeiro passo para tal diálogo é aumentar a consciência acerca dos princípios e modalidades que motivam a participação das potências emergentes nesses contextos, assim como levantar as lições que podem ser aprendidas a partir de suas experiências. A Saferworld lançou um documento sobre essas questões em novembro de 2012, com breves avaliações sobre o compromisso do Brasil, China, Índia, África do Sul e Turquia com países afetados por conflitos². No momento, em conjunto com relevantes *think tanks* de cada um desses países emergentes, a Saferworld está publicando uma série de análises mais profundas, aproveitando o conhecimento e as perspectivas locais, a fim de elaborar um diagnóstico mais detalhado sobre as principais políticas existentes e sobre como elas são implementadas. O objetivo é expor os papéis que as potências emergentes desempenham em países afetados por conflitos e, assim, estimular o debate sobre tais questões tanto dentro como fora dos países envolvidos, assim como junto a outros atores políticos internacionais.

Este artigo sobre o envolvimento do Brasil em países afetados por conflitos - publicado em português e em inglês - foi elaborado pelo Instituto Igarapé, sediado no Brasil, em parceria com a ONG internacional Saferworld.

1 Ver Saferworld (2012). “China and conflict-affected states: Risks and opportunities for building peace”. <<http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/China%20&%20conflict-affected%20states%20briefing%20double.pdf>>.

2 Ver Saferworld (2012). “Issue paper three: Rising powers and conflict”, <www.saferworld.org.uk/downloads/Saferworld-issue-paper-3---Rising-powers-and-conflict.pdf>.



Resumo

O Brasil exerce uma crescente influência no sistema político e econômico mundial, devido ao tamanho de sua economia, ao seu relevante papel na América Latina e às posições cada vez mais proativas em questões de paz e segurança internacional.

Entre os princípios-chave para a política externa brasileira estão a não intervenção e o respeito à soberania, juntamente com a implementação da cooperação sul-sul. O Brasil, por tradição, valoriza iniciativas de diplomacia preventiva e de prevenção de conflitos, tanto na própria região como em outros locais, o que reflete uma doutrina de “moderação construtiva”.

A ajuda para o desenvolvimento, por parte do governo brasileiro, aumentou de maneira significativa nos últimos dez anos e, embora difícil de medir, estima-se que o volume seja equivalente ao mesmo investido pelo Canadá e Suécia. A abordagem brasileira para o desenvolvimento internacional está, todavia, limitada a pressões domésticas que priorizam o investimento interno em vez da assistência no exterior.

Apesar de mais de um quarto dos beneficiários da ajuda brasileira serem considerados “países frágeis”, o Brasil não se afilia ao discurso ou às políticas existentes sobre países frágeis. De toda forma, a ajuda brasileira tende a enfatizar os vínculos entre desenvolvimento e segurança, uma vez que as desigualdades sociais e econômicas estão na origem da violência, do extremismo e do conflito. Esta abordagem integrada se manifesta, pelo menos de maneira parcial, nas atividades do Brasil no Haiti e em Guiné Bissau, que combinam a consolidação da segurança com o apoio a áreas mais voltadas para o desenvolvimento, como saúde e agricultura.

Há décadas, o Brasil contribui com tropas para missões de manutenção da paz das Nações Unidas, embora os números de soldados brasileiros fora do Haiti sejam baixos. Sua contribuição para o orçamento do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO) também é relativamente baixa.

O princípio da não interferência, seguido pelo Brasil, explica sua abordagem cautelosa em relação à “Responsabilidade de Proteger”, assim como ajuda a entender a sua “contraproposta” com a “Responsabilidade ao Proteger”, que enfatiza uma abordagem mais preventiva, com ação proporcional e baseada em regras comumente elaboradas.

Até o momento, o Brasil não se envolveu de maneira muito clara nos grandes debates multilaterais sobre a eficácia da ajuda ou sobre o futuro arcabouço para o desenvolvimento pós-2015. Argumenta-se que o país poderia oferecer importantes lições para a agenda pós-2015, a partir, por exemplo, de suas experiências com as modalidades de ajuda vinculadas à cooperação sul-sul e cooperação triangular em locais como o Timor Leste.

O foco do Brasil em lidar com desigualdades sociais e econômicas indica que o país não equipara desenvolvimento com crescimento econômico agregado, mas sim reconhece que, a menos que as causas mais profundas do conflito sejam trabalhadas, o desenvolvimento não pode ser sustentável.

Apesar de tais indicações promissoras, há razões para duvidar sobre o apoio do Brasil em relação à inclusão de temas relacionados à consolidação da paz na agenda pós-2015 - isto se deve, em parte, à rejeição da linguagem e das motivações do discurso internacional sobre consolidação da paz (*peacebuilding*) e sobre construção de Estados (*statebuilding*).

Introdução

A posição do Brasil em relação às agendas internacionais de prevenção de conflitos e de ajuda ao desenvolvimento é bastante complexa. Por um lado, seu corpo diplomático tem uma forte tradição e um respeito profundo à soberania e à não intervenção, algo que remonta há mais de um século. Por outro lado, o Brasil também segue instintos multilaterais e assim manifesta uma inclinação de se engajar, no plano internacional, com operações de paz e com atividades de desenvolvimento, não só na região, como também em outros lugares. Fica evidente que o Brasil busca um papel global mais amplo, de maneira proporcional à extensão de suas capacidades políticas, econômicas e militares. O objetivo declarado de sua política externa é mudar a ordem global de maneira a garantir termos e condições comerciais que sejam mais favoráveis a países do Sul, além de contribuir para que a paz e a segurança internacionais sejam sustentáveis.

Apesar de investir no conceito de consolidação da paz no âmbito das Nações Unidas (ONU), o Brasil não apoia publicamente a terminologia ou o discurso de “países frágeis” e de “construção de Estados” (*statebuilding*). Os representantes da política externa brasileira enfatizam a interdependência entre “segurança” e “desenvolvimento” e, mais importante, discutem as maneiras pelas quais a desigualdade e a pobreza podem levar ao aumento da criminalidade e da violência. As autoridades brasileiras argumentam que lidar com as desigualdades sociais e econômicas pode levar à paz e à segurança duradoura. Na prática, o Brasil já trabalha em contextos fragilizados. Dos 80 países incluídos no portfólio de desenvolvimento do Brasil, 23 são considerados “frágeis” pela OCDE e/ou Banco Mundial. Embora não sejam descritos como “países frágeis” em documentos ou termos oficiais, o Brasil não pode negar que tem se envolvido, de uma maneira ou de outra, em uma série de países afetados por conflitos.

Um levantamento superficial de suas atividades de ajuda ao desenvolvimento revela que o Brasil apoia várias atividades de prevenção de conflitos, diplomacia preventiva e consolidação da paz. Há apoio político-diplomático constante nas declarações sobre prevenção de conflitos no âmbito da ONU, além de um extenso registro histórico sobre a promoção de prevenção de conflitos nas Américas, na África e na Ásia. O Brasil participou de 42 das 65 operações de manutenção da paz da ONU desde meados do século XX, mas as suas contribuições mais recentes para instituições multilaterais não necessariamente refletem as suas aspirações globais: o país é o 14º no ranking das contribuições para o orçamento da ONU e o 28º para o orçamento do DPKO. Além disso, ainda no âmbito global e multilateral, apesar das aspirações brasileiras por maior participação, não está claro como ou se o Brasil vai se engajar de maneira construtiva nos debates sobre a agenda de desenvolvimento pós-2015.

Este artigo considera a dinâmica da posição brasileira sobre questões de consolidação da paz e de ajuda para o desenvolvimento. Está organizado em três seções. Na primeira, considera-se o status do Brasil como potência em ascensão e suas prioridades de segurança e desenvolvimento tanto na região como em outros locais. Em seguida, o artigo examina a abordagem brasileira em relação a países afetados por conflitos, considerando suas políticas em relação à ajuda para o desenvolvimento, prevenção de conflitos, manutenção da paz e “Responsabilidade de Proteger” (R2P), também ponderando sobre casos específicos, como Haiti, Guiné Bissau e Timor Leste. Por fim, o artigo termina com reflexões sobre como o Brasil pode se engajar em questões relacionadas a prevenção de conflitos no contexto da agenda de desenvolvimento pós-2015.



Uma potência em ascensão

O Brasil é um ator cada vez mais influente no sistema político e econômico mundial. Com mais de 200 milhões de habitantes, é a quinta maior economia do mundo e a sexta maior em termos de produto interno bruto. Apesar de não crescer tão rápido quanto outras potências emergentes, sua economia de USD 1.3 trilhões é maior do que a da Índia e Rússia juntas e sua renda *per capita* é quase o dobro da chinesa. Nos últimos anos, o Brasil demonstrou alto grau de resiliência durante a crise financeira global, pagou sua dívida com o Fundo Monetário Internacional e consolidou o seu setor bancário. Sua crescente influência econômica permitiu que o país afrontasse as posições dos Estados Unidos (EUA) e da União Europeia (UE) na Organização Mundial do Comércio (OMC), além de garantir sua adesão ao G20 e de começar a traçar uma “terceira via” em assuntos financeiros, militares e de relações exteriores.

Política externa

Sua política externa contemporânea é conservadora e está condicionada a uma série de prioridades determinadas por resoluções, declarações e determinações políticas das últimas cinco décadas. Destacam-se os compromissos com os seguintes princípios:

1. não intervenção e respeito pela soberania;
2. criação de um espaço positivo para a expansão dos interesses econômicos brasileiros;
3. adaptação de regras regionais e internacionais para atender às preferências políticas brasileiras; e
4. tentativa de evitar a submissão real ou percebida aos objetivos e interesses dos EUA, inclusive os de integração regional.

Tais prioridades desempenham um papel relevante na concepção das estratégias políticas, econômicas e militares do Brasil, assim como no seu comportamento em relação a processos de fragilidade, consolidação da paz e construção de Estados.

No âmbito regional, o Brasil tem a estratégia de não ter problemas com seus dez vizinhos, nem com os demais. O país enfatiza sua liderança natural na América do Sul, especialmente depois da prolongada crise política e econômica argentina, e também se posiciona em oposição aos EUA. Essa postura tem origem nos anos 1960, pelo menos (Muggah 2013), mas hoje as relações entre ambos os países começam a melhorar - por exemplo, em relação à cooperação contra narcóticos e crimes realizados pela internet (*cybercrimes*).

O Brasil também investe em organismos regionais para alcançar seus interesses. É um dos fundadores do Grupo do Rio, um espaço para países da América Latina e Caribe comprometidos com a prevenção e resolução de conflitos na América Latina. O país também promove a integração regional na América do Sul e foi um dos principais proponentes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) - instituições regionais políticas e comerciais relevantes para as ameaças à democracia na região (Muggah 2013 e Muggah e Hamann 2012).

O Brasil também se apresenta como líder do Sul global. O governo equipara seus interesses nacionais aos interesses de outros países do Sul, sobretudo os da América do Sul e, de maneira menos enfática, também os da África subsaariana.

Em sua tentativa de obter *status* de ator relevante no plano global ou de “grande potência”, o país há muito almeja um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU). A alegação é de que a sua presença, junto com a de outros novos membros, melhorará a representatividade das Nações Unidas e garantirá que as posições do CSNU reflitam as realidades de uma nova ordem mundial.

É relevante notar que o Brasil expandiu, de maneira significativa, seus investimentos em missões e programas da ONU nos últimos anos. Entre 2005 e 2009, o país transferiu USD 1,23 bilhão para organismos internacionais e instituições financeiras, o que corresponde a mais de ¾ do total de seu portfólio de cooperação internacional³.

Outro investimento recente é a atualização de sua infraestrutura de defesa, o que coloca o Brasil como um dos únicos países da região com competência para projetar suas capacidades militares.⁴ A *Estratégia Nacional de Defesa* (2008) prioriza a indústria de defesa do país e trata de produção de armas e munição, aquisição de armas e acordos com vizinhos sobre tecnologia de defesa. Apesar de o Brasil ser um ator militar relativamente pequeno se comparado às grandes potências militares, uma vez que representa apenas 1% do volume total de gastos militares do mundo (SIPRI 2012), há uma recente mudança de postura para fortalecer seus interesses regionais e globais: por exemplo, o Brasil responde por 1/3 de todos os gastos militares na América Latina e é o segundo maior exportador de armas pequenas e munições do hemisfério sul (Muggah e Carvalho 2012)⁵.

Por trás do crescente engajamento internacional há várias dinâmicas dignas de nota. O país diz trabalhar com ajuda para o desenvolvimento e com atividades de manutenção/consolidação da paz a partir do arcabouço da cooperação sul-sul (Muggah e Hamann 2012, Cabral e Weinstock 2010). A ênfase em reajustar várias instituições globais - do CSNU à OMC - parece confirmar esta percepção. O Brasil está, sem dúvida, promovendo tais agendas por se interessar em solidariedade e em garantir maior legitimidade internacional, mas também está cada vez mais claro que a agenda brasileira é orientada pela expansão das oportunidades de mercado e de relacionamento de empresas brasileiras de médio e grande porte. Por exemplo, depois da abertura de cerca de 40 embaixadas durante o governo Lula (2003-2010), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desempenhou um papel central na expansão do crédito (e do alcance) de empresas brasileiras de mineração, manufatura e serviços no exterior.

No âmbito doméstico, é importante ressaltar que o Brasil enfrenta uma série de tensões contraditórias que também influenciam suas posições de política externa. Há fortes grupos no país que se opõem à promoção de uma agenda de desenvolvimento e consolidação da paz que seja mais proativa. Isto pode ser verificado nas tensões do Partido Trabalhista (governista), que formou uma coalizão integrada por vários partidos políticos de esquerda e direita moderada. O principal foco desses partidos é privilegiar os desafios domésticos antes de reforçar qualquer influência no exterior. Além disso, a ousada agenda do ex-presidente Lula deu visibilidade ao Brasil mas também expôs o país a diversos

3 (IPEA-ABC 2010:21). Deste total, 62,7% correspondem a transferências para organismos internacionais, enquanto que 37,3% foram enviados para bancos regionais/internacionais (IPEA-ABC 2010:38-39). Isso inclui a ONU (para operações de manutenção da paz, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e a Organização Mundial da Saúde), a Organização Pan-Americana da Saúde e o MERCOSUL, assim como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Africano de Desenvolvimento.

4 Embora ainda haja debates sobre a projeção efetiva e significativa do poderio militar brasileiro. Ver <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/sucateado-exercito-nao-teria-como-responder-guerra-dizem-generais.html>>.

5 Ver <<http://pt.igarape.org.br/global-arms-trade/>>.



impulsos contraditórios. Lula chamou a atenção para as diferenças entre os EUA e o Brasil - dando destaque ao desejo deste de reordenar as relações comerciais globais - e intensificou a demanda pelo assento permanente do CSNU. Sua extraordinária popularidade no exterior aumentou a capacidade de Lula de mobilizar as agendas domésticas, mas isso também exacerbou certas falhas dentro de sua própria coalizão.

A abordagem para lidar com países afetados por conflitos

Ajuda para o desenvolvimento

O Brasil é um ator cada vez mais relevante em termos de escala e volume de projetos e atividades de ajuda para o desenvolvimento. Em 2010, o país transferiu cerca de USD 4 bilhões para atividades de desenvolvimento e USD 35 milhões para assistência humanitária, o que equivale, aproximadamente, às contribuições do Canadá e da Suécia. Apesar disso, o país insiste em se diferenciar dos membros da OCDE. Por exemplo, o Brasil não aderiu como membro da OCDE e de seu Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC), tendo optado, em vez disso, por manter certo grau de autonomia. O país tampouco aceitou a *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*⁶, por entender que ela reforça as prioridades dos doadores do Norte. O país também é cauteloso no que diz respeito às condicionalidades políticas que - segundo alega - contradiz sua política de não interferência. Além disso, o Brasil parece não estar preparado para adotar empreendimentos diplomáticos que sejam mais proativos uma vez que isso estaria em desacordo com sua política não intervencionista e de respeito à soberania nacional.

Apesar de estar aberto a uma série de modalidades de ajuda, inclusive a cooperação triangular, o Brasil é um grande defensor da agenda da cooperação sul-sul, com foco na pobreza, agricultura, educação, formação profissional, sistemas bancários, saúde (principalmente HIV/AIDS) e proteção ambiental.

O portfólio do Brasil em termos de ajuda para o desenvolvimento tem amplo alcance geográfico: entre 2003 e 2010, o Brasil prestou cooperação técnica para 80 países, incluindo projetos e atividades isoladas (Itamaraty 2011). Nota-se que 23 desses 80 - mais de ¼ - foram considerados “Estados frágeis” pela OCDE (2011) e/ou pelo Banco Mundial (2012)⁷. Apesar disso, o Brasil nunca endossou oficialmente a agenda de “países frágeis” ou de “consolidação da paz” e “construção de Estados” nos termos definidos pelos membros da OCDE ou pelos membros do G7+. Não surpreende, portanto, que o Brasil ainda tenha de desenvolver uma estratégia ampla e coerente para guiar o seu engajamento com os chamados “Estados frágeis” ou com países afetados por conflitos.

São poucas as referências à expressão “Estados frágeis” nas declarações ou discursos do Brasil feitos junto à ONU ou a organismos regionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Um levantamento das principais expressões utilizadas em declarações feitas no CSNU e na Assembleia Geral da ONU (AGNU), por exemplo, demonstra a clara preferência para o uso de palavras como “fraco”, “pós-conflito” e “países ameaçados”⁸. Devido à esta falta de

6 Ver <www.oecd.org/dac/aideffectiveness/34428351.pdf>.

7 Tais países são Afeganistão, Angola, Burkina Faso, Camarões, Chade, Comores, Coreia do Norte, Guiné Bissau, Haiti, Líbano, Libéria, Malawi, Nigéria, Palestina (territórios ocupados), Quênia, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Timor Leste, Togo, Uganda e Zimbábue.

8 Ver <www.igarape.org.br>, para a seleção dos discursos do Brasil realizados junto à ONU.

linguagem, a cooperação técnica em contextos fragilizados tem sido guiada pelos mesmos princípios que a ajuda para o desenvolvimento em países menos complicados.

Apesar disso, o compromisso do Brasil com a agenda mais tradicional de prevenção de conflito e consolidação da paz é bastante evidente no nível diplomático, dentro e fora da ONU. Os diplomatas geralmente apoiam as agendas e os mandatos do CSNU voltados para a prevenção de conflitos e consolidação da paz, descrevendo tais atividades como “busca por soluções pacíficas” (Fonseca 2010), a fim de alavancar o “papel instrumental do Brasil em restabelecer a paz e apoiar o desenvolvimento” (Viotti 2010). Além disso, os diplomatas brasileiros também enfatizam com bastante frequência a relação entre segurança e desenvolvimento (Viotti 2011). Isto é evidente mesmo quando tratam de países afetados por conflitos, mas fica restrito a atividades de cooperação técnica com o intuito de “aliviar as vulnerabilidades”. Nos discursos, as “vulnerabilidades” tendem a estar vinculadas a “desigualdades” que, por sua vez, são descritas como possível origem da criminalidade, do extremismo e terrorismo. Deste modo, o foco do Brasil é no alívio das vulnerabilidades e das desigualdades sociais e econômicas geram as condições permissivas para a violência política e criminosa.

Há pouco tempo, o Brasil tentou traduzir esta abordagem em atividades no terreno⁹. O foco duplo em segurança e desenvolvimento é, em parte, visível no engajamento do Brasil no Haiti, que, de longe, é a sua maior operação no exterior. Desde 2004, o Brasil apoia os esforços multilaterais naquele país e lidera o componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), ao mesmo tempo em que presta assistência bilateral e triangular por meio de projetos e atividades de cooperação técnica. Brasil e Haiti já assinaram diversos acordos de cooperação nas áreas da agricultura, saúde e desenvolvimento de infraestrutura, como centrais hidrelétricas (Cardoso e Patriota 2012)¹⁰ e entre 2005 e 2009, o Haiti recebeu do Brasil cerca de USD 3.1 milhões, por ano, em ajuda para o desenvolvimento. Este volume teria aumentado para USD 14 milhões em 2011 (Hirst 2012).

O papel do batalhão brasileiro na MINUSTAH também demonstra a abordagem integrada entre segurança e desenvolvimento, com iniciativas que recebem apoio da Agência de Cooperação Brasileira (ABC)¹¹: as atividades do batalhão brasileiro incluem a construção de poços, estradas e casas, além da condução de operações militares mais robustas¹². Apesar de os peacekeepers brasileiros serem bem treinados para se relacionarem com a comunidade local e para se envolverem com atividades de assistência, essas duas dimensões operacionais não estão conectadas com a agenda do Brasil para o desenvolvimento do Haiti¹³. E os diplomatas brasileiros parecem sensíveis ao fato de que essas duas dimensões ainda não estão propriamente “integradas” (Hamann 2013).

9 De acordo com uma fonte, o Coordenador Geral para o Desenvolvimento Sustentável do MRE, em Brasília, mostrou-se pouco convencido de que a relação entre paz, segurança e desenvolvimento deveria ser enfatizada nas discussões da agenda de desenvolvimento pós-2015. No entanto, ela se mostrou consciente de que tais conexões deveriam ser implementadas em programas em contextos pós-conflito.

10 Para uma lista e breves informações sobre os projetos desenvolvidos sob a bandeira da cooperação bilateral, ver: <www.abc.gov.br/abc_por/webforms/Projeto.aspx?secao_id=132&Tipo_Projeto=Coopera%C3%A7%C3%A3o%20Sul-Sul&Pais_Projeto=Haiti&Situacao_projeto=&Regiao=>>.

11 Apesar de isso não ser uma tarefa tão evidente para ser executada por militares, o trabalho recebeu o apoio do Ministério das Relações Exteriores, tanto institucional como financeiro.

12 Muggah (2010b:3) observa que “A última missão teve a intenção de fundir atividades de manutenção da paz com atividades civis e com a entrega de serviços essenciais, de maneira a facilitar uma transição política suave e, eventualmente, a saída dos peacekeepers do país, entre outras coisas (...)” (livre tradução).

13 Para mais informações, ver a declaração de Sérgio Rodrigues dos Santos, ministro plenipotenciário da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, na Discussão do Item 153 da Agenda: “Financing of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). Nova Iorque, 13 maio 2011. <www.un.int/brazil/speech/12d-srs-Financing-of-the-United-Nations-Stabilization-Haiti.html>.



A cooperação brasileira com a Guiné Bissau também revela uma tentativa de vincular atividades de segurança e desenvolvimento. Devido às afinidades históricas e culturais, o Brasil presta assistência regular para o país em áreas como saúde, agricultura, formação profissional, reforma do setor de segurança, administração pública e assistência eleitoral. Além disso, desde 2007, o Brasil preside a configuração para a Guiné Bissau da Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*) da ONU e, há alguns anos, desdobra oficiais policiais para a missão política da ONU no país (UNIOGBIS). O Brasil também contribui para o país por meio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e do Fundo IBAS - um mecanismo da África do Sul, Brasil e Índia que apoia projetos no eixo sul-sul¹⁴. Os investimentos brasileiros na Guiné Bissau entre 2005 e 2009 chegaram a USD 3.3 milhões e a expectativa era de que o volume alcançasse USD 5 milhões em 2012 (Hirst 2012)¹⁵.

Prevenção de conflitos

O Brasil tem longa tradição diplomática em relação à prevenção e mediação de conflitos, bem como à diplomacia preventiva. Isto é bastante evidente no seu comportamento na América do Sul e Central onde, apesar de tensão considerável, há mais de 150 anos o Brasil não se envolve em um conflito interestatal (Hamann 2012). Tais tradições encontram respaldo na atual doutrina do governo. O ex-Ministro de Relações Exteriores Celso Lafer (2001-2002) introduziu o conceito de “moderação construtiva” para guiar o engajamento da política externa em questões de paz e segurança. Tinha por objetivo reduzir expressões impulsivas da política de poder em favor da paz e do desenvolvimento (Amorim 2003).

A abordagem do Brasil sobre prevenção de conflitos é consistente com o conceito de moderação construtiva. Enquanto conjunto de discursos e práticas, a prevenção de conflitos figura entre a “intervenção”, contrária aos princípios fundamentais do Brasil, e o “fazer nada”, que tampouco é consistente com o compromisso do país com soluções pacíficas. No último século, há vários registros de êxitos do Brasil com negociação e mediação, inclusive da época em que o país negociou a demarcação de suas fronteiras com praticamente todos os países da América do Sul, no início do século XX¹⁶. Em tempos mais recentes, o Brasil ajudou a resolver as disputas territoriais entre Peru e Equador (1998) e conseguiu reduzir as tensões entre o partido governista da Bolívia e a oposição (2008). Foi, porém, menos efetivo na Colômbia, onde o ex-presidente Álvaro Uribe rejeitou sua oferta mediar o conflito entre o governo e os guerrilheiros das FARC¹⁷.

Apesar da longa história de sucesso na América Latina, a atuação do Brasil fora da região tem sido questionada. O país é considerado por alguns como propenso a erros em contextos como o Oriente Médio e a Ásia Central. Por exemplo, os seus esforços com a Turquia, em 2010, para negociar um acordo de *swap* de combustível nuclear iraniano foram percebidos como um fracasso - além de serem publicamente criticados pela UE e EUA, foram minados pela decisão da China e da Rússia de votar a favor de mais sanções ao Irã no âmbito da ONU. Da mesma forma, a incursão do Brasil para apoiar a mediação entre Israel e os palestinos também foi vista com ceticismo.

14 Para detalhes sobre o Fundo IBAS e seus projetos na Guiné Bissau, ver <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/fotos/paineis-sobre-o-fundo-ibas/Painel%20Fundo%20IBAS%208%20-%20Guine%20Bissau.jpg?searchterm=fundo%20ibas>> .

15 Devido ao golpe de Estado na Guiné Bissau, realizado pelos militares em abril de 2012, a ajuda foi suspensa até que a estabilidade seja recuperada e que um governo provisório assuma a transição política. Ver ICG (2012).

16 Isto inclui negociações com a Bolívia (1902), Equador (1904), a ex-Guiana Holandesa (1906), Colômbia (1907), Peru (1904 e 1909) e Argentina (1910).

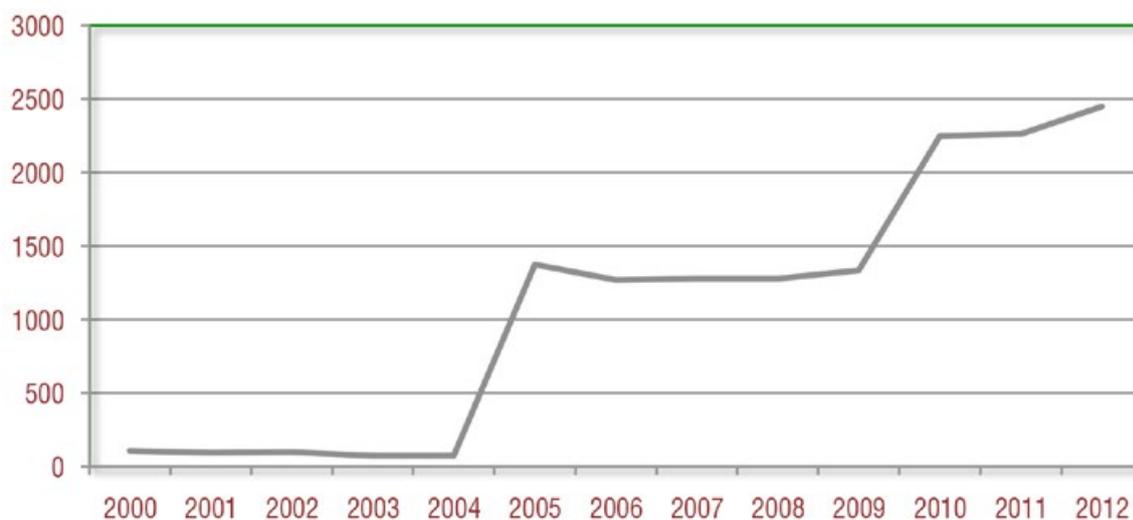
17 Uma situação semelhante ocorreu em 2012, quando o presidente colombiano Juan Manuel Santos aceitou a oferta de serviços de mediação da Venezuela, Chile, Cuba e Noruega, mas não do Brasil.

Assim, a vontade e disponibilidade aparente do Brasil de se engajar com prevenção de conflitos e diplomacia preventiva parece ser uma extensão lógica de seu crescente *status* como ator global e das novas responsabilidades disso decorrentes. Porém, tal abordagem é moldada pela permanente preocupação em afirmar a sua autonomia em relação a potências dominantes, como os EUA - algo que remonta ao século XIX. Isto é evidente no recente apoio brasileiro a soluções negociadas e não punitivas ao Irã e à Síria, no seu posicionamento enquanto mediador em Honduras e na defesa nas negociações de Doha de regimes comerciais mais equilibrados e mais justos de maneira a corrigir assimetrias econômicas.

Manutenção da paz

O Brasil envia seus nacionais para missões de manutenção da paz desde meados do século XX, com o engajamento no Oriente Médio em 1947-1948 e na crise do Suez em 1956. Ao todo, o país já participou de 42 das 65 missões de paz da ONU (Rezende 2010). Apesar da regularidade de suas contribuições, especialmente com o componente militar, o número de tropas efetivamente envolvidas era baixo até 2004, quando se restringia a menos de 100 militares. Isso mudou em junho de 2004, quando o Brasil assumiu a liderança do componente militar da MINUSTAH e desdobrou um batalhão para o Haiti. Depois do terremoto de janeiro de 2010, um segundo batalhão foi enviado, dobrando o número de tropas brasileiras no país (ver Figura 1)¹⁸. No final de 2012, o Brasil tinha 2.200 profissionais uniformizados desdobrados, dos quais 2.174 são tropas e 26 são policiais¹⁹.

Figura 1. Número de tropas brasileiras desdobradas a missões de manutenção da paz das Nações Unidas (2000-2012)



Fonte: UN DPKO 2012.

¹⁸ Este compromisso com a manutenção da paz é consistente com os seus instintos multilaterais além de ser um meio para fortalecer a influência e as oportunidades do Brasil de se tornar um membro permanente do CSNU. As atividades de manutenção da paz também reforçam prioridades domésticas, incluindo treinamento e equipamento adequados para as forças armadas.

¹⁹ Ver <www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/Nov12_1.pdf>.



Os investimentos do Brasil em operações de paz são difíceis de serem rastreados, mas estima-se de que sejam bastante significativos. Entre 2005 e 2009, o orçamento da União listou o equivalente a USD 307 milhões destinados a operações de manutenção da paz, incluindo o custo com material e equipamentos, administração e logística. No mesmo período, a ONU reembolsou o Tesouro Nacional em aproximadamente USD 127 milhões (IPEA-ABC 2010:46-47), o que sugere que o Brasil tenha investido cerca de USD 180 milhões. Paralelo a isso, as contribuições financeiras do Brasil ao orçamento regular da ONU demonstram uma vontade política de se engajar, ainda que de maneira modesta. Em 2012, o Brasil contribuiu com USD 38 milhões para o orçamento regular (1,6% do total), ficando na 14ª posição do ranking de contribuintes. No entanto, a contribuição para o orçamento do DPKO ainda é bastante limitada para um país que busca um assento permanente no CSNU: atualmente, o Brasil contribui com apenas 0,32% do orçamento, o que lhe rende a 28ª posição (UNGA 2009).

Há limites para saber se o Brasil está efetivamente preparado para ampliar o seu papel internacional no âmbito da manutenção da paz. O Ministério da Defesa tem seguido uma abordagem cautelosa, devido a restrições logísticas, materiais e orçamentárias - algo que se intensificou desde o início do governo da presidente Dilma Rousseff (2011-presente), cujo mandato é promover maior austeridade fiscal. A manutenção da paz tem sido considerada por Brasília, como por outras capitais, como “ação subsidiária” das forças armadas: a missão primária está focada na defesa territorial²⁰. De toda forma, há considerações pragmáticas que influenciam o planejamento e o preparo de tropas para serem desdobradas no exterior. Por exemplo, há preocupações com a expansão militar de alguns países vizinhos (Colômbia e Venezuela) e há a percepção de maior envolvimento na região por parte de potências extrarregionais, como EUA, Rússia e China.

Outro ponto relevante é o fato de o Brasil se mostrar bastante cauteloso com questões que dizem respeito à violação da soberania, a menos que haja um mandato inquestionável por parte do CSNU. Esta é uma tradição com poucas exceções.²¹ Uma questão sensível se apresenta no engajamento do Brasil no Haiti, uma vez que este caso aborda, de maneira implícita, a questão da intervenção, algo admitido por autoridades brasileiras e sujeito a críticas domésticas²². Tal envolvimento iria de encontro com o princípio da não intervenção, previsto pela Constituição Brasileira (art. 4º) e foi considerado por alguns como cumplicidade aos EUA e à França em seu plano de destituir o então presidente Aristide. Apesar de ter recentemente apoiado a criação de forças armadas haitiana, Brasília enfatiza que a missão foi endossada pela ONU e é consistente com os interesses e as orientações das autoridades do Haiti. Paralelo a isso, há evidentes preocupações domésticas sobre assumir uma operação deste nível - que é fonte de orgulho para o Brasil - diante de tantas necessidades dentro do território brasileiro.

20 O princípio da subsidiariedade está explícito na Constituição Brasileira e legislação complementar.

21 A principal exceção ocorreu durante o regime militar (1964–1985), envolvendo o desdobramento de tropas para a missão da OEA, apoiada pelos EUA, cujo objetivo foi despachar o então presidente eleito da República Dominicana, Juan Bosch.

22 A nova posição em relação a se engajar em missões sob o Capítulo VII começou com a missão no Timor Leste, cujo mandato incluía um parágrafo operacional sob o referido capítulo. O mandato inicial da missão no Haiti estava inteiramente baseado no Capítulo VII.

Responsabilidade de Proteger

Devido à posição brasileira de respeito à soberania, não é de surpreender que o país tenha questionado o conceito da “Responsabilidade de Proteger” (R2P), doutrina endossada pela ONU em 2005. Junto com outros países em desenvolvimento, o Brasil resistiu à ideia da R2P como “licença” para a intervenção militar, sobretudo quando levada a cabo de maneira unilateral ou fora da esfera da ONU²³. Apesar da objeção quanto às intervenções militares, outros aspectos da R2P foram bem recebidos pelo Brasil.

Ainda sobre o uso da força, a forte resistência do país em relação às missões sob o Capítulo VII também parece resultar não só do discurso não intervencionista, mas também da relutância em assumir um papel de liderança sem ter capacidade de influenciar o que é considerado uma agenda de segurança dominada pelo Norte.

Como mencionado, o princípio da não intervenção e a ênfase na resolução pacífica de conflitos moldaram boa parte do engajamento do país para além de suas fronteiras. Ambos também influenciaram bastante a posição brasileira sobre, de um lado, a preservação da soberania e, do outro, a proteção de direitos humanos. Verifica-se que, nas últimas duas décadas, o Brasil se posicionou contra intervenções militares mesmo quando em face de graves violações de direitos humanos, seja no Kosovo (1998-1999) ou em Darfur/Sudão (2004-2006). O único caso em que o país se posicionou a favor da intervenção militar foi Ruanda (1994), o que representa uma exceção e não necessariamente um precedente. Nos últimos anos, o Brasil rejeitou de maneira enfática o uso da força na Líbia (2011) e na Síria (2012), para a frustração de seus aliados ocidentais (Hamann 2012).

Em setembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff apresentou a proposta da “Responsabilidade ao Proteger” (RwP) durante seu discurso na abertura oficial da 66ª Sessão da Assembleia Geral da ONU. Logo depois, durante uma sessão no CSNU sobre proteção de civis, a missão brasileira distribuiu uma nota conceitual que destaca elementos da “nova” proposta de RwP. Tal documento reforça aspectos centrais da doutrina da R2P, mas também chama a atenção para uma série de parâmetros, princípios e regras inspirados no direito internacional humanitário e na teoria da guerra justa. Entre eles incluem-se se o foco na prevenção, o uso da força somente como último recurso, o engajamento proporcional, a importância de não se causar mais dano ou instabilidade do que se está tentando evitar ou resolver (*do no harm*), o papel da ação coletiva autorizada pelo CSNU e a relevância do monitoramento e da prestação de contas²⁴.

A proposta do RwP não teve por intenção, como alguns suspeitam, de tolher os trabalhos sobre R2P. De acordo com o Brasil, é totalmente aceitável usar a força para proteger populações dos quatro crimes previstos na doutrina de R2P (genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica), mas tal comportamento exige responsabilidades. Vários países apoiaram, de maneira entusiasta, a proposta brasileira, inclusive a Índia e a África do Sul²⁵, e alguns países “frágeis” também parecem olhar cada vez mais para o Brasil como uma espécie de referência para suas posições. Outros não estão satisfeitos. Durante a Cúpula BRICS no início de 2012, a inserção formal da RwP

23 Todos os representantes do governo brasileiro consultados pelos pesquisadores deste artigo rejeitaram a ideia de o Brasil se envolver com missões desdobradas por organismos regionais, seja da OEA ou da União Africana.

24 As convergências e dissonâncias entre a R2P e a RwP foram assunto de um seminário organizado pelo Instituto Igarapé e o CEBRI em Brasília, em novembro de 2012. Ver <www.igarape.org.br>.

25 A China e a Rússia são contrárias à intervenção militar por razões geopolíticas e, neste sentido, têm posição semelhante à do Brasil, ainda que com motivações bastante diferentes.



no documento final foi rejeitada pela China e pela Rússia. Além disso, vários países ocidentais que hoje se encontram envolvidos em operações militares - como o Canadá, Dinamarca, EUA, Países Baixos e Reino Unido - receberam a proposta do Brasil com algum desgosto. Interpretaram a RwP como uma tentativa não apenas de regular mas sobretudo de impedir operações militares mais imediatas.

A promoção da paz no contexto de desenvolvimento pós-2015

É difícil determinar o alcance e a direção do envolvimento do Brasil na discussão sobre a agenda de desenvolvimento pós-2015. De início, vale resgatar a ideia de que o país não usa a terminologia de “Estados frágeis”, “consolidação da paz” ou “construção de Estados” da mesma maneira que outros países ocidentais. Se por um lado o Brasil tem capacidade e interesse de prestar cooperação técnica e ajuda para o desenvolvimento internacional, por outro, o país não está envolvido nos debates multilaterais sobre a eficácia da ajuda ou sobre a agenda de desenvolvimento no pós-2015. No entanto, o Brasil deverá ser cada vez mais chamado a acelerar o seu processo de imersão neste tema, devido a seu engajamento em operações sob Capítulo VII e a seu extenso portfólio de ajuda para o desenvolvimento. Além disso, devido aos desafios da transição no Haiti, que vai para além da fase de segurança, o Ministério das Relações Exteriores deu início a um debate sobre como fortalecer sua participação com o desenvolvimento daquele país.

O Brasil pode oferecer importantes lições para a agenda de desenvolvimento pós-2015. Por exemplo, o país tem um extenso número de experiências que reforçam modalidades de ajuda por meio da cooperação sul-sul ou triangular, e mantém vários programas e projetos no âmbito sul-sul com temas de agricultura e saúde tropical em lugares como a África Ocidental e Subsaariana e o Timor Leste (Muggah e Carvalho 2010, 2009). Além disso, o Brasil também investiu em modalidades inovadoras de coleta de dados, sobretudo na esfera doméstica, com ajuda das lições de outros países: nos âmbitos municipal e estadual, as autoridades brasileiras já monitoram, de maneira proativa, o progresso em relação ao alcance dos objetivos de desenvolvimento do milênio, bem como de indicadores relevantes para o desenvolvimento humano (ver Muggah e Wenmann 2010). Essas e outras inovações podem servir para moldar o debate e a ação em relação às agendas de desenvolvimento e consolidação da paz no futuro.

No que se refere à prevenção de conflitos, o foco do Brasil sobre esta questão assim como o seu envolvimento com diplomacia preventiva e mediação sugerem uma posição de certa receptividade em relação à agenda de desenvolvimento pós-2015. O Brasil prioriza atividades de prevenção de conflitos consistentes com as normas dos organismos internacionais que trabalham com consolidação da paz. Há também uma longa tradição de apoiar a prevenção de conflitos e a mediação dentro e fora da região (como mencionado, apesar de seu papel na América Latina ser bem recebido, as iniciativas no Oriente Médio e África foram consideradas menos exitosas). Ainda assim, o Brasil reforçou seu compromisso com a prevenção por meio da RwP, o que enfatiza, entre outras coisas, o uso de meios não militares para resolver conflitos e para garantir a proteção de todos os civis durante uma intervenção militar. Tal visão é consistente com as percepções de boa parte dos setores humanitários e de desenvolvimento, e também de vários países em desenvolvimento.

O Brasil entende a prevenção de conflitos e o engajamento em países afetados por conflitos de uma maneira mais ampla do que o simples foco em redução de violência (o que garante somente a “paz negativa”, no máximo). O país reforça,

de maneira regular e explícita, os vínculos entre segurança e desenvolvimento, o que sugere uma visão bem mais ampla e holística que a de muitos atores internacionais. Há alguns anos, o Brasil chama a atenção à importância de reduzir a desigualdade e a pobreza como meio de garantir a segurança. A ênfase em aliviar desigualdades - uma vez que elas são percebidas como a origem do conflito e da violência - sugere que a abordagem brasileira para a ajuda a países afetados por conflitos não seria apenas voltada para os sintomas do conflito, mas também para as causas mais profundas²⁶. Tal posição se reflete no papel do Brasil enquanto signatário da *Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento*²⁷, de 2006, ainda que a sua participação nesta iniciativa, antes bastante proativa, tenha diminuído desde então. A ambição do país em transformar relações econômicas mais amplas - dentro e fora de seu território - de maneira a moldar uma ordem mundial mais pacífica e mais justa pode ser compreendida como uma expressão, no nível macro, dessa mesma posição.

Em termos operacionais, o Brasil adotou algumas medidas diretas e indiretas para apoiar países egressos de conflito ou guerra, de maneira a refletir o vínculo entre segurança e desenvolvimento. Este é o caso do Haiti, onde o Brasil apoia atividades de segurança e de desenvolvimento desde 2004 e agora está trabalhando por uma transição suave - e por uma “estratégia de saída”. Isso também é evidente na Guiné Bissau, onde o Brasil investiu na transformação do setor de segurança junto com atividades em setores tradicionais de desenvolvimento. A partir dessas experiências, nesses e em outros países, diplomatas brasileiros têm explorado a possibilidade de elaborar uma abordagem mais integrada em relação à consolidação da paz, de maneira a ir além da pura “cooperação técnica” para algo mais abrangente. Há ainda alguma evidência de que um pequeno número de organizações não governamentais brasileiras estejam envolvidas nesses países, embora atuem de maneira modesta e não recebam apoio financeiro do governo brasileiro.

Apesar dos avanços e dessa potencial receptividade, cabe destacar a real possibilidade de o Brasil tentar obstruir qualquer tentativa de incorporar a prevenção de conflitos na agenda de desenvolvimento pós-2015. Já se mencionou, o Brasil evita, intencionalmente (e, por vezes, rejeita de maneira tácita) a linguagem e as intenções das comunidades internacionais de consolidação da paz e construção de Estados. Apesar de ter endossado o trabalho da Comissão de Consolidação da Paz da ONU em várias declarações oficiais - sobretudo em relação à Guiné Bissau -, o Brasil também já mostrou relutância em se engajar com o Diálogo Internacional sobre Consolidação da Paz e Construção de Estados (*International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*)²⁸. O Brasil tampouco apoiou de maneira efetiva o g7+, uma vez que teria de contrabalancear este apoio com o compromisso de não alinhamento e influência continuada aos membros do G77. Embora haja oportunidades para fortalecer tais vínculos - sobretudo com o Novo Acordo (*New Deal*), devido às áreas de interesse comum -, elas serão provavelmente obscurecidas por interesses complexos.

Além disso, a abordagem brasileira sobre prevenção de conflitos afasta-se das abordagens orientadas pela OCDE de várias maneiras. O Brasil não projeta, formalmente, uma abordagem para a ajuda ao desenvolvimento que inclua todos os atores ou que contenha a prestação de contas. Rejeita-se a Declaração de Paris porque os princípios nela contidos em relação à eficácia da ajuda reforçam, e não reformam, as modalidades de ajuda de países do Norte. Em vez disso,

26 Por exemplo, o então ministro Amorim (2003) descreveu como “pobreza e desigualdade criam um ambiente propício para a disseminação de ideias e ações extremas (...). É impossível falar sobre paz e reconciliação sem mencionar também questões econômicas”.

27 Ver <www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GD-Declaration-091020-EN.pdf>.

28 Ver <www.oecd.org/site/dacpbsdialogue/>.



como mencionado, o Brasil há muito adotou o conceito da cooperação sul-sul, que enfatiza a solidariedade, o respeito pela soberania e a não intervenção. Ademais, o Brasil se orgulha de sua capacidade de exportar “tecnologias sociais” e inovações desenvolvidas no âmbito doméstico para seus 80 parceiros de desenvolvimento e parece estar muito mais voltado a manter tais atividades no nível bilateral ou, em alguns casos, trilateral (ver, p.ex., Itamaraty 2013).

A descrição e a análise acima enfatizam características relevantes da política externa brasileira e de sua ajuda para o desenvolvimento, bem como sua abordagem em relação à prevenção de conflitos e seu engajamento com países afetados por conflitos. O artigo identifica oportunidades e pontos de entrada para o maior engajamento do Brasil na promoção da agenda de desenvolvimento pós-2015. Da mesma forma, identificam-se as razões para uma possível resistência a essa agenda. Espera-se que o artigo contribua para a conscientização sobre o assunto e que estimule o debate tanto dentro como fora da comunidade política brasileira, assim como entre atores políticos internacionais.

Referências

Albuquerque, J (2007). “President Lula’s Approach to Fragile States”, *Carta Internacional* 2 (1), pp 25-31.

Amorim, C (2003). Declaração de abertura do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, no seminário “Brazil-Norway: Peace, Reconciliation and Mediation - New Themes of Foreign Policy. Brasília”, 07 outubro.

Amorim, C (2005). Discurso do Celso Amorim no encontro ministerial do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nova Iorque, 31 outubro.

Amorim, C (2006). Declaração final do Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, no encontro dos chefes de missões diplomáticas do MRE. 05 de janeiro.

Amorim, C (2009). “O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva”. *Política Externa* 18 (2).

Banco Mundial (2012). “Harmonized list of fragile situations FY12”. <http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/FCS_FY12_External_List.pdf>.

BBC-Brasil (2012). “Haiti se tornou laboratório para o Brasil, diz embaixador”, 29 fevereiro. <www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/02/120228_haiti_entrevista_embaixador_jf.shtml>.

Brasil. Ministério da Defesa (2008), “Estratégia Nacional de Defesa” <www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>.

Cabral, L; e Weinstock, J (2010). *Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects*. London: ODI.

Cardoso, J. E.; e Patriota, A. (2012). “Brasil e Haiti: parceria para o desenvolvimento”. *Folha de São Paulo*, 15 janeiro. <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/brasil-e-haiti-parceria-para-o-desenvolvimento-folha-de-s.-paulo-15-01-2012>.

Carta Capital (2012). “Sob críticas, Missão de Paz no Haiti deve ser renovada por mais 1 ano”. 03 outubro. <www.cartacapital.com.br/sociedade/sob-criticas-missao-de-paz-no-haiti-deve-ser-renovada-por-mais-1-ano/>.

Fonseca Jr, G. (2010). “Dever de proteger ou nova forma de intervencionismo?”, *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Nelson A. Jobim, Sergio W. Etchegoyen e João Paulo Alsina (orgs.). Rio de Janeiro: FGV, pp. 175-192.

- Hamann, E. P. (2013). "O envolvimento de civis em contextos pós-conflito: oportunidade para a inserção internacional do Brasil", *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado - entre a tradição e a inovação*. Brasília: IPEA. <http://igarape.org.br/wp-content/themes/igarape_v2/pdf/IPEA_cap_especialistas_civis.pdf>.
- Hamann, E. P. (2012). "Brazil and R2P: A Rising Global Player Struggles to Harmonise Discourse and Practice", *The Responsibility to Protect - From evasive to reluctant action? The role of global middle powers*, Pretoria, HSF, ISS, KAS e SALLA. <<http://igarape.org.br/hsf-iss-kas-e-saia-brazil-and-r2p-a-rising-global-player-struggles-to-harmonise-discourse-and-practice/>>.
- Hirst, M. (2012). "Aspectos Conceituais e Práticos da Atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: Os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau". *IPEA Texto para Discussão 1687*. <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1687.pdf>
- ICG - International Crisis Group (2012). "Beyond turf wars: Managing the post-coup transition in Guinea-Bissau". *Crisis Group Africa Report 190*. 17 agosto. <www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/guinea-bissau/190-beyond-turf-wars-managing-the-post-coup-transition-in-guinea-bissau.aspx>
- IPEA-ABC (2010). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA-ABC. <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf>
- Itamaraty (2007). Nota n. 627, "Brazil to coordinate the work of the UN Peacebuilding Commission on Guinea-Bissau". 20 dezembro. <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/12/20/brazil-to-coordinate-the-work-of-the-un/?searchterm=peacebuilding>.
- Itamaraty (2011). "Balanço de Política Externa 2003-2010", <www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.
- Itamaraty (2013). "Solidariedade Trilateral para a Construção da Paz", 05 janeiro. <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/trilateral-solidarity-for-building-peace-2013-solidariedade-trilateral-para-a-construcao-da-paz>.
- Junior, A.; e Góes, F. (2010). "A Presença Brasileira nas Operações de Paz das Nações Unidas", *IPEA Texto para Discussão 1516*. <www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1516.pdf>.
- Muggah, R. (2009). "The Southern effect: critical reflections on Brazil's engagement with fragile states", *OECD Discussion papers*. <<http://pt.igarape.org.br/the-southern-effect-critical-reflections-on-brazils-engagement-with-fragile-states/>>.
- Muggah, R. (2010a). "The Brazilian effect: social technologies for reconstructing Haiti", Instituto Igarapé, com apoio do IDRC. <<http://igarape.org.br/the-brazilian-effect-social-technologies-for-reconstructing-haiti/>>.
- Muggah, R. (2010b). "Stabilization and humanitarian action in Haiti", *Journal of Disasters* 34 (1).
- Muggah, R. (2013). "Securing the border: Brazil's 'South American First' approach to transnational organized crime", in B. Sorj e S. Fausto (eds.), *Brazil's Leadership in South America*. São Paulo: iFHC.
- Muggah, R.; e Carvalho, I. (2009). "Brazil's Southern effect in fragile countries", *Open Democracy*. <www.opendemocracy.net/robert-muggah-lona-szab%C3%B3-de-carvalho/brazils-southern-effect-in-fragile-countries>.
- Muggah, R.; e Carvalho, I. (2012). "Falta um Efetivo Controle de Armas", *O Globo*, 29 dezembro.
- Muggah, R.; e Hamann, E. P. (2012). "Brazil's generous diplomacy: friendly dragon or paper tiger?" *International Development Policy Series* (março), <<http://igarape.org.br/brazils-generous-diplomacy-friendly-dragon-or-paper-tiger/>>.
- Muggah, R.; e Wenmann, A. (2010). *Investing in Security: Mapping Armed Violence Reduction*. Paris: OECD-DAC.
- OECD-DAC International Network on Conflict and Fragility (2011). "Ensuring fragile states are not left behind 2011 - factsheet on resource flows in fragile states". <www.oecd.org/dataoecd/5/11/49108935.pdf>.



Rezende, L. (2010). “O engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU: um estudo comparativo”. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: PPGRI, PUC Minas.

SIPRI (2012). *SIPRI Yearbook 2012*. Oxford: Oxford University Press. <www.sipri.org/yearbook>.

UN General Assembly (2009). “Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations”, A/64/220/Add.1, 31 dezembro. <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/220/Add.1>.

Verenhitach, G.; Deitos, M.; e Seitenfus, R. (2007). “O Brasil e a Cooperação Triangular Sul-Sul para o Desenvolvimento: o caso do Haiti”. I Simpósio de Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo: UNESP, UNICAMP e PUC-SP, 12 a 14 novembro. <www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/verenhitach.pdf>.

Viotti, M. L. (2010). Declaração da Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti - Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas. “Informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect”, 23 julho. <www.un.int/brazil/speech/10d-mlrv-informal-interactive-dialogue-on-the-responsability-to-protect.html>.

Viotti, M. L. (2011). Declaração da Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti - Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas. “Responsibility to Protect - SG report on ‘The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect’ ”. 12 julho. <www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-Responsability-to-protect-report.html>.

NOTAS ESTRATÉGICAS PUBLICADAS PELO INSTITUTO IGARAPÉ

NOTA ESTRATÉGICA 6 - AFTER THE STORM: HAITI'S COMING FOOD CRISIS

ATHENA KOLBE, MARIE PUCCIO E ROBERT MUGGAH | DEZEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 5 - BRAZIL'S EXPERIENCE IN UNSTABLE SETTINGS

EDUARDA PASSARELLI HAMANN E IARA COSTA LEITE | NOVEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 4 - COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA

IARA COSTA LEITE E EDUARDA PASSARELLI HAMANN | SETEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 3 - A EXPERIÊNCIA DO BRASIL EM CONTEXTOS INSTÁVEIS

EDUARDA PASSARELLI HAMANN E IARA COSTA LEITE | AGOSTO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 2 - THE ECONOMIC COSTS OF VIOLENT CRIME IN URBAN HAITI (AGO 2011 - JUL 2012)

ATHENA R. KOLBE, ROBERT MUGGAH AND MARIE N. PUCCIO | AGOSTO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 1 - HAITI'S URBAN CRIME WAVE? RESULTS FROM MONTHLY HOUSEHOLDS SURVEYS (AGO 2011 - FEV 2012)

ATHENA R KOLBE AND ROBERT MUGGAH | MARÇO 2012



O **Instituto Igarapé** é um think-tank dedicado à integração das agendas da segurança e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções alternativas a desafios sociais complexos, através de pesquisas, formação de políticas públicas e articulação. O Instituto Igarapé atualmente trabalha com três macro temas: política sobre drogas nacional e global; prevenção e redução da violência; e cooperação internacional. Com sede no Rio de Janeiro, o Instituto também conta com representação em Brasília e São Paulo e com parcerias e projetos no Brasil, Colômbia, Haiti, México, Guatemala, África, Estados Unidos e Europa Ocidental.

INSTITUTO IGARAPÉ

Visconde de Caravelas 111
Botafogo. Rio de Janeiro - RJ
22271-030 Brasil

Rio de Janeiro
+55 21 3283-7073

Brasília
+55 61 3526-1960

contato@igarape.org.br
www.igarape.org.br



A **Saferworld** é uma organização internacional independente que trabalha para prevenir conflitos violentos e para construir vidas mais seguras. Trabalhamos com pessoas afetadas por conflitos com o intuito de melhorar a sensação de segurança e também realizamos pesquisas e análises. Usamos este processo evidências e aprendizados para melhorar as políticas e as práticas locais, nacionais e internacionais que podem ajudar a construir uma paz duradoura. Nossa prioridade são as pessoas - acreditamos que todos devem ter acesso a uma vida com paz e realizações, livre de insegurança e de conflitos violentos.

SAFERWORLD

The Grayston Centre
28 Charles Square
Londres N1 6HT, UK

Telefone: +44 (0)20 7324 4646
Fax: +44 (0)20 7324 4647

general@saferworld.org.uk
www.saferworld.org.uk

Este paper foi preparado com o apoio do Department for International Development (DfID) do Reino Unido, por meio de seu acordo de parceria com a Saferworld.

Foto da capa: Peacekeepers brasileiros que servem na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), na capital, Porto Príncipe. © Logan Abassi, UN PHOTO.

A série NOTAS ESTRATÉGICAS é publicada pelo Instituto Igarapé • Editoração: Kenia Ribeiro