

A MISSÃO DE PAZ DO HAITI (2004-2017) COMO OPORTUNIDADE DE INTEGRAÇÃO: TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO AÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA

Rodrigo Fernando Gallo¹

O objetivo deste artigo é analisar a transferência internacional de políticas públicas brasileiras dentro da lógica da política externa no que diz respeito às ações paralelas à Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti – Minustah), de 2004 a 2017. Busca-se compreender como a agenda nacional foi articulada para o plano externo, tendo o Haiti como destino, bem como identificar os principais pontos críticos desse processo de integração. A hipótese é que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) procurou aproveitar a janela de oportunidades aberta pela missão de paz, dada a importância do Brasil para a operação, como forma de ampliar a cooperação internacional com o Haiti, por meio da transferência de políticas públicas, para, assim, demonstrar capacidade de solucionar as causas primárias que produzem conflitos, como a pobreza – ainda que os resultados sejam passíveis de críticas. A pesquisa foi realizada a partir do método de *process tracing*, com a adoção das metodologias de estudo de caso, análise documental e técnica de entrevista discursiva semiestruturada.

Palavras-chave: política externa brasileira; missões de paz; Minustah; Haiti; transferência de políticas públicas.

HAITI'S PEACEKEEPING OPERATION (2004-2017) AS AN OPPORTUNITY FOR INTEGRATION: INTERNATIONAL TRANSFER OF PUBLIC POLICIES AS A FOREIGN POLICY ACTION

The objective of this article is to analyze the international transfer of Brazilian public policies within the logic of foreign policy with regard to actions parallel to United Nations Stabilisation Mission in Haiti (Minustah) (2004 to 2017), as a way of understanding how the national agenda was articulated to the external plane, having Haiti as a destination, as well as identifying the main critical points of this integration process. The hypothesis is that the Ministry of Foreign Affairs sought to take advantage of the window of opportunity opened by the peacekeeping operation, given the importance of Brazil to the operation, as a way of expanding international cooperation with Haiti, through the transfer of public policies, to, thus, demonstrating the ability to solve the root causes that produce conflicts, such as poverty - even if the results are subject to criticism. The research was carried out using the process tracing method, with the adoption of case study methodologies, document analysis and semi-structured discursive interview technique.

Keywords: Brazilian foreign policy; peacekeeping operations; Minustah; Haiti; transfer of public policies.

1. Cientista político; doutor pela Universidade Federal do ABC (UFABC); e pós-doutorando na Universidade de São Paulo (USP). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-1052-345>>. E-mail: <rodrigo.gallo@hotmail.com>.

LA MISIÓN DE PAZ DE HAITÍ (2004-2017) COMO OPORTUNIDAD DE INTEGRACIÓN: LA TRANSFERENCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ACCIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR

El objetivo de este artículo es analizar la transferencia internacional de las políticas públicas brasileñas en la lógica de la política exterior con respecto a las acciones paralelas a la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Minustah) (2004 a 2017), como una forma de comprender cómo la agenda nacional se articuló al plano externo, tener como destino a Haití, así como identificar los principales puntos críticos de este proceso de integración. La hipótesis es que el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) buscó aprovechar la ventana de oportunidad abierta por la misión de paz, dada la importancia de Brasil para la operación, como una forma de ampliar la cooperación internacional con Haití, a través de la transferencia de políticas públicas, para, así, demostrar la capacidad de resolver las causas profundas que producen los conflictos, como la pobreza, aunque los resultados sean objeto de críticas. La investigación fue realizada utilizando el método de rastreo de procesos, con la adopción de metodologías de estudio de caso, análisis de documentos y técnica de entrevista discursiva semiestructurada.

Palabras clave: política exterior brasileña; misiones de paz; Minustah; Haití; transferencia de políticas públicas.

JEL: F50; F59; N40.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm30art13>

Data de envío do artigo: 31/10/2022. Data de aceite: 10/1/2023.

1 INTRODUÇÃO

A integração latino-americana é um processo previsto pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que, sobretudo a partir da década de 2000, correspondeu a uma gradativa ampliação dos laços entre os países da região, permitindo ao Brasil ocupar uma posição de protagonista em uma série de agendas regionais. Nesse esforço, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), em diversas oportunidades, buscou atuar com estratégias de transferência internacional de políticas públicas, para levar aos vizinhos continentais e regionais algumas experiências domésticas que, eventualmente, poderiam resolver problemas locais, num amplo trabalho de cooperação internacional.

Essas ações, intermediadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), levaram ao exterior um conjunto de políticas públicas de áreas diversas, que, se funcionassem de forma adequada em território estrangeiro, poderiam conferir algum grau subjetivo de prestígio ao Brasil no sistema internacional, além de contribuir para aproximar o país das outras nações latino-americanas, uma vez que a região foi um dos principais alvos dessa estratégia de política externa.

Entretanto, é necessário reconhecer que a transferência internacional de políticas públicas pode falhar devido a alguns fatores, como a insuficiência ou a incompreensão das informações relacionadas ao problema, a implementação

parcial da política pública no país recipiente e até mesmo as eventuais diferenças cruciais entre os Estados envolvidos no processo. Ainda que seja difícil mensurar os resultados efetivos das ações de cooperação internacional, dada a escassez de informações da base de dados da ABC, é possível estimarmos que o Haiti, o maior destino da cooperação brasileira entre 2004 e 2017 na sub-região do Caribe, pode corresponder, ao menos parcialmente, a uma situação crítica. Por ocasião da missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no país, que contou com grande participação militar brasileira, Brasília e Porto Príncipe celebraram um total de 114 acordos de cooperação internacional. O processo foi elogiado por militares, diplomatas e formuladores de políticas públicas ligados ao governo brasileiro durante os mandatos dos três presidentes que ocuparam a chefia de Estado nos anos de vigência da operação (Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer), mas criticado por outros atores – alguns, inclusive, disseram que as ações foram feitas sem levar em consideração as necessidades dos haitianos.

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti – Minustah*), nome dado à operação, foi iniciada após a queda do presidente Jean-Bertrand Aristide, depois de uma década de instabilidade política e sucessivas missões da ONU, que se mostraram insuficientes para corrigir os problemas estruturais do país. Aquele empreendimento aprovado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), no entanto, contaria com uma ampla participação brasileira, que, à época, só foi possível porque atendia a uma série de interesses dos grupos de pressão internos, o que envolvia a oportunidade de ampliar a projeção internacional (Amorim, 2019; Patriota, 2021; Vieira, 2021), a internacionalização de programas sociais que eram símbolos do início da gestão Lula (Rondó Filho, 2019; Graziano da Silva, 2020) e o treinamento de tropas em situações reais de combate (Santos Cruz, 2021; Rebelo, 2021).

Observe-se que, para além das questões militares e dos objetivos propostos pelo mandato estabelecido pelo CSNU, as ações de cooperação internacional levaram à celebração de um expressivo número de acordos no período compreendido pela missão, conforme mencionado. Ao ampliar-se o foco da análise e compararem-se os dados com toda a América Latina, constata-se que, se por um lado, as relações entre o Brasil e o Haiti renderam menos projetos de transferência internacional de políticas públicas do que as relações do Brasil com o Peru e com o Paraguai, por outro lado, a integração entre Brasília e Porto Príncipe colocou o país caribenho à frente do volume de cooperação internacional do Brasil com argentinos e uruguaios, dois países tradicionais para a política externa brasileira e membros fundadores do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Isso sugere que o Haiti foi alçado a uma condição especial, no período, pelo MRE.

No que diz respeito à cooperação internacional, realizada paralelamente às operações militares, vemos uma disputa narrativa entre aqueles que forneceram a transferência internacional de políticas públicas e aqueles que criticaram os resultados das ações. De certa forma, as críticas também têm por objeto a integração promovida por esse tipo de estratégia de política externa. No Brasil, a imprensa alegava que o principal objetivo da Minustah era a busca por uma cadeira permanente no CSNU. Por sua vez, o Haiti passava por uma situação de ruptura democrática, seguida pelo agravamento das condições econômicas e sociais. Este país teria, por cerca de treze anos, tropas estrangeiras em seu território, supostamente com o objetivo de estabelecer a ordem, desarmar e desmobilizar os grupos rebeldes, garantir os direitos humanos da população local e construir condições para a realização de eleições seguras (CSNU, 2004; Aguilar e Moratori, 2011). Tratava-se de um conjunto de metas demasiadamente abrangentes e de difícil cumprimento, considerando-se a complexidade da situação (Chevallier, 2011, p. 120).

Diante disso, o objetivo deste artigo é analisar a transferência internacional de políticas públicas brasileiras dentro da lógica da política externa no que diz respeito às ações paralelas à Minustah, de 2004 a 2017. Busca-se compreender como a agenda nacional foi articulada para o plano externo, tendo o Haiti como destino, bem como identificar os principais pontos críticos desse processo de integração. A hipótese da pesquisa é que o MRE procurou aproveitar a janela de oportunidades aberta pela missão de paz, dada a importância do Brasil para a operação, como forma de ampliar a cooperação internacional com o Haiti, por meio da transferência de políticas públicas, para, assim, demonstrar capacidade de solucionar as causas primárias que produzem conflitos, como a pobreza. Esse esforço seria justificável para o aumento do prestígio do país no plano internacional, a despeito dos resultados efetivos atingidos pela estratégia.

Diante disso, o artigo foi dividido em seis seções, sendo esta introdução a primeira. Na segunda seção, apresentamos os métodos e as técnicas empregados na realização desta pesquisa. Na terceira seção, discutimos o conceito de transferência internacional de políticas públicas, associado à política externa, e analisamos suas limitações. Na quarta seção, debatemos o complexo contexto político, social e econômico haitiano que levou a ONU a estabelecer uma missão de paz, bem como a participação do Brasil na operação. Na quinta seção, discutimos os resultados da transferência de políticas públicas, a partir da perspectiva dos diversos atores – o que também nos permite enxergar os pontos críticos das ações. A sexta seção traz as considerações finais.

2 A METODOLOGIA DESTA PESQUISA

A definição dos métodos e das técnicas de pesquisa empregados na realização de um estudo está indissociavelmente relacionada com o objeto, com o tema e com a hipótese a ser validada (Cervo, Bervian e Silva, 2007, p. 27; Gil, 2008, p. 8; Lakatos e Marconi, 2003, p. 84). Como forma de constituir legitimidade científica, as ciências sociais devem incorporar ferramentas complementares de pesquisa, conferindo um grau de maior assertividade aos resultados dos estudos (Giddens e Sutton, 2015, p. 44), sobretudo para aqueles de caráter multidisciplinar ou interdisciplinar. Deste modo, conforme enfatizam Kellstedt e Whitten (2013, p. 29), a ciência cumpre sua função de buscar novas evidências que levem a compreensões distintas sobre os fenômenos – como a missão de paz do Haiti, amplamente discutida nos campos das relações internacionais, da ciência política e da história pela perspectiva da diplomacia e da segurança, mas praticamente não investigada dentro da lógica da cooperação internacional e da transferência internacional de políticas públicas.

Partindo dessas premissas, o dilema enfrentado pelos pesquisadores que procuram investigar o fenômeno de transferência de políticas públicas, como parte das ações de política externa, é a dificuldade de se compreender qualitativamente o processo (Faria, 2012, p. 336). Enquanto, do ponto de vista quantitativo, é possível comparar o volume de acordos celebrados entre o MRE e outras chancelarias, pela lógica qualitativa há um impeditivo: a documentação à disposição na base de dados da ABC possui inúmeras restrições, sendo a principal delas a ausência de informações sobre os resultados efetivos dos acordos. Além disso, a ABC não apresenta a justificativa para a criação do projeto. Outro problema é que os pesquisadores têm dificuldades para compreender as intenções dos atores formuladores dessas ações, que não constam na base de dados e muitas vezes expressam-se apenas de forma difusa nos discursos oficiais de presidentes, ministros e diplomatas.

Diante dessas dificuldades, essa pesquisa foi realizada com base na metodologia *process tracing*, um método considerado predominantemente qualitativo, bastante comum nas áreas de ciência política e políticas públicas, e que permite também a adoção de perspectivas quantitativas, como o uso de estatística descritiva e analítica como suporte para a validação das hipóteses (Dunning, 2016, p. 1). Tal metodologia é normalmente aplicada em situações nas quais a análise dos dados, por si só, não garante a obtenção de respostas satisfatórias por conta de lacunas; portanto, nesses casos é necessário juntar as peças que compõem o quadro e mapear o processo (Dunning, 2016, p. 1) – no caso deste artigo, os resultados da transferência internacional de políticas públicas entre Brasil e Haiti, na conjuntura paralela às ações militares da Minustah, bem como suas visões críticas.

Com o emprego de tal método, a proposta é justamente aplicar um conjunto de instrumentos que levem à superação da falta de documentos e permitam a interpretação dos resultados – tanto pela perspectiva dos atores brasileiros, majoritariamente ligados aos governos, quanto pelas visões críticas –, tornando viável, assim, a análise dos traços de evidências que possibilitem explicações causais para o fenômeno em questão (Bennet, 2004; Borges, 2007).

Pode-se afirmar, para fins didáticos, que o *process tracing* equivale à montagem de um quebra-cabeça, cujas peças equivalem aos pedaços de evidências reunidos pelo pesquisador – que, posteriormente, os articula em busca de um sentido, com o suporte das teorias (Bennet, 2004, p. 208) e com os dados obtidos a partir do uso dos vários métodos e técnicas à disposição (Collier, 2011, p. 824).

Para este estudo, o modelo de *process tracing* adotado emprega métodos e técnicas combinados para reunir as evidências, que produzem os estímulos (*inputs*) necessários para a comprovação da hipótese, juntando-se, assim, as peças que compõem o todo.

2.1 Estudo de caso

Conforme já evidenciado na introdução deste artigo, a análise da transferência internacional de políticas públicas como parte das estratégias da política externa brasileira para a América Latina toma como estudo de caso a missão de paz da ONU no Haiti, ativa entre 2004 e 2017. O caso selecionado permite uma interpretação particular das relações entre o Brasil e o país caribenho, mas também uma generalização para entendermos comparativamente o lugar da nação receptora da cooperação internacional em relação aos demais Estados latino-americanos. Desse modo, este estudo infere o quanto a operação da ONU colocou o país em uma posição singular, em especial na sub-região do Caribe.

A Minustah não é uma missão de paz qualquer, mas o maior esforço diplomático e militar a contar com a participação de brasileiros, visto que o país enviou ao Haiti um contingente de militares e indicou os onze comandantes da força (*force commanders*) da operação. Trata-se de um fato bastante particular desta missão, visto que, normalmente, a ONU estabelece um sistema de rodízio de nacionalidades no comando supremo de suas forças de paz, para que estas não se configurem praticamente numa ocupação estrangeira de um território.

Para além disso, a Minustah foi estratégica para o Brasil, uma vez que a América Latina é uma região de interesse para a política externa brasileira, ainda que o Haiti e o Caribe sejam considerados tradicionalmente zonas de influência norte-americanas.

De acordo com Creswell (2014, p. 86-87), o estudo de caso é um método de pesquisa que depende da aplicação de técnicas complementares, como a realização de entrevistas e a análise de documentação. É uma forma de realizar uma investigação intensa do fenômeno analisado (Lijphart, 1971, p. 691) e, com isso, obter uma compreensão mais adequada da realidade estudada (Goldenberg, 2004, p. 33-34) – no nosso caso, a transferência internacional de públicas entre Brasil e Haiti.

2.2 Análise documental

Seguindo a perspectiva discutida no parágrafo anterior, a realização desta pesquisa só foi possível devido à análise dos dados da ABC, que, metodologicamente, são considerados uma fonte primária de estudos, por serem provenientes de um arquivo público oficial (Lakatos e Marconi, 2003, p. 49), servindo como um instrumento complementar aos outros métodos que compõem o *process tracing*. A ABC foi criada em 1987, como um órgão vinculado diretamente ao MRE, responsável pelo planejamento, pela coordenação, pela negociação e pela execução de projetos de cooperação internacional.

A base de dados da agência foi articulada para que pudéssemos catalogar e quantificar o volume de acordos de cooperação internacional assinados entre o Brasil e o Haiti no decorrer do período em que a Minustah esteve ativa, ou seja, de 2004 a 2017. A partir das informações contidas no banco de dados, utilizamos, como método de pesquisa, as recomendações de Gil (2008, p. 152-153) para realizar o tratamento analítico das informações, a partir de três fases. Inicialmente, na etapa de pré-análise, os dados recolhidos na base da ABC foram organizados de forma sistemática. Em seguida, o material foi metodicamente explorado, de modo a decodificar as informações pertinentes aos objetivos e à hipótese deste estudo. Por último, os dados foram interpretados para que, posteriormente, fosse possível produzir inferências – algo essencial para a identificação dos traços de evidências que seriam articulados dentro da lógica do *process tracing*. Deste modo, foi possível mensurar os impactos quantitativos das ações de transferência internacional de políticas públicas entre Brasília e Porto Príncipe.

Todavia, a limitação da base de dados da ABC é a escassez de informações que possam proporcionar uma leitura qualitativa dos acordos de cooperação internacional. Não é possível, apenas com o suporte das informações da agência, compreender os resultados efetivos da transferência internacional de políticas públicas para os haitianos, ou seja, o real efeito transformador da implementação dessas ações de cooperação internacional para a população local. Ainda assim, o mérito dessas informações é permitir a identificação dos atores envolvidos nos acordos, os órgãos envolvidos nos projetos e a descrição destes.

2.3 Aplicação da técnica de entrevista

Como forma de superar as limitações dos documentos da ABC, optamos por empregar a técnica de entrevista discursiva semiestruturada (Lakatos e Marconi, 2003, p. 197; May, 2004, p. 148). Assim, buscamos alcançar, a partir das falas e dos pontos de vista dos diversos atores entrevistados, uma melhor compreensão acerca das intenções das ações de transferência internacional de políticas públicas e seus reflexos para a integração entre Brasil e Haiti, o que também permitiu a obtenção de visões críticas à cooperação internacional entre os dois países no período da missão de paz.

Por conta da complexidade do tema, a técnica de entrevista buscou suprir as limitações da documentação oficial, fornecendo informações complementares (Cervo, Bervian e Silva, 2007, p. 52).

Para este estudo, foram realizadas trinta entrevistas com formuladores de políticas públicas e de política externa, além de representantes de organismos internacionais e organizações não governamentais (ONGs). A realização de tais entrevistas permite verificar de forma mais analítica os impactos da cooperação internacional a partir da perspectiva de cada entrevistado, que possibilitou a interpretação da realidade política, diplomática, social e econômica da conjuntura em questão (May, 2004, p. 169; Selltiz, 1965, p. 270). A escolha dos entrevistados levou em consideração a demanda do objeto de estudo e a relevância de tais atores para a formulação e a análise do processo investigado, de modo a fornecer indícios para a comprovação da hipótese (Alberti, 2007, p. 31; Platt, 2001, p. 45).

3 O CONCEITO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Parte da literatura das áreas de ciência política e relações internacionais considerava que a formulação da política exterior brasileira, ao menos até o final dos anos 1980, apresentava um baixo grau de politização, pois associava-se, à época, diretamente à política de Estado, sofrendo pouca influência das políticas de governo, o que supostamente garantia ao Itamaraty uma espécie de isolamento das influências exógenas (Faria, 2008, p. 81-82). No entanto, gradativamente houve uma mudança de interpretação, e os especialistas passaram a considerar que a política externa é uma política pública como qualquer outra, composta a partir do complexo processo de identificação dos interesses, formulação das propostas e implementação das ações.

Segundo esse novo entendimento, os planos doméstico e internacional não correspondiam mais a dois campos apartados, mas a espectros correlacionados e mutuamente influenciados. Deste modo, a literatura passou a desconstruir a tese do insulamento burocrático do MRE e a considerar que os atores domésticos também desempenhavam um papel fundamental para a construção

das estratégias, a partir de diversos estímulos, pressões e negociações (Marchetti, 2014, p. 31-32).²

Essa mudança interpretativa fez com que a política exterior não fosse mais analisada dentro da lógica *top down*, pela qual as questões eram impostas de cima para baixo pelo Estado, e assumissem uma dinâmica *bottom up*, cujo diferencial era a importância de atores subnacionais, do Legislativo e dos atores não estatais para o ciclo de políticas públicas da política exterior (Faria, 2008, p. 85).

A partir deste entendimento, Milani e Pinheiro (2013, p. 12) defendem que, a exemplo do que também ocorre com outros países emergentes, tais como Turquia, Índia e México, o Estado brasileiro passou a permitir que temas tradicionalmente associados à baixa política assumissem um espaço relevante na agenda global, inclusive por conta da dinâmica interna da nação. Podemos destacar, por exemplo, os debates sobre segurança humana³ e direitos humanos, que ganharam destaque na agenda internacional já na década de 1990 (Lindgren-Alves, 2018, p. 39), bem como o combate à fome e à pobreza, alçados do ambiente doméstico para o externo especialmente a partir de 2004, com o início da gestão Lula.

Sendo assim, a política externa se torna um elemento central para esta pesquisa, porque tem sido, ao menos parcialmente, articulada em função do desenvolvimento social e econômico há algumas décadas (Penna Filho, 2006, p. 340-341), o que demonstra um alinhamento entre as expectativas da coalizão vencedora das eleições de 2003 e a agenda global proposta pela ONU (Oliveira, 2013, p. 1). Deste modo, algumas políticas públicas podem ser formuladas para a lógica doméstica, mas posteriormente convertidas em instrumentos para a política externa, levando a experiência para outro país que enfrenta um problema similar, supostamente contribuindo para a promoção do desenvolvimento socioeconômico da outra nação. É justamente esse aspecto da política internacional brasileira que interessa a este estudo, uma vez que, na conjuntura paralela às ações militares no Haiti, o Estado brasileiro levou ao país caribenho um conjunto de políticas públicas a partir da cooperação internacional.

Antes de analisarmos o impacto dessas ações para os haitianos, contudo, é necessário discutir brevemente o conceito de transferência internacional de políticas públicas. Esse debate teórico teve início na década de 1960 nos Estados Unidos, como forma de compreender como as inovações políticas de um determinado

2. A tese do insulamento burocrático era fundamentada na lógica de que, inclusive por prerrogativas constitucionais, apenas o Itamaraty era o responsável pela produção da política externa, sem ser afetado por outros atores. É, também, uma interpretação de base realista, que considerava o Estado como o único ator capaz de influenciar o processo de formulação da política exterior.

3. Conceito oriundo do relatório anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 1994, que reforçava a associação entre a segurança internacional e as temáticas de desenvolvimento social e econômico. Tratou-se de um novo modo de entender a segurança internacional, desafiando a lógica do estadocentrismo e concedendo um papel central para o indivíduo.

país poderiam ser levadas para outras nações com o intuito de solucionar problemas semelhantes (Dolowitz, 2017). O conceito de transferência de políticas públicas pode ser entendido como um complexo processo de aprendizado e obtenção de conhecimento de um governo a partir de acordos de cooperação internacional e de intercâmbios diversos (Dolowitz e Marsh, 1996). Em vez de criar uma política totalmente nova, o governante pode importar a solução – ou pelo menos uma ideia já concebida que possa ser adaptada à realidade local (Benson, 2009, p. 4; Rose, 1993, p. 3).

No que diz respeito a esta pesquisa, saliente-se que o processo de inserção internacional dos países cria uma série de condições para que eles se posicionem como doadores de políticas públicas, primeiro por se considerarem bem-sucedidos no enfrentamento de um determinado problema comum a diversas nações, e segundo porque esse tipo de ação internacional pode lhes conferir algum grau de prestígio. Nesse aspecto, é perceptível que a transferência de políticas públicas pode ocorrer entre realidades distintas em múltiplos aspectos, como as do Brasil e do Haiti (Benson e Jordan, 2011, p. 367). Em determinadas oportunidades, a cooperação internacional, dentro da realidade compreendida por este estudo, ocorreu de forma bilateral entre os dois países, enquanto outros projetos foram concebidos de forma triangular, envolvendo outras nações, organismos internacionais e bancos de desenvolvimento. O caso haitiano é particularmente interessante para compreender essa realidade, uma vez que a missão de paz serviu como um potencializador de cooperação, sobretudo por ter atraído as atenções internacionais dos mais diversos atores para o país.

Essa dinâmica da cooperação para o desenvolvimento, expressa a partir das ações de transferência internacional de políticas públicas, tem relação com a ideia de ajuda externa, um ato de transferir voluntariamente recursos públicos de um governo para outro, contando ou não com a intermediação ou a contribuição de organismos internacionais, com o intuito de oferecer soluções que melhorem as condições de vida das pessoas locais, inclusive durante guerras ou em realidades de gerenciamento pós-conflito.

A literatura da área indica que há um conjunto de elementos passíveis de transferência de políticas públicas à disposição dos Estados: i) objetivos políticos; ii) estrutura e conteúdo; iii) instrumentos políticos e técnicas administrativas; iv) instituições; v) ideologias, ideias, atitudes e conceitos; e vi) lições negativas (Dolowitz e Marsh, 1996, p. 349-350). Desta forma, um mesmo problema, como a fome, pode demandar a criação de diversos projetos entre dois países, cada um responsável por um fragmento da solução. Em relação à cooperação entre o Brasil e o Haiti, por exemplo, uma parte elevada dos acordos tem ligação com a área de agricultura, muitos deles inspirados no programa Fome Zero.

Nesses casos, houve a transferência de objetivos, técnicas administrativas, instrumentos políticos, ideias, entre outros, com o envolvimento de diplomatas, técnicos dos ministérios do governo brasileiro, e funcionários da Organização para a Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO) e da ONU. Vamos discutir os projetos na quinta seção deste artigo.

A transferência de políticas públicas para o Haiti, se analisada por um plano mais amplo, esteve relacionada à lógica da cooperação Sul-Sul, que exerceu uma função de destaque nas estratégias da política externa brasileira, sobretudo durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), o que inclui os governos relacionados ao gerenciamento das ações da Minustah. Isso ocorreu porque algumas políticas exportadas para o país caribenho tinham forte relação com as áreas prioritárias dos governos Lula e Dilma, que acabaram sendo pautados também na agenda da política exterior. Esse modelo de cooperação, projetado especialmente para a América Latina, foi executado, majoritariamente, a partir da capacitação e do treinamento de quadros locais, da restauração e do fortalecimento das instituições, e da transferência de conhecimento (Almeida *et al.*, 2010, p. 26). Isto poderia, em tese, promover um maior grau de integração entre o Brasil e as nações receptoras dessas iniciativas e, como consequência, o aumento da projeção internacional do país no cenário regional.

Uma vez que a cooperação Sul-Sul, no período de recorte deste estudo, ocupou uma posição importante para a diplomacia brasileira, parte da literatura considera que o desenvolvimento econômico e social se tornou um dos elementos centrais da política externa do país. A já mencionada internacionalização de ações inspiradas no programa Fome Zero resultou na assinatura de acordos bilaterais e multilaterais com Estados latino-americanos (Cunha, 2010, p. 80-81). Este investimento diplomático permitiu que o Brasil obtivesse algum protagonismo na agenda global de combate à fome, institucionalizada pela ONU nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com destaque para uma série de acordos de cooperação envolvendo nações da América Latina, do Caribe e da África – neste caso, principalmente aquelas de língua portuguesa, como Moçambique e Angola.

Essa perspectiva nos auxilia a compreender que a operação de paz das Nações Unidas tornou o Haiti o principal destino da cooperação brasileira na região do Caribe. Todavia, é necessário reconhecer que os resultados de qualquer ação de transferência internacional de políticas públicas podem não atender às expectativas dos Estados envolvidos – principalmente do país receptor. Isso significa que mesmo uma política bem-sucedida no Estado de origem pode não funcionar a contento em um território diferente. Isso ocorre, de acordo com a literatura, por conta de alguns possíveis problemas. Um deles é que a nação que importa a iniciativa pode não dispor de informações adequadas e corretas sobre o funcionamento do programa

ou das instituições do país de origem, indicando que, no processo de cooperação, a comunicação é um elemento fundamental. Além disso, existe a possibilidade de que determinados aspectos essenciais da política em questão não sejam implementados no país receptor, indicando que o trabalho pode falhar devido à incompletude do projeto. Por último, é possível que certas diferenças cruciais entre as duas nações inviabilizem o sucesso das ações. Essas distinções podem ser políticas, sociais, econômicas e institucionais, como a escassez de recursos financeiros, a carência de servidores públicos permanentes que possam dar continuidade ao projeto, fragilidades democrático-institucionais ou mesmo rupturas causadas por mudanças de governo.

Note-se que esses problemas não estão registrados nos documentos oficiais da ABC, tampouco nos discursos de chefes de Estado e diplomatas. Logo, eventuais falhas envolvendo os acordos de cooperação entre Brasil e Haiti só podem ser captadas a partir da realização das entrevistas, que possibilitaram a identificação de fragmentos de dados essenciais para essa interpretação crítica. Desta forma, os problemas devem-se, pelo menos em parte, às diferenças entre os dois Estados, conforme será discutido mais adiante.

4 O CONTEXTO HAITIANO

A missão de paz das Nações Unidas no Haiti da qual esse estudo trata não foi a primeira, nem seria a última, a ser constituída supostamente na tentativa de levar ordem e estabilidade ao país caribenho. A saída de Aristide do poder, em 2004, ampliou as crises sociais e políticas que já eram rotina há muito tempo na história haitiana. Para além da ditadura da família Duvalier, a tentativa de redemocratização na década de 1990 foi malsucedida em diferentes aspectos. Inúmeros eventos levaram a rupturas institucionais, que por sua vez demandaram esforços de cooperação internacional para mitigar o problema – contando, inclusive, com a participação brasileira em algumas oportunidades.

Essa análise histórica nos permite compreender que, antes mesmo da aprovação da Minustah, o Haiti já vinha enfrentando dificuldades para garantir a ordem interna e a governança. Por conta do suporte internacional, o país gradativamente passou a ser dependente da ajuda externa, ainda que tal ajuda tenha efeitos limitados.

Analisando brevemente esse histórico, mencione-se que no início da década de 1990 foram realizadas eleições livres no país, sob observação da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA), que terminaram com a eleição do mesmo Aristide. Esse pleito marca a primeira atuação da ONU no Haiti; naquela ocasião, na qualidade de observadora internacional, com aprovação do governo local. Ocorre que Aristide seria deposto por um golpe militar no ano seguinte,

após cerca de seis meses no cargo, e só retornaria à presidência em 1994 com o suporte da ONU. Durante esse interregno, o comandante do Exército, Raoul Cédras, assumiu o posto. Tal cenário despertou a atenção dos Estados Unidos, sobretudo por conta da elevação do número de refugiados que chegavam a regiões da Flórida (Maciel, 2018, p. 78), agravando as preocupações internacionais.

Em 1993, em função dos problemas políticos, econômicos e sociais, a ONU e a OEA aprovaram a criação da Missão Internacional Civil no Haiti (MICIVIH), cujo propósito era coibir a violação dos direitos humanos da população haitiana perpetrada por Cédras. No mesmo ano, diante do agravamento da situação local, o CSNU criou uma nova operação, batizada de Missão das Nações Unidas no Haiti (United Nations Mission in Haiti – Unmih), que seria encerrada em junho de 1996. O principal objetivo era treinar um corpo policial efetivo para assegurar a ordem interna e auxiliar o governo na modernização das Forças Armadas para minimizar o colapso e promover condições de governabilidade para o então regressado Aristide conseguir governar (CSNU, 1993). Além dos membros permanentes, o conselho era composto, na ocasião, por Brasil, Cabo Verde, Djibuti, Espanha, Hungria, Japão, Marrocos, Nova Zelândia, Paquistão e Venezuela. Logo, esse empreendimento também contou com a aprovação brasileira, que começava a se inserir nas questões haitianas. Além da realização de uma eleição, vencida por René Préval, a Unimih também foi responsável pela introdução da ideia de cooperação para o desenvolvimento, por meio do trabalho desempenhado pelas agências da ONU. Desenvolveu-se a compreensão de que o problema do Haiti era multidimensional e, para ser solucionado, dependia de uma associação entre democracia e segurança.

Em junho de 1996, a operação foi substituída pela Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti (United Nations Support Mission in Haiti – Unsmih), aprovada com o intuito de dar apoio ao regime democrático recém-constituído. O novo empreendimento teve a aprovação da Alemanha, do Botswana, do Chile, da Coreia do Sul, do Egito, da Guiné-Bissau, de Honduras, da Indonésia, da Itália e da Polônia, que à época ocupavam as cadeiras rotativas do CSNU. Entre os desafios estabelecidos pelo mandato, constavam a profissionalização da polícia nacional, a construção de um ambiente seguro, a recuperação econômica e o desenvolvimento das instituições (CSNU, 1996). Havia, na ocasião, uma série de problemas estruturais domésticos que dificultavam a estabilidade, como a ausência de um sistema Judiciário adequado para a promoção dos direitos humanos e do desenvolvimento social e econômico, elementos considerados, a partir dali, fundamentais para o encerramento dos conflitos (Siman e Galoumian, 2015, p. 551).

Essa operação foi encerrada em 1997, sendo sucedida pela Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (United Nations Transition Mission in Haiti – UNTMIH), que duraria quatro meses. O mandato aprovado pelo CSNU definia,

mais uma vez, o desenvolvimento como uma condição essencial para a paz sustentável, sem a qual a nação não conseguiria superar os problemas (CSNU, 1997a). Diante da aproximação do fim da missão, Préval expressou o desejo de que a ONU mantivesse a ajuda internacional ao país, sob a alegação de que, naquele momento, o Haiti não estaria pronto para seguir sua história sem a ajuda externa – o que reforça a tese de que as missões construíram uma condição de dependência. Por conta desse pedido, o CSNU autorizou a Missão de Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (Miponuh), como forma de dar continuidade aos trabalhos de profissionalização da polícia, segundo a lógica que associava segurança e desenvolvimento (CSNU, 1997b). Esse empreendimento seria encerrado no início de 2000, ano em que Aristide seria eleito, novamente, presidente do país. O contexto pré-eleitoral, porém, foi bastante violento, com assassinatos e tentativas de homicídio de políticos, protestos, ataques a comitês eleitorais e a militantes, sem que a polícia – treinada pelas missões de paz – desse conta da tarefa de garantir a ordem, inclusive porque a corporação teria sido aparelhada por determinadas lideranças políticas (Antonini, 2015, p. 584).

Mesmo diante desses problemas, o encerramento da operação concluiu também o longo período ininterrupto em que o país viveu sob interferência do CSNU. Entretanto, pouco depois, o Mercado Comum e Comunidade do Caribe (Caricom), a OEA e a Assembleia Geral da ONU criaram a Missão de Apoio Internacional Civil no Haiti (Micah), cujos objetivos eram apoiar a reforma judicial e capacitar os quadros para as práticas de direitos humanos, além de propor melhorias à legislação eleitoral como forma de minimizar eventuais críticas quanto ao pleito (Maciel, 2018, p. 81). A Micah foi encerrada em fevereiro de 2001.

Tempos depois, a gestão de Aristide passaria a enfrentar problemas, que se agravaram em 2004 por conta de questionamentos sobre as eleições, acusadas de fraudulentas, gerando um colapso político, social e econômico. A crise foi impulsionada por um sentimento de insatisfação popular, que afetava sobretudo as pessoas mais pobres. Diante disso, grupos passaram a pressionar pela retirada de Aristide do poder, com apoio de milicianos que pioraram a insegurança nas cidades e permitiram a eclosão de conflitos armados no país caribenho. Esse quadro levou o presidente a exilar-se, inicialmente na República Centro-Africana e posteriormente na África do Sul, situação que levou o então presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, à presidência interina até maio de 2006.

A violência e a insegurança levaram o governo local a solicitar ajuda ao CSNU, que aprovou a criação da Força Multinacional Provisória (FMP) – com os votos das nações com assento permanente, além dos de Alemanha, Angola, Argélia, Benim, Brasil, Chile, Espanha, Paquistão, Filipinas e Romênia –, prevista para durar três meses. Como o quadro se deteriorava rapidamente, em 30 de abril de 2004 a ONU autorizou a criação da Minustah, a maior operação para o

país, que contava com 6.700 militares e 1.622 policiais (CSNU, 2004), além de componentes civis. O mandato envolvia a necessidade de implementação de um programa robusto de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) para conter a violência, a promover os direitos humanos e realizar uma eleição monitorada por observadores internacionais (Lemay-Hébert, 2015, p. 721).

Ressalte-se que o Caribe é uma sub-região historicamente associada à influência dos Estados Unidos, especialmente por conta da proximidade geográfica. O colapso haitiano, conforme já mencionamos, poderia desencadear uma crise de refugiados ainda maior, o que contribuiu para a construção de um debate em Washington sobre a necessidade de prestação de ajuda ao país. Todavia, o governo norte-americano não parecia querer assumir a responsabilidade da operação, principalmente porque o país já estava envolvido em conflitos no Iraque e no Afeganistão por conta da Doutrina Bush⁴ – ações que, posteriormente, se tornaram impopulares. A França, antiga potência colonizadora do Haiti, também não demonstrava interesse em coordenar os esforços. Logo, era necessário encontrar algum Estado disposto a conduzir o componente militar da missão. Coube ao Brasil, a partir de um convite francês (Diniz, 2006, p. 326-327), liderar as tropas compostas por soldados da Argentina, do Benim, da Bolívia, do Canadá, do Chade, do Chile, da Croácia, da França, da Jordânia, do Nepal, do Paraguai, do Peru, de Portugal, da Turquia e do Uruguai, além do próprio contingente brasileiro. O interesse brasileiro em compor missões de paz era histórico, e datava ainda da década de 1950. A operação da ONU no Timor Leste intensificou esse tipo de demanda por parte do Itamaraty, inclusive porque, de forma velada, havia o pleito por uma cadeira permanente no CSNU, o que aumentava o apelo para o Brasil aceitar liderar o empreendimento militar.

A literatura compreende que essa operação foi diferente das anteriores, principalmente porque o componente dos direitos humanos assumiu uma ênfase bastante evidente (Lemay-Hébert, 2015, p. 722). Isto abriria espaço para as negociações bilaterais e triangulares envolvendo o Brasil e o Haiti sobre acordos de transferência internacional de políticas públicas como parte das ações paralelas às ações militares, sob a justificativa de que essa cooperação seria a responsável pelo desenvolvimento social e econômico.

A operação foi constituída não somente para restabelecer a ordem interna no Haiti, mas também para construir reformas estruturais de longo prazo, que pudessem gerar desenvolvimento e minimizar os problemas primários que normalmente causam conflitos, como fome, miséria e dificuldade de acesso à água potável (Aguilar e Moratori, 2011).

4. Expressão utilizada para definir a política externa norte-americana na conjuntura pós-11 de setembro de 2001, que pressupunha a adoção de estratégias para o combate ao suposto terrorismo e a países que abrigariam esse tipo de organização. Os maiores resultados práticos da política foram os ataques ao Iraque e ao Afeganistão, além da tipificação de alguns países como membros do chamado "eixo do mal", o grupo de nações que potencialmente ofereceria riscos à segurança internacional.

Alguns autores consideram que a presença brasileira na Minustah representa uma espécie de tentativa de encontrar uma solução regional para um problema igualmente regional (Hirst, 2011, p. 63), principalmente porque o empreendimento não foi chefiado, em campo, por uma grande potência do norte global, mas sim por outro Estado latino-americano (Forman, 2011, p. 147), como forma de minimizar eventuais resistências domésticas. Alguns entrevistados para a realização desta pesquisa sustentam que a operação esteve, também, ligada à conjuntura da época. Naquele momento, a projeção internacional do Brasil dependia de investimentos na integração regional e nas agendas diplomáticas das áreas de segurança e economia. Desta forma, a América Latina e o Caribe compreendiam regiões essenciais para o alcance geopolítico brasileiro, e a operação era uma oportunidade de ampliar o relacionamento não apenas com o Haiti, mas também com outras nações da região (Dulci, 2021). Essa estratégia também estava associada à percepção de que qualquer país interessado em se tornar um *global player* relevante naturalmente receberia demandas oriundas das grandes potências e de organizações internacionais; logo, o convite para liderar as tropas da Minustah atendia a esse tipo de chamado (Vannuchi, 2021).

Militares e diplomatas entrevistados para essa pesquisa sugerem que a Minustah assumiu um caráter prioritário para a política externa brasileira devido às expectativas depositadas sobre os resultados da missão, tanto para o Brasil quanto para o Haiti.

De acordo com Celso Amorim, o elemento geopolítico é essencial para compreender as estratégias de política externa ligadas à missão de paz, sobretudo como forma de estreitar as relações com a Caricom e com nações caribenhas, como a República Dominicana, de modo a impulsionar a integração regional e construir algum tipo de legitimidade local para a presença no Haiti (Amorim, 2019). Para Mauro Luiz Iecker Vieira, a operação de paz gerou resultados práticos para a projeção brasileira na América Latina e no Caribe, como o aumento da cooperação internacional. Segundo o chanceler, ela também serviu como forma de indicar à comunidade global que o Brasil estava alinhado aos esforços da ONU na busca por soluções multilaterais, pacíficas e negociadas para os conflitos (Vieira, 2021) – princípios que, inclusive, estão expressos na CF/1988. De acordo com Antonio Patriota, a Minustah resultou inegavelmente em aprendizado diplomático e militar em múltiplos aspectos, e também se converteu em incrementos na imagem do país e em prestígio internacional, especialmente na América Latina (Patriota, 2021).

A visão de Patriota corrobora a de Ajax Porto Pinheiro, general e ex-comandante da força da Minustah, para quem as Nações Unidas absorvem as mensagens originadas nas missões de paz e as convertem em eventuais ganhos para os países

participantes, algo que se refletiu em prestígio para o Brasil na comunidade internacional e para a América Latina (Pinheiro, 2021). Carlos Alberto dos Santos Cruz compreende o processo de forma similar; para o general e ex-comandante de força da Minustah, a operação de paz foi uma oportunidade para a diplomacia brasileira ampliar sua presença e seu prestígio, sobretudo na América Latina (Santos Cruz, 2021). Parte dessa constatação se deve ao caráter essencialmente sul-americano assumido pela operação, em termos militares, por conta da quantidade de soldados oriundos de países da região, como a Argentina, o Brasil e o Chile, embora também tenha sido composta por tropas externas à região, como a Índia e o Nepal (Santos Cruz, 2021). Ricardo Vendramin acredita que, por causa dessa característica, foi relativamente mais simples alinhar os interesses brasileiros com os dos demais contingentes, dentro da complexidade de uma missão de paz multinacional (Vendramin, 2021).

Ainda que a maior parte dos entrevistados ligados ao governo brasileiro entre 2004 e 2017 tenha uma posição majoritariamente positiva acerca da Minustah, é necessário reconhecer que a missão enfrentou uma série de problemas quanto ao cumprimento dos objetivos previstos no mandato do CSNU. Uma das questões gira em torno do restabelecimento da democracia: a eleição presidencial de 2006, cujo vencedor foi Préval, não agradou parte da população, que reagiu com violência nas ruas e criou ruídos para a governabilidade; e o pleito legislativo e presidencial de 2010 terminou sob acusações de fraude e com confrontos, ampliando a crise institucional.

O terremoto que abalou o país em 12 de janeiro de 2010, resultando em cerca de 200 mil mortes, também afetou os trabalhos das tropas e da cooperação internacional paralela, em razão da morte de policiais, do colapso do Judiciário, da fuga de prisioneiros e da interrupção de serviços essenciais para a população, como o fornecimento de água. O abalo sísmico também seria indiretamente responsável por uma mudança na opinião pública haitiana acerca da Minustah. Se até 2009 era possível identificar majoritariamente uma visão favorável à operação e às tropas brasileiras, após o terremoto a situação mudaria, devido aos refugiados que buscavam abrigo no Brasil e encontravam preconceito e falta de inclusão no país (Maciel, 2018, p. 132). A partir daí, a visão de que a Minustah não cumpriu com seus objetivos se acentuou, além de surgirem críticas quanto à manutenção da soberania haitiana, em função do longo período de permanência dos capacetes azuis em solo haitiano, e quanto ao cenário político instável não mitigado pela ONU. Na próxima seção, vamos abordar especificamente os questionamentos relacionados à transferência internacional de políticas públicas.

Em abril de 2017, o CSNU decidiu encerrar a missão por considerar que o plano inicial supostamente havia sido concluído. Ainda assim, as Nações Unidas tomaram a decisão de manter o suporte internacional ao Haiti, diante dos desafios humanitários enfrentados pelo país caribenho. Por isso, criaram uma nova operação, a Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (Minujusth), iniciada em 2017, visando ao fortalecimento das instituições do Judiciário, ao desenvolvimento da polícia e ao monitoramento dos direitos humanos (CSNU, 2017), numa repetição das pautas da década de 1990.

5 AS VISÕES CRÍTICAS DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A construção de acordos de cooperação internacional para o desenvolvimento na América Latina, que se vale de ações de transferência internacional de políticas públicas, pode impulsionar a integração regional. Ela aproxima dois ou mais países para a correção de um problema em comum, como a fome e a pobreza, dois elementos presentes na cooperação entre o Brasil e o Haiti no contexto paralelo da Minustah. Entretanto, a maior aproximação entre as nações pode depender dos resultados práticos desses projetos. E, nesse aspecto, os trabalhos realizados entre Brasília e Porto Príncipe podem ser vistos de forma problematizada por uma série de razões. Os pontos mais críticos captados pelas entrevistas sublinham a falta de recursos financeiros; as falhas no planejamento e na execução das ações; a ausência de resultados de longo prazo; e, por último, os problemas ligados à cooperação estruturante.

Antes de abordarmos os problemas, porém, cabe reforçar os dados quantitativos relacionados à cooperação estabelecida à época entre os dois países – muitas vezes por meio de projetos multilaterais. A operação de paz, conforme já ressaltamos, foi estabelecida para cumprir um mandato robusto, que não incluía diretamente a cooperação para o desenvolvimento, que ocorreu de forma paralela às ações militares. Logo, a missão abriu uma janela de oportunidades para a transferência de políticas públicas em diversas áreas, que, de alguma forma, estavam relacionadas a elementos de cooperação técnica e segurança humana (Simões, 2011).

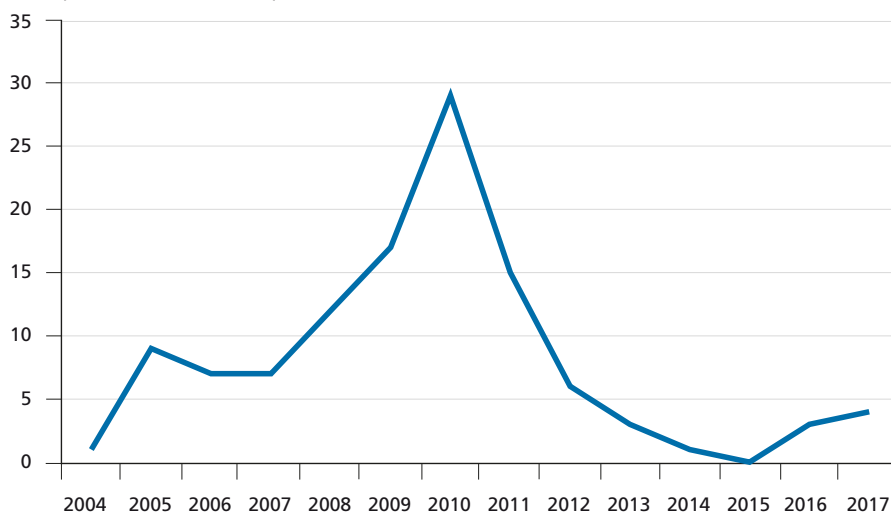
A leitura dos dados da ABC indica que, entre 2004 e 2017, durante o prazo de vigência da Minustah, Brasil e Haiti assinaram um total de 114 acordos de cooperação internacional, o maior volume registrado, na época, para a sub-região do Caribe. O ápice da realização desses projetos foi 2010, possivelmente em função de dois fatores. O primeiro deles é que, entre o início da operação de paz e aquele momento, foi preciso estabelecer as bases mínimas de segurança e ordem, para que, depois, fossem ampliadas as chances de desenvolver trabalhos de cooperação. Em segundo lugar, o terremoto de 12 de janeiro de 2010 aumentou a necessidade de ajuda externa, como forma de minimizar os efeitos do sismo.

O gráfico 1 permite uma leitura acerca da evolução quantitativa da cooperação internacional entre Brasil e Haiti no decorrer dos anos de 2004 a 2017, com destaque para 2010.

GRÁFICO 1

Evolução dos acordos de cooperação entre Brasil e Haiti (2004-2017)

(Em números absolutos)



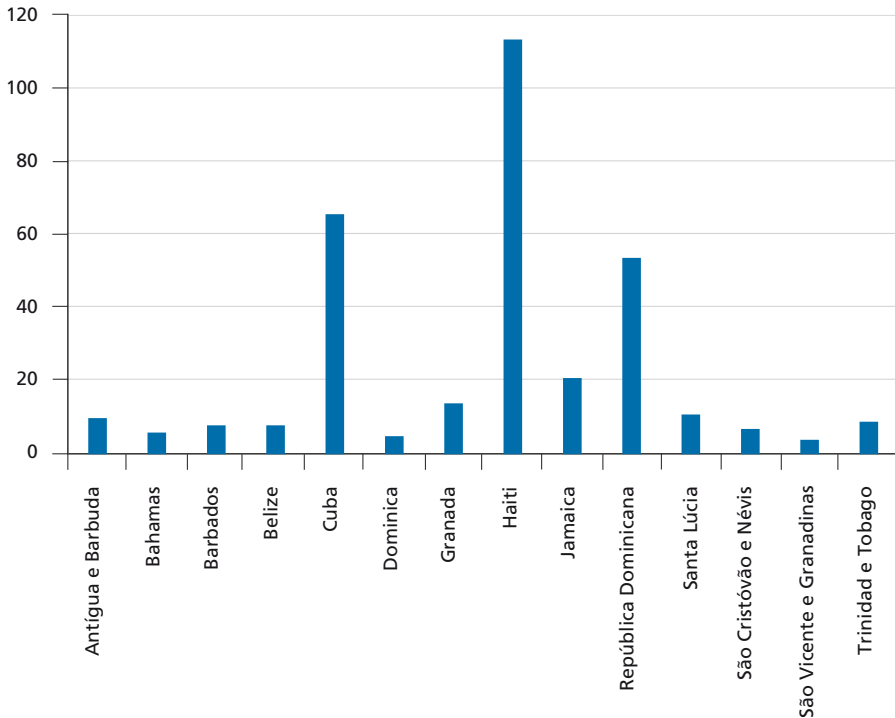
Fonte: ABC. Disponível em: <<https://www.gov.br/abc/pt-br>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

Elaboração do autor.

Conforme já antecipamos, o banco de dados da ABC nos indica que, no período que corresponde à execução da Minustah, o Haiti respondeu por quase um terço de todos os acordos assinados entre o Brasil e as nações do Caribe, conforme pode ser visto no gráfico 2, do qual se extraem duas constatações. A primeira é que o Haiti se consolidou, de fato, como o principal destino da transferência de políticas públicas brasileiras na sub-região. A segunda é que, mesmo durante as gestões petistas de Lula e Dilma, o MRE desenvolveu mais trabalhos de cooperação com os haitianos do que com os cubanos, o que ajuda a desmontar a retórica de parte da imprensa e dos críticos, da época, de que Cuba seria a prioridade da política externa brasileira.

GRÁFICO 2

Acordos de cooperação assinados entre o Brasil e países do Caribe (2004-2017)
(Em números absolutos)

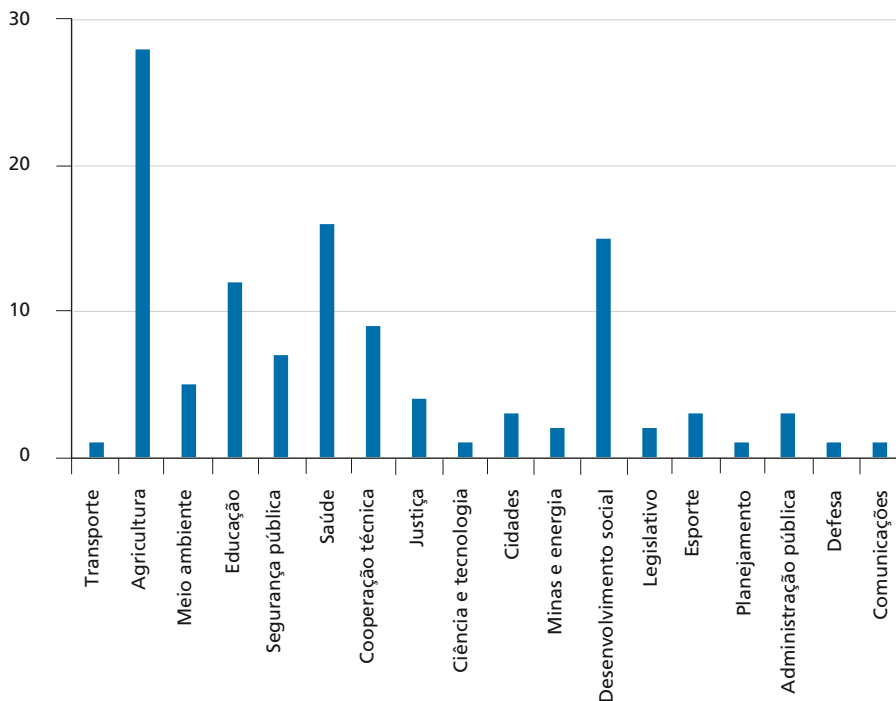


Fonte: ABC.
Elaboração do autor.

Os projetos de cooperação desenvolvidos entre Brasil e Haiti contaram com o suporte de quarenta instituições brasileiras, a maior parte delas ligadas à administração federal, como ministérios, universidades e empresas públicas, a exemplo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Além disso, alguns projetos previam o envio de técnicos de órgãos das forças de segurança e do Poder Judiciário, como a Polícia Federal e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Essa grande variedade de parceiros se deve à forma setorial prevista para a realização da transferência de políticas públicas: após a identificação do problema que deveria ser corrigido, tais instituições desenvolveriam os projetos concernentes às suas áreas de atuação, e os executariam em território haitiano com a intermediação da ABC (Valler Filho, 2007). Boa parte desses trabalhos envolveu a necessidade do envio de técnicos ao Caribe para implementar as ações práticas e capacitar os servidores locais.

Os setores mais atendidos pela cooperação no período no período foram a agricultura, com 28 projetos assinados no período; a saúde, com dezesseis registros; e o desenvolvimento social, com quinze ocorrências, como pode ser visto no gráfico 3. Parte dessas ações de transferência internacional de políticas públicas foram inspiradas no programa Fome Zero, que permitiu chegarem ao Haiti projetos de alimentação escolar, agricultura familiar, combate à desnutrição infantil, produção agrícola local, entre outros. Além de serem pautas fundamentais para o grupo que governou o Brasil durante boa parte da existência da Minustah, essas temáticas estavam presentes, também, nas demandas internacionais da ONU para a promoção do desenvolvimento social e econômico.

GRÁFICO 3
Acordos de cooperação entre Brasil e Haiti, por área de política pública (2004-2017)
(Em números absolutos)



Fonte: ABC.
Elaboração do autor.

Entretanto, conforme já antecipamos, é essencial compreender os pontos críticos da cooperação internacional da época, para analisarmos as limitações dos resultados da transferência de políticas e as críticas feitas por alguns dos atores entrevistados para este estudo. Parte dessas visões indica que o maior problema

gira em torno da falta de efetividade da chamada cooperação estruturante, que poderia ter deixado um legado mais duradouro para as ações.

A ideia de cooperação estruturante está relacionada àquilo que a literatura passou a chamar de *capacity building*, uma vez que se associa diretamente ao conjunto de iniciativas com potencial de transformar a realidade local, seja por meio do treinamento de pessoas, seja pela construção das capacidades de gerenciar determinadas políticas (Ferreira e Fonseca, 2017, p. 2130). É importante destacar que o modelo tradicional de cooperação em determinadas áreas, como a saúde, levou em consideração a necessidade de desenvolver um programa pontual para atenuar um determinado problema. Nesse sentido, por exemplo, ocorria o desenvolvimento de ações para combater a proliferação de uma doença, com campanhas de vacinação. Nesses casos, havia o treinamento de recursos humanos para atuar nesse tipo de situação, sem que houvesse o planejamento de um modelo de cooperação responsável por produzir novos conhecimentos e deixar um legado duradouro para o país receptor da ajuda externa.

Desta forma, podemos entender que parte dos 114 acordos de cooperação desenvolvidos pela ABC não conseguiram, na percepção de alguns atores entrevistados, atender a essa lógica da cooperação estruturante. Um dos entraves pode ter sido a escassez de recursos financeiros e de conhecimento técnico, por parte da ABC, para conseguir atender a essa demanda, sobretudo se comparados com o volume de recursos disponíveis por organismos de cooperação de outros países – e esse seria um dos maiores limitadores da transferência internacional de políticas públicas brasileiras (Rondó Filho, 2019).

A Rede Jubileu Sul, uma organização social composta por diversos movimentos, inclusive haitianos, também possui críticas quanto ao estilo da cooperação escolhida pelo Brasil. A questão gira em torno do modelo adotado no ato de desenvolver as soluções. A perspectiva empregada pressupõe que o país doador da cooperação teria condições de oferecer as soluções para os problemas do Haiti entregando a “política pronta”, de um modo considerado similar às práticas coloniais (Wansetto, 2021). Nesse sentido, é possível fazer uma metáfora: o Brasil teria tratado o Haiti como um “saco vazio” ao considerar que não havia conhecimento suficiente no país para a criação das políticas públicas e que, por isso, bastava à ABC importar as soluções já existentes em território nacional, o que teria causado grandes dificuldades de implementação (Wansetto, 2021). Essa perspectiva indicaria que o governo haitiano não teria condições de contribuir para o processo de formulação das estratégias a serem adotadas e, assim, dependeria totalmente das opções fornecidas pelo Brasil; a crítica é que, desta forma, o trabalho brasileiro seria mais simples, pois não precisaria fazer muitas adaptações às políticas públicas já existentes, a despeito dos resultados finais (Wansetto, 2021).

Essa percepção da Rede Jubileu Sul nos permite refletir brevemente, também, sobre a terminologia linguística associada à cooperação internacional. Vemos que, em diversas oportunidades, o país que fornece a política pública é chamado de “doador”, enquanto a nação que a recebe é batizada de “beneficiária”. Esse tipo de nomenclatura sugere, segundo a literatura, que os dois Estados não são tratados como parceiros ligados por projetos em comum, uma vez que a relação entre eles é vertical, e não horizontal. Sendo assim, supostamente o país fornecedor da política enxerga o receptor como uma nação que depende da ajuda externa, mas sem ter capacidade de contribuir decisivamente para a formulação dos projetos. Essa consideração reforça o quanto o Haiti pode ter sido inserido em uma dinâmica de dependência externa desde a aprovação das missões de paz da década de 1990, com o agravamento de que, durante a Minustah, o Estado se tornaria, também, dependente da cooperação brasileira (Bezerra, 2016, p. 115-116; Luz, 2018, p. 115), mesmo sem o desenvolvimento de perspectivas estruturantes.

A percepção do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que atuou no Haiti executando projetos de agricultura familiar em diálogo com o MRE, é de que a transferência internacional de políticas públicas por parte do Estado brasileiro ocorreu em determinadas áreas do país caribenho, mas não atingiu as áreas mais rurais e distantes dos centros urbanos, onde ações similares teriam sido desempenhadas sobretudo por ONGs (Almeida, 2020). Basicamente, a Rede Jubileu Sul corrobora com essa crítica do MST, reiterando que muitas das ações executadas pela ABC não foram sentidas pela população em uma parte dos territórios haitianos, mostrando-se insuficientes para corrigir os problemas locais (Wansetto, 2021).

A soma desses fatores – a cooperação vertical, a ausência de recursos, a lógica da cooperação tradicional e o caráter não estruturante – são consideradas por alguns atores como um dos fatores responsáveis pelo fracasso, sobretudo no médio e longo prazo, da transferência brasileira de políticas públicas, que não teriam sido capazes de combater a fome e a pobreza de um modo duradouro e sustentável (Bacourt, 2021).

A conclusão dos críticos, portanto, é que a missão de paz e os trabalhos paralelos de desenvolvimento social e econômico não conseguiram modificar as condições estruturantes do país, uma vez que a violência continuou ditando o ritmo da sociedade haitiana, e a situação da pobreza e da miséria também se fazem presentes (Corrales, 2020; Wansetto, 2021) – e, muito provavelmente, tenham se agravado com a pandemia da covid-19.

É importante destacar que buscamos entrevistas com atores haitianos que ocuparam posições junto ao governo local. Solicitamos entrevistas a três ex-primeiros ministros do país, que não responderam aos pedidos, e a um ex-ministro de Relações Exteriores, que optou por não discutir as questões relacionadas a este estudo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão deste artigo é que, de fato, o Brasil aproveitou a aprovação da missão de paz pelo CSNU no Haiti, sob liderança brasileira do componente militar, para desenvolver um modelo paralelo de atuação, a fim de transferir políticas públicas aos haitianos, dentro de um amplo trabalho de cooperação para o desenvolvimento social e econômico. Desta forma, conforme discutimos, a operação abriu a oportunidade para que a política exterior fosse articulada, também, para a cooperação internacional, com intermédio da ABC, o que permitiu a assinatura de 114 acordos entre o Brasil e o Haiti no período em que a missão esteve ativa.

Essa característica transformou o Haiti no principal destino da cooperação brasileira na região do Caribe, fazendo com que os dois países eventualmente pudessem ampliar sua aproximação e, conseqüentemente, se integrar dentro do cenário latino-americano. Contudo, ainda que a transferência de políticas públicas possa ser vista como um instrumento de integração, as eventuais críticas quanto aos resultados dessa cooperação podem dificultar seu entendimento.

Pela perspectiva de atores críticos, a transferência de políticas públicas brasileiras é vista com uma série de limitações, boa parte delas ligadas à ausência ou à insuficiência de ações efetivas de cooperação estruturante. Desta forma, os resultados concretos não puderam ser mantidos na lógica do médio e do longo prazo.

O uso do método de *process tracing* permitiu verificar a correlação entre os indícios ligados à missão de paz, possibilitando inferências causais entre os eventos: afirmamos que há dois eventos que deveriam ser analisados para, posteriormente, indicar se estão ou não relacionados. Sendo assim, temos:

- evento *x*: o Brasil participou na missão de paz no Haiti, como forma de promover a ordem e criar condições para que o país se estabilizasse, fosse reordenado e pudesse realizar eleições livres; e
- evento *y*: o Estado brasileiro transferiu políticas públicas para o Haiti, como projetos inspirados no programa Fome Zero, além de diversas iniciativas especialmente em áreas como agricultura, saúde e desenvolvimento, para melhorar os indicadores socioeconômicos do país, como produto interno bruto (PIB) e renda *per capita* da população, e, assim reduzir os problemas primários que geram conflitos.

O que foi proposto era refletir se *x* causou *y*, ou seja, se a necessidade de estabelecer uma missão de paz para ordenar o Haiti fez com que o Brasil usasse o recurso de transferência internacional de políticas públicas no rol de ações colocadas em prática no país. Ou, inversamente, se *y* causou *x*, isto é, se a característica da cooperação para o desenvolvimento, com trabalhos voltados ao progresso econômico e social dos países, fez com que o Brasil aceitasse liderar as ações em campo da

Minustah, num cenário em que a transferência de políticas públicas poderia ser empregada para resolver o problema.

A metodologia de mapear o processo nos faz considerar que os dois eventos estão sim relacionados. Muito antes da missão no Haiti, o Brasil já vinha participando das operações de paz autorizadas pelo CSNU, seguindo uma série de critérios históricos, como atuar em territórios geopoliticamente relevantes e compor missões chanceladas pelo capítulo VI da Carta da ONU. Isso significa que o Brasil vinha ampliando sua presença nos dispositivos de segurança coletiva, especialmente depois que a Guerra Fria terminou. Por um lado, não é possível afirmar que o país aceitou enviar tropas para o Haiti e liderar a operação apenas porque seria uma oportunidade de usar um modelo de cooperação internacional previamente adotado. Logo, *y* não causou *x*. Por outro lado, podemos considerar que houve a percepção de que a situação do Haiti carecia de investimentos em cooperação para o desenvolvimento visando superar determinados problemas que geram conflitos. Logo, *x* causou *y*, pois os governos brasileiros se valeram dessa percepção para liderar uma missão que só poderia eventualmente ser considerada bem-sucedida caso houvesse efetivamente um trabalho de cooperação bilateral e triangular para combater a miséria e a fome, e as ações de transferência internacional de políticas públicas ficaram responsáveis por esse tipo de investimento.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Sérgio L. C.; MORATORI, Mainá D. Operações de paz e políticas públicas: o caso do Haiti. *In: SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS*, 5., 2011, Cascavel, Paraná, **Anais...** Cascavel, 2011.
- ALBERTI, Verena. **Manual de história oral**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- ALMEIDA, Celia *et al.* Brazil's conception of South-South "structural cooperation" in health. **RECIIS** – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde, v. 4, n. 1, p. 23-32, 2010.
- ALMEIDA, Paulo. Integrante do coletivo de Relações Internacionais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, jan. 2020. 1 arquivo.mp3 (42 minutos).
- AMORIM, Celso. Ex-ministro das Relações Exteriores. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, ago. 2019. 1 arquivo.mp3 (35 minutos).
- ANANIAS, Patrus. Ex-ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, mar. 2020. 1 arquivo.txt.

ANTONINI, Blanca. United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH). *In*: KOOPS, Joachim *et al.* (Ed.). **The Oxford handbook of peacekeeping operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

ASSIS DE ALMEIDA, Guilherme. Ex-consultor do BID e da Acnur. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, abr. 2020. 1 arquivo.mp4 (56 minutos).

BACOURT, Fedo. Historiador e líder comunitário. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, mar. 2021. 1 arquivo.mp3 (23 minutos).

BALABAN, Daniel. Diretor do World Food Programme no Brasil. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, fev. 2020. 1 arquivo.mp3 (36 minutos).

BENNET, Andrew. Process tracing and causal inference. *In*: BRADY, Henry; COLLIER, David (Ed.). **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standarts**. Lanham: Roman and Littlefield, 2004.

BENSON, David. **Constraints on policy transfer**. Norwich: University of East Anglia, 2009. (CSERGE Working Paper, n. EDM 09-13).

BENSON, David.; JORDAN, Andrew. What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. **Political Studies Review**, v. 9, p. 366-378, 2011.

BEZERRA, Lívia M. B. Cooperação internacional e a disputa do desenvolvimento do Haiti. **Nera**, ano 19, n. 34, p. 107-118, 2016.

BORGES, André C. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 63, p. 47-59, 2007.

BRACEY, Djuan. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: os casos Timor Leste e Haiti. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 315-331, 2011.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson, 2007.

CHEVALLIER, Gerard Le. The Minustah experience. *In*: HEINE, Jorge; THOMPSON, Andrew S. (Ed.). **Fixing Haiti: Minustah and beyond**. New York: United Nations University Press, 2011. p. 117-125.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

CORRALES, Barbara. Membro do comitê Defender o Haiti. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, mar. 2020. 1 arquivo.mp3 (58 minutos).

COSTA PINHEIRO, João Gabriel. Ex-civil affairs da ONU. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, mar. 2021. 1 arquivo.mp3 (37 minutos).

CRESWELL, John. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2014.

CSNU – CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 867**. CS Index: S/RES/867. Nova Iorque: CSNU, 23 set. 1993.

_____. **Resolução nº 1063**. CS Index: S/RES/1063. Nova Iorque: CSNU, 28 jun. 1996.

_____. **Resolução nº 1123**. CS Index: S/RES/1123. Nova Iorque: CSNU, 30 jul. 1997a.

_____. **Resolução nº 1141**. CS Index: S/RES/1141. Nova Iorque: CSNU, 28 nov. 1997b.

_____. **Resolução nº 1542**. CS Index: S/RES/1542. Nova Iorque: CSNU, 30 abr. 2004.

_____. **Resolução nº 2350**. CS Index: S/RES/2350. Nova Iorque: CSNU, 13 abr. 2017.

CUNHA, Bianca L. A projeção internacional da estratégia Fome Zero. *In*: ARANHA, Adriana V. (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, 2010. v. 3. p. 80-89.

DINIZ, Eugenio. O Brasil e as operações de paz. *In*: OLIVEIRA, Henrique A.; LESSA, Antonio C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2. p. 303-338.

DOLOWITZ, David. Transfer and learning: one coin two elements. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 1, p. 35-56, 2017.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

DULCI, Luiz. Ex-secretário-geral da presidência da República. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, jan. 2021. 1 arquivo.mp4 (1 hora e 8 minutos).

DUNNING, Thad. Improving process tracing: the case of multi-method research. *In*: BENNET, Andrew; CHECKEL, Jeffrey (Ed.). **Process tracing: from metaphor to analytic tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

FARIA, Carlos A. P. de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

_____. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções**, v. 14, n. 2, 2012.

FERREIRA, José R.; FONSECA, Luiz E. Cooperação estruturante, a experiência da Fiocruz. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 7, p. 2129-2133, 2017.

FORMAN, Johanna M. Latin American peacekeeping: a new era of regional cooperation. *In*: HEINE, Jorge; THOMPSON, Andrew S. (Ed.). **Fixing Haiti: Minustah and beyond**. New York: United Nations University Press, p. 138-156, 2011.

GARCIA, Eugenio Vargas. Ex-assessor do ministro das Relações Exteriores. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, jan. 2021. 1 arquivo.mp4 (53 minutos).

GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip. **Conceitos essenciais da sociologia**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDENBERG, Miriam. **A arte de pesquisar**. São Paulo: Record, 2004.

GRAZIANO DA SILVA, José Francisco. Ex-diretor geral da FAO. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, mar. 2020. 1 arquivo.txt.

GUIMARÃES, Daniel Cristiano. Diplomata. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, maio 2020. 1 arquivo.mp3 (1 hora e 13 minutos).

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, Mônica. A reconstrução do Haiti: novos desafios para cooperação regional e o papel do Brasil. **III Seminário Brasil-Noruega: sobre paz e reconciliação**. Brasília: Funag, p. 63-78, 2011.

HOCKING, Brian. Diplomacy and foreign policy. *In*: CONSTANTINOU, Costa M.; KERR, Pauline; SHARP, Paul (Ed.). **The Sage handbook of diplomacy**. Londres: Sage, p. 67-78, 2016.

KALOUT, Hussein. Ex-secretário especial de Assuntos Estratégicos. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo. Entrevista n. 23. Fev. 2021. 1 arquivo.mp3 (45 minutos).

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **Fundamentos da pesquisa em ciência política**. São Paulo: Blucher, 2013.

KERREMANS, Bart; REYKERS, Yf. Political parties and interest groups. *In*: JORGENSEN, Knud E. *et al.* **The Sage handbook of European foreign policy**. Londres: Sage, p. 3-15, 2015.

KIPMAN, Igor. Ex-embaixador brasileiro no Haiti. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, jan. 2021. 1 arquivo.mp4 (39 minutos).

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LEMAY-HÉBERT, Nicolas. United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). *In*: KOOPS, Joachim *et al.* (Ed.). **The Oxford Handbook of Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **The American Political Science Review**, v. 65, n. 3, 1971.

LINDGREN-ALVES, José A. **A década das conferências (1990-1999)**. Brasília: Funag, 2018.

LOPES, Márcia Helena Coelho. Ex-ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, fev. 2020. 1 arquivo.mp3 (52 minutos).

LOPES FILHO, Marcos. Ex-consultor do Ministério das Relações Exteriores. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, jun. 2019. 1 arquivo.mp3 (1 hora e 8 minutos).

LUZ, Douglas V. Cooperação em saúde com o Haiti. *In*: REZENDE, Bruno P.; FREDERICO, Fábio R.; KUHN, Wesley L. (Org.). **Saúde e política externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)**. Brasília: Editora Ministério da Saúde, 2018. p. 111-148.

MACIEL, Tadeu M. **O papel do Brasil na “pacificação” e reconstrução do Estado haitiano através da Minustah**: a turva fronteira entre espaços de segurança nacionais e internacionais. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

MARCHETTI, Vitor. Início de uma política externa ativa e ativa: apresentação. *In*: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio R.; BERRON, Gonzalo (Org.). **2003-2013: uma nova política externa**. Tubarão: Copiart, 2014.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELLO E SOUZA, André de. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, abr. 2020. 1 arquivo.mp3 (27 minutos).

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, 2013.

MORAVCSIK, Andrew. Integrating international and domestic theories of international bargaining. *In*: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold; PUTMAN, Robert (Ed.). **Double-edged diplomacy: interactive games in international affairs**. Berkeley: University of California Press, 1993.

MOREIRA, Crispim. Representante da FAO. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, jan. 2021. 1 arquivo.mp3 (27 minutos).

OLIVEIRA, Henrique. A. de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PATRIOTA, Antonio. Ex-ministro das Relações Exteriores. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, mar. 2021. 1 arquivo.mp3 (1 hora e 8 minutos).

PENNA FILHO, Pio. Estratégia de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais no Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2.

PINHEIRO, Ajax. General e ex-comandante de força da Minustah. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, mar. 2021. 1 arquivo.mp3 (57 minutos).

PLATT, Jennifer. The history of interview. *In*: GUBRIUM, J.; HOLSTEIN, J. (Ed.). **Handbook of interview research: context and methods**. Londres: Sage, 2001.

RAMALHO, Antonio Jorge. Ex-diretor do Departamento de Cooperação do Ministério da Defesa. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, abr. 2020. 1 arquivo.txt.

RANIERI, Rafael. Consultor do Banco de Desenvolvimento da África. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, fev. 2020. 1 arquivo.mp3 (36 minutos).

REBELO, Aldo. Ex-ministro da Defesa. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, jan. 2021. 1 arquivo.mp4 (22 minutos).

RONDÓ FILHO, Milton. Ex-coordenador geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, jul. 2019. 1 arquivo.mp3 (33 minutos).

ROSE, Richard. **Learning from comparative public policy: a practical guide**. Londres: Routledge, 1993.

SANCHEZ, Ratton *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulação constitucional brasileira. **Revista Brasileira de Sociologia e Política**, n. 27, p. 125-143, 2006.

SANTOS CRUZ, Carlos Alberto dos. General e ex-comandante de força da Minustah. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, jan. 2021. 1 arquivo.mp3 (33 minutos).

SCHUTTE, G. R. Política externa brasileira como política pública. *In*: MARCHETTI, V. (Org.). **Políticas públicas em debate**. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2013.

SEITENFUS, Ricardo. Ex-delegado da Organização dos Estados Americanos (OEA) para o Haiti. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo. Entrevista n. 9. Abr. 2020. 1 arquivo.txt.

SELLTIZ, Claire *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1965.

SIMAN, Maira; GALOUMIAN, Vahan. United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH). *In*: KOOPS, Joachim *et al.* (Ed.). **The Oxford handbook of peacekeeping operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

SIMÕES, Antonio. J. F. Brasil e Haiti: parceria em busca de um futuro melhor. **III Seminário Brasil-Noruega: sobre paz e reconciliação**. Brasília: Funag, 2011. p. 11-28.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e ação diplomática**. Brasília: Funag, 2007.

VANUCCHI, Paulo. Ex-ministro dos Direitos Humanos. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, mar. 2021. 1 arquivo mp3 (28 minutos).

VENDRAMIN, Ricardo. General e ex-membro do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) da ONU. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, fev. 2021. 1 arquivo.mp3 (45 minutos).

VIEIRA, Mauro. Ex-ministro das Relações Exteriores. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, fev. 2021. 1 arquivo.mp3 (40 minutos).

WANSETTO, Rosilene. Socióloga e secretária executiva da rede Jubileu Sul. Entrevista cedida a Rodrigo Gallo, mar. 2021. 1 arquivo.mp3 (36 minutos).

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamentos e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

