



POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A MINUSTAH COMO JANELA DE OPORTUNIDADE PARA A COOPERAÇÃO BRASILEIRA NO HAITI (2004-2017)¹

*POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA Y TRANSFERENCIA
INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MINUSTAH COMO “VENTANA
DE OPORTUNIDAD” PARA LA COOPERACIÓN BRASILEÑA EN HAITÍ
(2004-2017)*

*BRAZILIAN FOREIGN POLICY AND INTERNATIONAL TRANSFER OF
PUBLIC POLICIES: MINUSTAH AS A “WINDOW OF OPPORTUNITY” FOR
BRAZILIAN COOPERATION IN HAITI (2004-2017)*

Rodrigo Fernando Gallo² 
Universidade de São Paulo, Brasil

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar o uso das políticas públicas sociais brasileiras como recurso da política externa brasileira aplicada ao contexto paralelo à Minustah (2004-2017), de modo a compreender como a agenda doméstica pode ser articulada para a lógica de cooperação internacional para promover desenvolvimento econômico e social. A hipótese é que o Estado brasileiro utilizou a janela de oportunidades aberta pela Minustah para estreitar as relações com o Haiti e transferir políticas públicas sociais para o país caribenho como forma de demonstrar capacidade de lidar com as causas primárias que normalmente geram os conflitos, tais como a pobreza e a miséria – experiência de política externa que transformou o Haiti em um dos principais destinos da cooperação brasileira à época, o que demonstra um modo particular de o Brasil lidar com operações de paz das Nações Unidas. A pesquisa utilizou o método de

¹ Esse artigo deriva de pesquisas realizadas em âmbito de doutorado, na Universidade Federal do ABC (UFABC), e de pós-doutorado, na Universidade de São Paulo (USP).

² Cientista político, pós-doutorando pela Universidade de São Paulo. E-mail: rodrigo.gallo@hotmail.com

process tracing para mapear o fenômeno, associado às metodologias de estudo de caso e análise documental, além da técnica de entrevista discursiva semiestruturada.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Missões de paz; Minustah; Haiti; Transferência de políticas públicas.

Resumen: El objetivo de este artículo es analizar el uso de las políticas públicas sociales brasileñas como recurso de la política exterior brasileña aplicada al contexto paralelo a la MINUSTAH (2004-2017), con el fin de comprender cómo la agenda interna puede articularse a la lógica de cooperación internacional para promover el desarrollo económico y social. La hipótesis es que el Estado brasileño aprovechó la ventana de oportunidad abierta por la MINUSTAH para estrechar relaciones con Haití y trasladar políticas públicas sociales al país caribeño como una forma de demostrar su capacidad para enfrentar las causas primarias que normalmente generan conflictos, como la pobreza y miseria, una experiencia de política exterior que convirtió a Haití en uno de los principales destinos de la cooperación brasileña en ese momento, lo que demuestra una forma particular en que Brasil enfrenta las operaciones de paz de las Naciones Unidas. La investigación utilizó el método de rastreo de procesos para mapear el fenómeno, asociado a metodologías de estudio de caso y análisis de documentos, además de la técnica de entrevista discursiva semiestruturada.

Palabras clave: Política exterior brasileña; Misiones de paz; Minustah; Haití; Transferencia de políticas públicas.

Abstract: The objective of this article is to analyze the use of Brazilian social public policies as a resource of Brazilian foreign policy applied to the context parallel to MINUSTAH (2004-2017), in order to understand how the domestic agenda can be articulated to the logic of international cooperation to promote economic and social development. The hypothesis is that the Brazilian State used the window of opportunity opened by MINUSTAH to strengthen relations with Haiti and transfer social public policies to the Caribbean country as a way of demonstrating its ability to deal with the primary causes that normally generate conflicts, such as poverty and misery – a foreign policy experience that turned Haiti into one of the main destinations for Brazilian cooperation at the time, which demonstrates a particular way in which Brazil deals with United Nations peace operations. The research used the process tracing method to map the phenomenon, associated with case study methodologies and document analysis, in addition to the semi-structured discursive interview technique.

Keywords: Brazilian foreign policy; Peacekeeping operations; Minustah; Haiti; Transfer of public policies.

1 Introdução

Em abril de 2004, o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou, por meio da Resolução 1542, o estabelecimento de uma operação de paz cujo propósito seria gerenciar a crise no Haiti desencadeada pela queda do presidente Jean-Bertrand Aristide (2001-2004), que levou o país a um colapso político e social. Como parte dos acordos da época, o comando militar da missão em campo seria oferecido ao Brasil, que ficaria responsável por executar um robusto mandato. No entanto, na conjuntura paralela à Minustah³ – o nome dado à operação de paz –, o Estado brasileiro implementou uma ampla agenda de cooperação internacional bilateral e triangular, que transferiu ao Haiti uma série de políticas públicas para, segundo o projeto, promover desenvolvimento socioeconômico, atenuando, assim, os problemas primários que causam os conflitos, como pobreza e fome.

Desta forma, a Minustah não foi gerenciada pelo Ministério das Relações Exteriores apenas para o cumprimento do mandato da operação: a missão representaria uma importante janela de oportunidades para a política externa brasileira para além das questões de segurança internacional. Assim sendo, foi possível internacionalizar diversas políticas públicas sociais, como propostas derivadas do Programa Fome Zero, ainda que os resultados efetivos possam ser questionados⁴.

³ Do francês *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*. Assim que o Conselho de Segurança da ONU aprovou a criação da operação, o então presidente francês, Jacques Chirac, teria oferecido a Luiz Inácio Lula da Silva que o Brasil comandasse o componente militar da operação. Diante disso, em maio de 2004 os deputados federais aprovaram o envio das tropas, mesmo diante dos votos contrários dos parlamentares de quatro partidos de oposição (PFL, PSDB, PDT e Prona) e de duas legendas da base governista (PPS e PV). A partir do aval do Congresso, o país ficou autorizado a enviar ao Haiti um contingente composto por 1.200 soldados, além de veículos blindados e caminhões.

⁴ A mensuração dos resultados da cooperação internacional, bem como do próprio componente militar da missão, é um tema complexo, uma vez que as narrativas criadas pelo Estado brasileiro e pelos atores envolvidos no processo tendem a ser positivas e a silenciar eventuais críticas. Um dos problemas percebidos no decorrer da realização desta pesquisa é que a transferência internacional de políticas públicas contou com recursos insuficientes para deixar um legado de longo prazo para o Haiti, o que levou a uma descontinuidade dos projetos.

O fato é que, a partir desta perspectiva, podemos considerar que esse formato de atuação em uma missão de paz diz respeito à necessidade de o Brasil, à época, ampliar o alcance de sua estratégia de política externa, atuando com elementos de cooperação para o desenvolvimento sob a justificativa de que, desta forma, seria possível investir em formas de assegurar a paz sustentável (BRACEY, 2011). Nesse aspecto, a contribuição do país para a segurança coletiva ocorreria a partir de uma diferente daquela utilizada pelas potências do Hemisfério Norte, normalmente associada à imposição da ordem. Segundo Milani e Pinheiro (2013), países considerados emergentes normalmente utilizam temas de baixa política, como cultura, cooperação para o desenvolvimento e educação, como parte fundamental das estratégias de projeção de poder em âmbito regional e global – motivo pelo qual a transferência das experiências de políticas públicas foi utilizada no contexto paralelo à missão de paz de uma forma tão ampla. Essa perspectiva corrobora a visão de alguns autores para os quais a política externa brasileira tem sido instrumentalizada em função do desenvolvimento socioeconômico (OLIVEIRA, 2013; PENNA FILHO, 2006).

Com base nessa perspectiva, argumentamos que a justificativa para a estratégia de cooperação é balizada no entendimento de que o enfrentamento de um determinado problema doméstico oferece experiência e subsídio para a correção de um problema similar ocorrido em outro país. Diante disso, o conceito de desenvolvimento social está diretamente relacionado à construção de um ambiente de bem-estar social em múltiplos níveis, como redução da miséria, inclusão de grupos minoritários, garantia de acesso digno à saúde pública e água potável, segurança alimentar, dentre outros. Isso reforça a ideia de que determinadas políticas públicas nacionais podem ser estrategicamente convertidas em elementos de política externa, que chegam ao país receptor dessas iniciativas por meio da cooperação internacional. Os dados

Pode-se dizer que, a despeito da narrativa oficial, o próprio trabalho militar de estabelecimento da ordem pode ser questionado, dada a realidade haitiana posterior ao encerramento da Minustah, o que inclui o retorno dos conflitos internos e o assassinato do presidente do país, Jovenel Moise, em julho de 2021. Até mesmo as denúncias quanto a eventuais desvios de conduta por parte das tropas da ONU são silenciadas. Reforçamos, no entanto, que não é objetivo deste artigo discutir essas questões.

da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) indicam que durante todo o período de vigência da Minustah, ou seja, entre 2004 e 2017, o Brasil celebrou 114 acordos de cooperação com o Haiti, o maior volume de todo o Caribe no período e o terceiro maior da América Latina, atrás apenas de Paraguai e Peru. Esses dados serão detalhadamente discutidos neste artigo.

Assim sendo, a transferência internacional desse conjunto de experiências sugere que, de fato, sua internacionalização tenha sido intencionalmente articulada na conjuntura da Minustah como um instrumento de *softpower* (FARIA; MENDONÇA JÚNIOR, 2015), estratégia que se estendeu nas gestões Lula, Dilma e Temer, com maior ênfase no ano de 2010. Podemos compreender, então, que a operação de paz no Haiti precisa ser analisada em um contexto mais amplo e não restrito à agenda de segurança estabelecida pelo mandato do Conselho de Segurança em si, uma vez que a paz sustentável deve levar em consideração os processos pós-conflitos (TSCHIRGI, 2005), debate que passa pelo nexo-causal entre desenvolvimento e segurança⁵.

Partindo dessas considerações iniciais, o objetivo central deste artigo é investigar o uso das políticas públicas sociais brasileiras como recurso da política externa brasileira aplicada à Minustah (2004-2017), de modo a compreender como a agenda doméstica pode ser articulada para a lógica da cooperação internacional para o desenvolvimento nessa conjuntura paralela ao mandato da missão de paz. A hipótese a ser validada é que o Estado brasileiro aproveitou a janela de oportunidades⁶ aberta pela operação de paz, e pelo prestígio que o país adquiriria no âmbito ONU por assumir o comando militar das tropas, para aprofundar as relações bilaterais e triangulares com o Haiti e transferir políticas públicas sociais como parte das estratégias de políticas externas⁵. Assim, o Brasil poderia demonstrar capacidade de enfrentar as causas primárias que geram os

⁵ Sobre essa discussão, ler: SANAHUJA; SCHÜNEMANN (2012).

⁶ “Janela de oportunidades” deve ser entendido, neste estudo, como um conceito do campo de políticas públicas, considerado o momento mais provável para inserir um determinado tema na agenda do Estado a partir da conjunção de elementos contextuais favoráveis; nesses casos, os *inputs* são inseridos no sistema, que os processa, transformando-os em *outputs*, ou seja, em programas. Sobre isso, ler EASTON (1957).

conflitos. O resultado é que, por conta dessa estratégia, o Haiti foi transformado em um dos principais destinos da cooperação brasileira no período, ainda que muitos resultados práticos tenham sido insatisfatórios para a correção dos problemas.

Quanto à metodologia, essa pesquisa foi realizada com base no *process tracing*, ou delineamento/mapeamento do processo, que consiste, basicamente, em um esforço de combinar uma série de técnicas e métodos para rastrear os traços de evidência de um determinado fenômeno, para reunir esses indícios e sustentar as hipóteses da pesquisa. Trata-se de um método predominantemente qualitativo, mas que pode ser utilizado em estudos multi-método (DUNNING, 2016), e que nos permite mapear o processo de elaboração dessa estratégia de política externa. Tal método foi empregado porque a transferência internacional de políticas públicas é considerada um fenômeno de difícil mensuração empírica (FARIA, 2012). Para superar a ausência de documentação oficial que indique claramente as intenções dessa estratégia, o *process tracing* permite a análise dos pedaços de evidências para, posteriormente, a construção de explicações causais e validação da hipótese de pesquisa (BENNET, 2004; BORGES, 2007), o que corresponde, metaforicamente, à articulação das peças que compõem um quebra-cabeças. As evidências, nesse caso, provêm de duas fontes: a base de dados da ABC, composta pelos acordos de cooperação internacional assinados entre o Brasil e o Haiti, e os indícios obtidos a partir da realização de entrevistas discursivas semiestruturadas⁷.

⁷ Para essa pesquisa, foram entrevistados os seguintes atores, elencados aqui em ordem alfabética e com a data de realização da entrevista: Ajax Pinheiro, general do Exército e *ex-force commander* da Minustah (março de 2021); Antonio Patriota, ex-ministro das Relações Exteriores (março de 2021); Carlos Alberto dos Santos Cruz, general e *ex-force commander* da Minustah (janeiro de 2021); Celso Amorim, ex-ministro das Relações Exteriores (agosto de 2019); Eugênio Vargas Garcia, ex-assessor do ministro das Relações Exteriores (fevereiro de 2021); Hussein Kalout, ex-secretário especial de Assuntos Estratégicos (fevereiro de 2021); Mauro Vieira, ex-ministro das Relações Exteriores (fevereiro de 2021); Milton Rondó Filho, ex-coordenador geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores (julho de 2019); Paulo Almeida, ex-coordenador da área internacional do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (janeiro de 2020); Ricardo Vendramin, general e ex-membro do DPKO da ONU (fevereiro de 2021); Rosilene Wansetto, socióloga e secretária-executiva da Rede Jubileu Sul (março de 2021).

2 O Haiti e a missão de paz

A Minustah não foi a primeira missão de paz criada pela ONU na tentativa de conferir estabilidade social e política ao Haiti – e não seria a última. Na década de 2000, no contexto pré-eleitoral, a violência política começou a gerar desordem interna, com assassinatos e tentativas de homicídios, protestos violentos e ataques a comitês eleitorais, gerando uma percepção de que a polícia nacional era ineficiente para atender às demandas da população e as investigações eram ideologicamente e politicamente aparelhada pelas lideranças políticas, gerando resultados duvidosos (ANTONINI, 2015).

Mesmo diante da vitória nas urnas, Jean-Bertrand Aristide enfrentava problemas de legitimidade, quadro que se agravou no início de 2004 e levou ao colapso social, político e econômico do país. A oposição questionava a honestidade do processo eleitoral, o que gerou pressões sociais contra o governo – quadro agravado pela insatisfação por conta do aumento da pobreza. Nesse contexto, grupos armados formados por ex-militares e milicianos começaram a praticar crimes para aumentar a insegurança e desestabilizar o governo, algo que se expandiu por diversas regiões do país. Aristide, então, exilou-se primeiro na República Centro-Africana e depois na África do Sul. Imediatamente após isso, o Conselho de Segurança aprovou a criação da Força Multinacional Provisória (FMP) por conta da deterioração das instituições e da crise humanitária. A FMP funcionou por três meses. Posteriormente, em 30 de abril de 2004, a ONU autorizou a criação da Minustah por conta da disseminação da violência e do colapso das instituições locais (SIMÕES, 2011). O mandato da missão incluía o desarmamento dos grupos em conflito, a promoção dos direitos humanos e a organização de eleições monitoradas por observadores internacionais (LEMAY-HÉBERT, 2015), e seria composta por uma força de 1.622 policiais e 6.700 militares (CS, 2004), provenientes da

Argentina, Benin, Bolívia, Brasil, Canadá, Chade, Chile, Croácia, França, Jordânia, Nepal, Paraguai, Peru, Portugal, Turquia e Uruguai.

Diferentemente das operações de paz autorizadas na década de 1990 para o país, a Minustah tinha como característica a ênfase dada à necessidade de promoção dos direitos humanos de múltiplos níveis (LEMAY-HÉBERT, 2015), o que justifica a escolha do Estado brasileiro em atuar com a exportação de experiências e metodologias de políticas públicas na conjuntura paralela às ações militares com o intuito de investir em formas de garantir a paz sustentável por meio da correção dos problemas estruturais que levam aos conflitos, como pobreza e fome – algo que já fazia parte das preferências do Itamaraty para as operações da ONU (BRACEY, 2011). É importante verificar que as missões de paz são legitimadas pelos capítulos VI e VII da carta de fundação da ONU, que respectivamente versam sobre a anuência das partes envolvidas e a outorga da paz. Ocorre que a Constituição Federal brasileira de 1988 teoricamente veta que o país se engaje em missões aprovadas no capítulo VII, por conta da necessidade de respeito à autodeterminação dos povos e da solução pacífica de conflitos. Nesse aspecto, há uma polêmica envolvendo a Minustah. Esse empreendimento foi aprovado de acordo com as normas justamente do capítulo VII; porém, o governo brasileiro, à época, adotou a interpretação de que apenas uma parte da resolução era claramente ligada a esse artigo, enquanto o restante do documento poderia ser considerado justificável pelo capítulo VI (PIMENTEL; REIS, 2016; SOUZA NETO, 2012). Trata-se, portanto, de uma construção narrativa empregada para garantir que o Congresso brasileiro votasse favoravelmente ao envio de tropas, entendimento que modificou o posicionamento histórico do Brasil quanto às missões de paz (SEITENFUS, 2017).

A resolução do Conselho de Segurança (CS, 2004) estrutura a Minustah em três eixos centrais. Primeiramente, a proposta era criar condições para garantir um ambiente social seguro, com a aplicação de estratégias de desarmamento, desmobilização e reintegração dos grupos

armados à sociedade. Em segundo lugar, seria necessário buscar meios para assegurar a realização de eleições democráticas livres. Por fim, os trabalhos deveriam garantir a preservação dos direitos humanos da população haitiana (AGUILAR; MORATORI, 2011). Parte da literatura, a partir disso, considera que a operação era ambiciosa e ampla, principalmente porque parte dos objetivos não seriam atingidos somente com o contingente militar (LE CHEVALLIER, 2011). Essa característica da Minustah ajuda a compreender o motivo de o Brasil ter encontrado uma janela de oportunidades para investir em cooperação internacional e transferência internacional de políticas públicas.

Ainda que os documentos oficiais, os pronunciamentos da época e as entrevistas realizadas para este estudo indiquem que o objetivo do engajamento brasileiro na operação tenha sido o desenvolvimento social e econômico haitiano, a imprensa especulou amplamente que o interesse brasileiro era demonstrar capacidade política e militar para solucionar conflitos, o que eventualmente poderia contribuir para uma futura candidatura a uma vaga permanente do Conselho de Segurança – tese refutada, dentre outros, pelo ex-ministro das Relações Exteriores (2003 a 2010) e da Defesa (2011 a 2015) Celso Amorim⁸, que esteve à frente do Itamaraty na ocasião da aprovação da Minustah. Ainda que haja essa inconsistência nas narrativas, é possível sublinhar que, para o Estado brasileiro, a operação também acabou projetando o alcance geopolítico do país brasileiro na América Latina e Caribe. Essa percepção reforça a ideia de que a Minustah, para o Brasil, também correspondeu a uma busca regional para problemas regionais (HIRST, 2011) – o que corrobora a visão de parte dos atores militares de que havia sim uma articulação política e militar para usar a Minustah como forma de projetar internacionalmente o Brasil no continente: para este estudo, foram entrevistados os generais Ajax Pinheiro⁹, *force commander* da Minustah entre outubro de 2015 e outubro de 2017,

⁸ A entrevista com o ex-ministro Celso Amorim foi realizada presencialmente, em agosto de 2019, nas dependências da Universidade Federal do ABC (UFABC), no campus São Bernardo do Campo. A gravação está registrada em formato .mp3, com duração de 36 minutos.

⁹ A entrevista com o general Ajax Pinheiro foi realizada de forma virtual, em março de 2021. A gravação está registrada em formato .mp3, com duração de 57 minutos.

Carlos Alberto dos Santos Cruz¹⁰, *force commander* da operação entre janeiro de 2007 e abril de 2009, e Ricardo Vendramin¹¹, que serviu no departamento de missões de paz das Nações Unidas entre 2009 e 2013 e comandou o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) entre 2013 e 2016. Em paralelo a isso, atores diplomáticos consideram, também, que a operação foi fundamental para reforçar à comunidade internacional que o país seguia uma tradição antiga de alinhamento com a ONU para a solução de conflitos por meio do multilateralismo. Essa é a visão do já citado Celso Amorim e também do ex-ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira¹², que ocupou o posto de chanceler entre janeiro de 2015 e maio de 2016. Para Antonio Patriota¹³, ministro das Relações Exteriores entre janeiro de 2011 e agosto de 2013, esse cenário poderia conferir prestígio internacional ao Brasil.

Independentemente das motivações brasileiras, o cenário de crise permaneceu no Haiti após o início da operação, sobretudo por conta das dificuldades que o país enfrentava para fortalecer as instituições e criar consenso entre os grupos políticos para nomear um primeiro-ministro com capacidade de governabilidade¹⁴. Além disso, as questões humanitárias geravam pressões contra o governo local, principalmente após o desencadeamento do terremoto de 2010, que impôs novos desafios, como uma epidemia de cólera, colocando uma parcela consideravelmente grande da população dependente da suposta ajuda externa promovida por ONGs e por acordos bilaterais, como os firmados com o Brasil. É importante verificarmos que o abalo sísmico marca um ponto de virada no modo como a população haitiana via a Minustah, e até mesmo os esforços bilaterais para a cooperação internacional: até 2009 havia uma percepção da opinião

¹⁰ A entrevista com o general Carlos Alberto dos Santos Cruz foi realizada de forma virtual, em janeiro de 2021. A gravação está registrada em formato .mp3, com duração de 33 minutos.

¹¹ A entrevista com o general Ricardo Vendramin foi realizada de forma virtual, em fevereiro de 2021. A gravação está registrada em formato .mp3, com duração de 45 minutos.

¹² A entrevista com o ex-ministro Mauro Vieira foi realizada de forma virtual, em fevereiro de 2021. A gravação está registrada em formato .mp3, com duração de 40 minutos.

¹³ A entrevista com o ex-ministro Antonio Patriota foi realizada de forma virtual, em março de 2021. A gravação está registrada em formato .mp3, com duração de 1 hora e 8 minutos.

¹⁴ Parte dos problemas tem relação com a falta de servidores públicos de carreira, que poderiam dar continuidade aos projetos, à falta de recursos financeiros e materiais, e às dificuldades específicas associadas ao poder Judiciário, algo que criava impedimentos para a aplicação das leis penais e para o estabelecimento da ordem interna.

pública de que a operação era positiva, ainda que houvesse críticas (MACIEL, 2018); após o terremoto, as visões se tornaram mais ásperas quanto à eficiência da missão de paz, que passou a ser vista como insuficiente para resolver os problemas locais e, diante disso, o discurso quanto à saída das tropas passou a ser mais frequente (MACIEL, 2018).

Finalmente, em abril de 2017, as Nações Unidas optaram por finalizar a operação de paz, sob a alegação de que o mandato já havia sido concluído, embora fosse necessária a manutenção do suporte internacional para não permitir retrocessos. Assim, a Minustah deu lugar à Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (Minujusth), iniciada em outubro de 2017 com o propósito de fortalecer o Judiciário e as instituições de Justiça, desenvolver a polícia local e o monitoramento o cumprimento de práticas dos direitos humanos (CS, 2017).

3 O conceito de transferência internacional de políticas públicas

O debate conceitual sobre a transferência internacional das experiências e metodologias de implementação de políticas públicas ainda se encontra em consolidação na literatura nacional, uma temática considerada transversal uma vez que perpassa as áreas de Ciência Política, Gestão Pública e Relações Internacionais. Todavia, aos poucos constrói-se a percepção de que uma determinada política pública extrapola as fronteiras nacionais e é levada a outro país, que a adapta e implementa como forma de solucionar um problema similar. Desta forma, considera-se que duas ou mais nações podem enfrentar desafios relativamente semelhantes, e que, por isso, a expertise desenvolvida por um governo pode servir como experiência e inspiração para outro Estado. Sendo assim, o contexto paralelo às ações militares da operação da ONU no Haiti pode ser compreendido a partir do modelo adotado para a cooperação bilateral e trilateral, que transportou para o país caribenho diversos projetos inspirados em políticas públicas brasileiras.

O início dos estudos sobre transferência de políticas públicas está atrelado a pesquisadores dos Estados Unidos e Europa Ocidental, que na década de 1960 passaram a se atentar para o modo como as inovações políticas de um determinado país estavam sendo empregadas por governos vizinhos (DOLOWITZ, 2017) em um complexo processo envolvendo os interesses dos diversos *policy makers* relacionados ao contexto doméstico e internacional, tais como chefes de Estado e de governo, ministros, burocratas dos mais diversos escalões e servidores públicos. Gradativamente, esses estudos levaram à constatação de que existe uma forte relação de interdependência entre os Estados, fazendo com que as ações de um determinado governo afetem outros países, de forma voluntária ou por meio de coerção. Isso significa que, em algumas oportunidades, certas políticas públicas são adotadas por uma nação por conta das pressões exercidas por outros atores internacionais (JAMES; LODGE, 2003).

Do ponto de vista conceitual, a transferência internacional de políticas públicas pode ser compreendida como o complexo processo de obtenção de conhecimento de um governo ou instituição por meio da cooperação (DOLOWITZ; MARSH, 1996), gerando intercâmbio de ideias, experiências e projetos em áreas diversas. Isso ocorre porque os problemas enfrentados por um Estado não são exclusivos, ainda que apresentem particularidades relacionadas ao contexto local. Seja como for, países apresentam desafios pelo menos similares inclusive no que diz respeito a questões socioeconômicas. Logo, se os problemas são semelhantes, as políticas públicas criadas para corrigi-los podem ser igualmente similares (ROSE, 1991). Assim, ao invés de buscar soluções completamente inovadoras, governos podem aprender com as experiências externas (ROSE, 1993, p.3), “importando” as soluções (BENSON, 2009, p.4) por meio da cooperação internacional. Portanto, como forma de projeção internacional, alguns Estados adotaram a estratégia de se apresentarem como fornecedores ou doadores de políticas públicas, como ocorreu com o Brasil na conjuntura das décadas de 2000 e 2010 no que diz respeito à

América Latina e África, especialmente na temática do combate à fome, por meio de programas de agricultura familiar, alimentação escolar e segurança alimentar.

Parte da literatura argumenta que a cooperação para o desenvolvimento socioeconômico se tornou um dos pontos centrais da política externa brasileira a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, ocupando uma posição de destaque inclusive na diplomacia presidencial e nos acordos bilaterais e multilaterais com países em desenvolvimento (CUNHA, 2010). Com base nessa perspectiva, o Haiti se transformou no principal destino da cooperação internacional brasileira no Caribe, e um dos maiores da América Latina, atrás apenas de Paraguai e Peru. Tais iniciativas de política externa, podemos afirmar, compreendem que a concessão de ajuda humanitária está condicionada à percepção do país doador de que a ação se justifica pelo nexos causal entre segurança e desenvolvimento: é justamente pela transferência de políticas públicas que se pode contribuir para a construção de um cenário de paz duradoura – sem o qual, por exemplo, os objetivos do mandato da Minustah não seriam obtidos.

Antes de analisarmos os projetos de cooperação entre Brasil e Haiti no período, tema da próxima seção deste artigo, cabe ressaltar que nem toda transferência internacional de políticas públicas obtém resultados considerados satisfatórios, uma vez que eventualmente a iniciativa implementada em território estrangeiro pode falhar. Dolowitz e Marsh (1996) indicam que o fracasso pode estar associado ao fato de que o Estado receptor da política pública pode não ter informações adequadas sobre o gerenciamento da política, a implementação apenas parcial do projeto, deixando de lado algum elemento fundamental, e certas diferenças cruciais entre os países, o que impede o sucesso. Essa é uma consideração importante porque há inúmeras críticas relacionadas aos resultados da cooperação entre Brasil e Haiti. Vamos abordar algumas das falhas no processo mais adiante.

4 A cooperação entre brasil e haiti na conjuntura da MINUSTAH

Conforme já discutimos nas seções anteriores, durante o período em que a Minustah esteve ativa, o Estado brasileiro ocupou a posição de *force commander* da operação, cumprindo com os objetivos propostos pelo mandato – sobretudo a promoção da ordem interna (CS, 2004) –, mas, em paralelo às ações militares, empregou ações de cooperação, mediante a exportação de projetos de políticas públicas como forma de impulsionar o desenvolvimento local. Logo, a missão de paz foi uma janela de oportunidades para o Itamaraty que permitiu, para o Brasil, uma atuação com elementos típicos da assistência humanitária e cooperação técnica (SIMÕES, 2011). O grande desafio para compreendermos a transferência internacional de políticas públicas é que, apesar dos registros oficiais contidos na base de dados da ABC, as intenções do Estado brasileiro não aparecem na documentação oficial, motivo pelo qual optamos por empregar a técnica de entrevista discursiva semiestruturada neste estudo. Desta forma, pudemos compreender, a partir dos depoimentos, certas questões cruciais para a análise do processo que não estão inseridas nos documentos.

Diplomatas que ocuparam postos centrais no Ministério das Relações Exteriores durante a Minustah confirmam que, desde o início da operação da ONU, havia uma cooperação entre as frentes civil e militar para resultar na reconstrução do Haiti. Dentre esses atores, podemos destacar a conclusão do já mencionado Celso Amorim, para quem não houve, no período, uma orientação clara da presidência da República para que as ações paralelas incorporassem uma transferência de experiências de políticas públicas – lembrando que ele atuou nos governos Lula (no Ministério das Relações Exteriores) e Dilma (no Ministério da Defesa). Milton

Rondó Filho¹⁵, diplomata aposentado e que exerceu o cargo de coordenador da Coordenadoria Geral de Combate à Fome (CGFome) do Itamaraty, por sua vez, afirma que houve sim, ao menos em determinados momentos do governo Dilma, tais orientações do Palácio do Planalto, principalmente no que diz respeito a ações internacionais de combate à fome no Haiti. Essa percepção converge com o que foi dito pelo ex-ministro Mauro Vieira, citado anteriormente, para quem havia uma preocupação por parte do Estado para que os trabalhos brasileiros na Minustah não se restringissem aos elementos de segurança, pois era necessário buscar meios de promover a paz sustentável. A ausência de uma percepção convergente e uniforme pode estar relacionada ao fato de que não houve a oficialização da cooperação para o desenvolvimento na documentação oficial e nem a incorporação dessa narrativa nos discursos dos atores políticos e diplomáticos à época. Uma das hipóteses é que essa omissão se deve ao fato de que operações de paz não são articuladas em torno do desenvolvimento socioeconômico, mesmo que fique nítido, a partir dos dados da ABC, que tenham ocorrido ações de transferência de experiências de políticas públicas, conforme reforça em entrevista o ex-ministro Antonio Patriota.

A partir de toda essa problematização, é possível analisar a missão de paz, bem como as ações paralelas, a partir de uma dinâmica tridimensional, pela qual devemos verificar o componente de segurança (claramente exposto no mandato da operação), os esforços para estabilização política (que inclui o fortalecimento das instituições e o *rule of law*) e o desenvolvimento econômico e social, e a transferência internacional de políticas públicas de forma bilateral ou triangular, conforme ressalta o diplomata Eugênio Vargas Garcia¹⁶, que no início da Minustah ocupava o posto de assessor do ministro Celso Amorim. Esse modo de atuação advém da percepção do governo e de diplomatas de

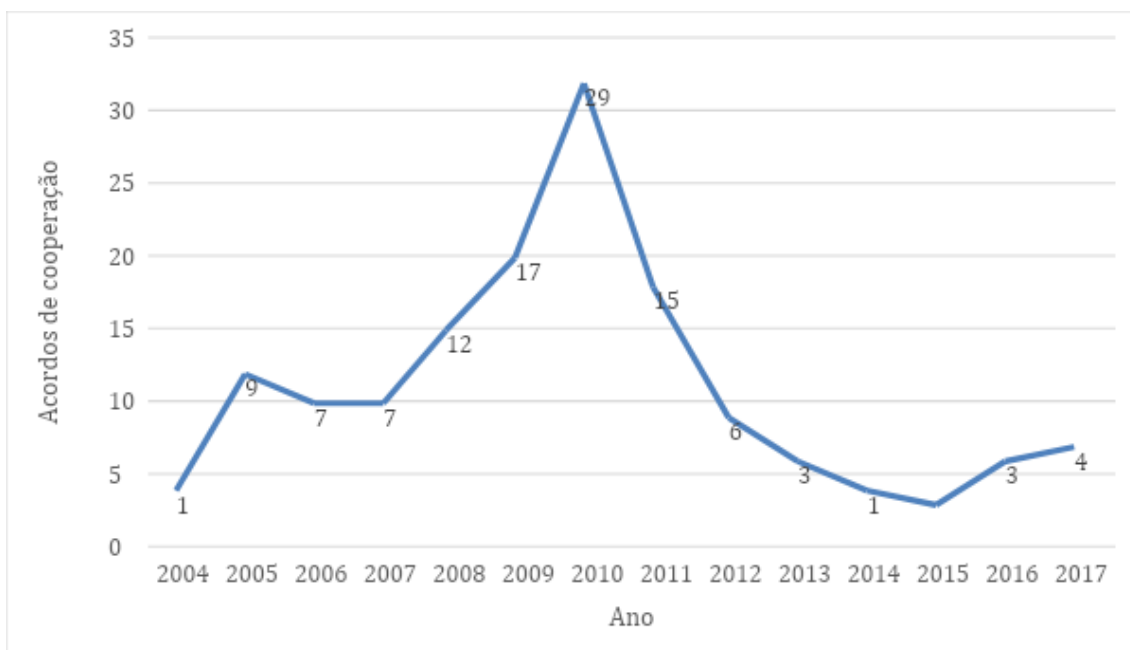
¹⁵ A entrevista com o ex-coordenador da Coordenadoria Geral de Combate à Fome, Milton Rondó Filho, foi realizada presencialmente, em julho de 2019, nas dependências do Aeroporto Internacional de Cumbica, em Guarulhos (SP). A gravação está registrada em formato .mp3, com duração de 33 minutos.

¹⁶ A entrevista com o diplomata Eugênio Vargas Garcia foi realizada de forma virtual, em janeiro de 2021. A gravação está registrada em formato .mp3, com duração de 53 minutos.

que, por ser um país pobre, com problemas no processo de desenvolvimento e socialmente desigual, o Haiti carecia de ações de cooperação para o desenvolvimento por conta do nexo causal discutido anteriormente. As ações intermediadas pela ABC, portanto, se justificam pela ausência de condições locais para promover a segurança interna devido à baixa capacidade de o Haiti promover desenvolvimento econômico e direitos humanos sem a ajuda externa (FELDMANN; MONTES, 2008).

A análise dos dados da ABC indica que, entre 2004 e 2017, enquanto a Minustah esteve ativa, o Brasil celebrou 114 acordos de cooperação internacional com o Haiti, conforme pode ser visto no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução dos acordos de cooperação entre Brasil e Haiti (2004-2017)



Fonte: Elaboração do autor, a partir de ABC (2021).

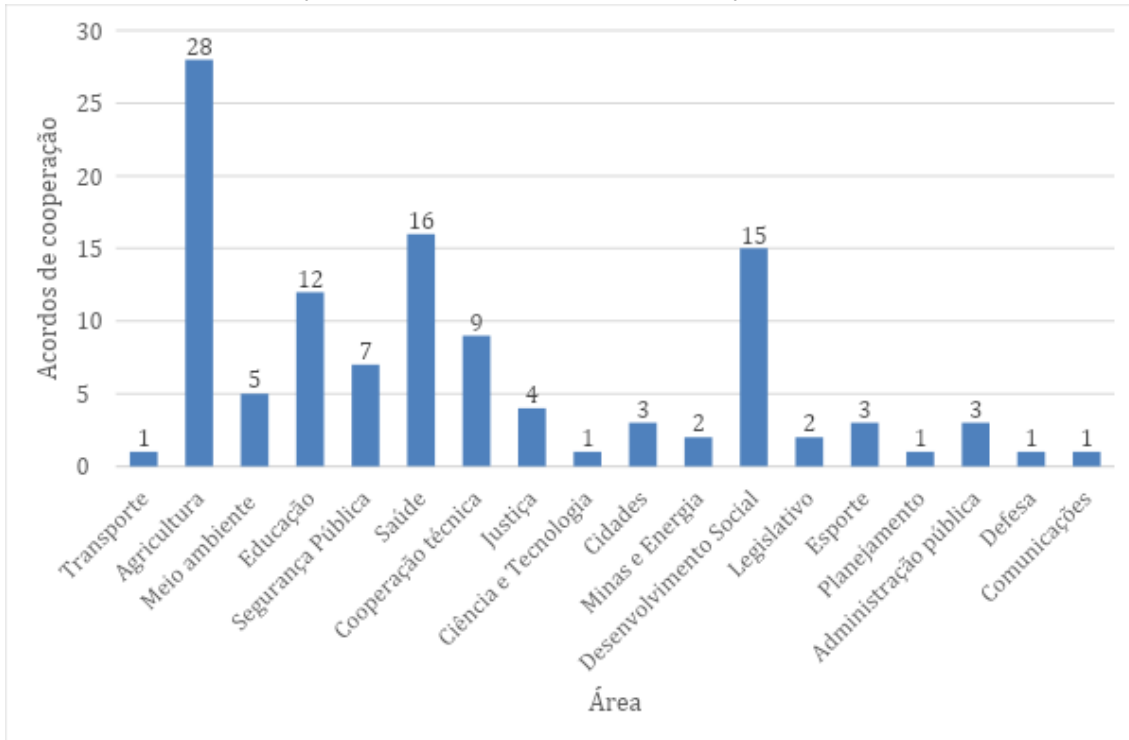
Esses projetos foram executados por 40 instituições direta ou indiretamente ligadas à administração federal, tais como universidades, empresas públicas e ministérios. A grande quantidade de participantes do processo de transferência de políticas públicas é justificada pelo caráter setorial das ações paralelas à Minustah: os atores envolvidos no processo identificavam demandas específicas que supostamente careciam de ajuda

internacional e, a partir disso, diferentes instituições eram acionadas pela ABC para executar as ações no Haiti (VALLER FILHO, 2007).

O Gráfico 2 ilustra que a área mais demandada, e que, por conseguinte, recebeu a maior parte dos projetos, foi *Agricultura* (28 projetos), seguida por *Saúde* (16 projetos), setores diretamente atrelados a perspectivas de desenvolvimento que correspondiam a esforços feitos internamente ao Brasil pela coalizão no poder a partir de 2003, como o Programa Fome Zero e seus desdobramentos. Alguns projetos da área *Agricultura* foram executados por técnicos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), como as ações para transferência de tecnologias para cultivo sustentável como forma de impulsionar o plantio e gerar incrementos para a segurança alimentar; havia, aí, um esforço em levar ao Haiti experiências inspiradas no Programa Fome Zero¹⁷. Quanto à *Saúde*, houve projetos de controle e prevenção de doenças, especialmente após o terremoto de 2010 que disseminou epidemias e problemas sanitários (SIMÕES, 2011). Tais ações buscaram subsídios em estratégias nacionais implementadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

¹⁷ De uma forma geral, podemos destacar que, dentre os projetos ligados à área de Agricultura, há derivações do Programa Fome Zero nas áreas de agricultura familiar, aquisição de alimentos, plantio de culturas específicas em determinadas regiões do país, construção de cisternas, dentre outros.

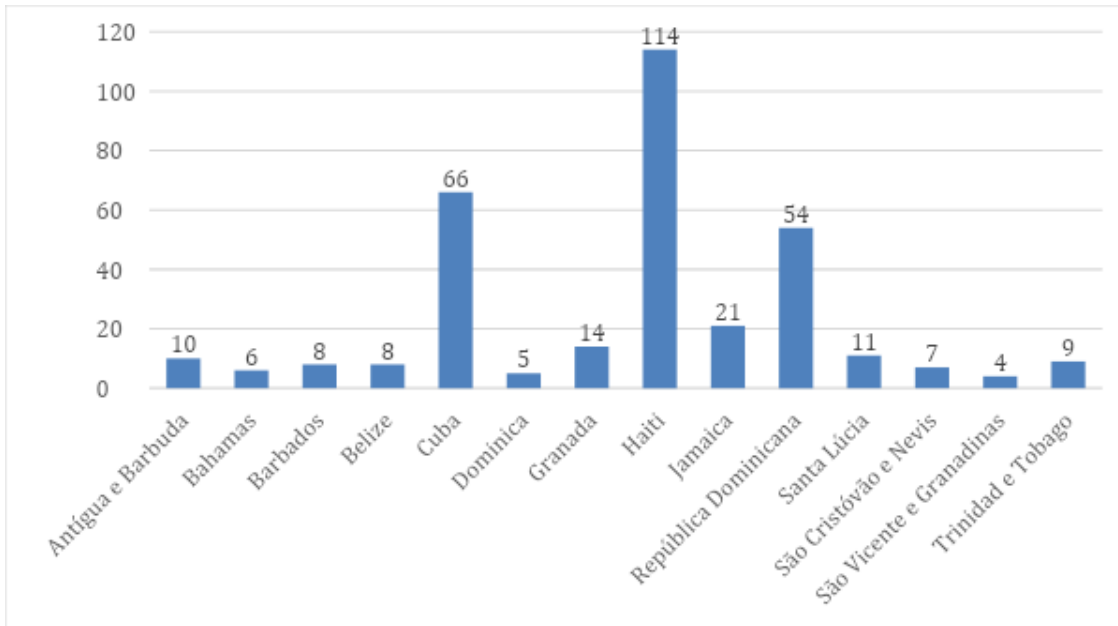
Gráfico 2 - Distribuição de área dos acordos de cooperação entre Brasil e Haiti (2004-2017)



Fonte: Elaboração do autor, a partir de ABC (2021).

A leitura dos dados da Agência Brasileira de Cooperação indica que o número de projetos de cooperação internacional assinados com o Haiti entre 2004 e 2017 corresponde a um terço de todos os acordos projetados entre o Brasil e os Estados caribenhos, conforme demonstra o Gráfico 3. Desta forma, constatamos que, na microrregião, o Haiti se firmou no período como o maior recipiente da cooperação internacional brasileira, comprovando a hipótese de que a missão de paz abriu uma janela de oportunidades para que a política externa brasileira atuasse paralelamente com transferência internacional de políticas públicas.

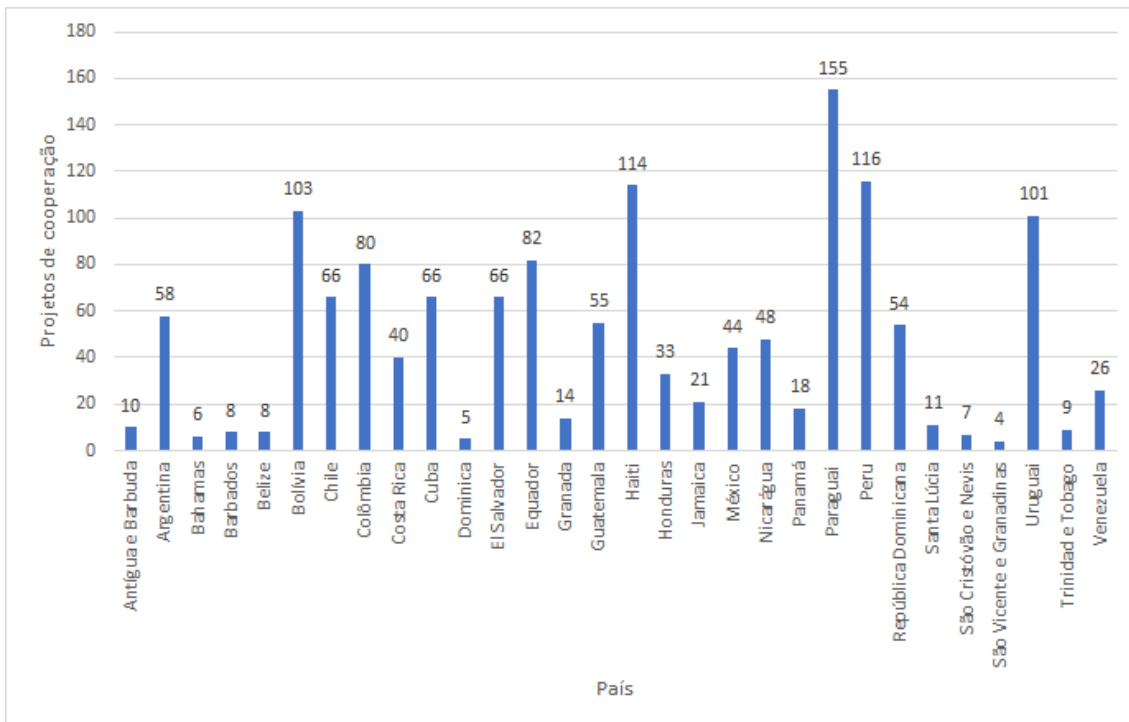
Gráfico 3: Cooperação com países do Caribe (2004-2017)



Fonte: Elaboração do autor, a partir de ABC (2021).

Ao expandir o foco da análise para a América Latina como um todo, percebe-se que, no período compreendido por esse estudo, o Brasil celebrou mais acordos de cooperação internacional com o Haiti do que com parceiros continentais considerados mais tradicionais, como Argentina, o terceiro maior destino do comércio exterior brasileiro no sistema internacional, e Uruguai – ou seja, dois membros fundadores do Mercosul. O Gráfico 4 mostra que as duas únicas nações latino-americanas que registraram um maior número de acordos de cooperação intermediados pela Agência Brasileira de Cooperação foram o Paraguai, com 155 projetos, e o Peru, com 116 acordos.

Gráfico 4: Acordos de cooperação entre Brasil e países da América Latina (2004-2017)



Fonte: Elaboração do autor, a partir de ABC (2021).

Essa leitura reforça a percepção de que, para além dos elementos de segurança internacional e imposição da ordem no Haiti, a operação de paz parece, de fato, ter oferecido a oportunidade de ampliar o alcance da cooperação internacional brasileira a ponto de o país ter sido utilizado como uma espécie de “laboratório” para a transferência internacional de políticas públicas – muitas das quais, posteriormente, seriam levadas para outros Estados, dentro da lógica da circulação e se valendo do suporte, muitas vezes, de recursos dos bancos de desenvolvimento, tais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Também é interessante verificar que, ainda que os resultados efetivos da transferência de políticas públicas possam ser questionados, entre 2004 e 2017, os dados econômicos indicam que houve um incremento do Produto Interno Bruto e do PIB *per capita* no Haiti: quanto ao primeiro indicador, o crescimento foi de US\$ 6,005 bilhões, em 2004, para 14,214 bilhões, em 2017, ano de encerramento da operação; o segundo saltou de

US\$ 650, em 2004, para US\$ 1.310, em 2017 (WORLD BANK, 2022). Além disso, os dados do Banco Mundial indicam que, no período de vigência da missão, houve um aumento, também, do percentual de crianças devidamente vacinadas, da população com acesso à água potável e de pessoas com acesso regular à energia elétrica; e, em contrapartida, houve queda de prevalência de HIV na população adulta, mortalidade infantil (WORLD BANK, 2022). Uma possível explicação para a melhoria dos indicadores é o eventual reflexo das ações de promoção de desenvolvimento socioeconômico – que, segundo as visões críticas, tiveram efeitos pontuais e limitado, o que fez com que, após o encerramento da operação, os indicadores positivos caíssem (WORLD BANK, 2022).

No entanto, é fundamental compreendermos que, a partir da perspectiva teórica de que as ações de transferência de políticas públicas podem falhar, conforme discutimos anteriormente, a atuação brasileira no Haiti, no período de 2004 a 2017, também apresenta uma série de inconsistências e descontinuidades. Alguns dos atores entrevistados para a realização desta pesquisa indicaram possíveis causas para o problema: Milton Rondó Filho destaca a escassez de recursos financeiros para os projetos de cooperação, o que tornou os projetos limitados e inviáveis no longo prazo, enquanto Celso Amorim destaca, além da falta de orçamento, as dificuldades institucionais do Haiti que criaram obstáculos para a execução adequada de alguns dos acordos. Por conta dessas limitações, parte da literatura considera que o maior problema é que os projetos intermediados pela ABC não resultaram em *capacity building*, ou seja, na transformação da realidade local por meio do treinamento eficaz das pessoas e a implementação de um plano de ações de longo prazo – ainda que tivessem essa potencialidade (FERREIRA; FONSECA, 2017). Em contrapartida a esse modelo de cooperação estruturante, o Ministério das Relações Exteriores teria trabalhado com cooperação tradicional na maior parte dos 114 acordos, desenvolvendo, desta forma, programas pontuais para minimizar o impacto de certos problemas, como a fome.

Essa é uma observação comumente presente nas entrevistas realizadas com atores críticos aos trabalhos do Brasil naquele contexto. Nesse sentido, podemos resgatar as ponderações de Rosilene Wansetto¹⁸, socióloga e secretária-executiva da Rede Jubileu Sul, uma organização social formada por dezenas de movimentos sociais latino-americanos, inclusive haitianos. Para ela, o grande problema foi o modelo de cooperação adotada pelo Itamaraty, sobretudo por levar ao Haiti um conjunto de projetos pré-definidos para o país, sem levar em consideração as demandas e as dificuldades locais, adotando uma postura considerada por ela similar à imperialista e tecnicamente relacionada à lógica *top-down*, pela qual o país receptor de tais políticas tem pouca voz ativa no processo de construção das soluções propostas pela outra nação ou pelos organismos internacionais – o que cria uma relação vertical entre os atores, e não horizontal¹⁹. Essa prática teria dificultado o processo de implementação das políticas públicas e levado à não-construção de uma cooperação estruturante. Paulo Almeida²⁰, ex-coordenador do setor internacional do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), organização integrante da Via Campesina e que trabalhou no Haiti com políticas de combate à fome e agricultura familiar, em diálogo com a CGFome, concorda com a crítica de Wansetto, e ressalta, ainda, que muitas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos receberam pouca atenção da cooperação brasileira. Nessas localidades, afirma, a implementação de políticas públicas a partir de experiências nacionais ocorria principalmente por conta do trabalho de ONGs, e não do Estado brasileiro.

Buscamos, além disso, entrevistas com três ex-primeiros-ministros haitianos, que não responderam às inúmeras solicitações, e um ex-ministro

¹⁸ A entrevista com a socióloga Rosilene Wansetto, secretária-executiva da Rede Jubileu Sul, foi realizada de forma virtual, em março de 2021. A gravação está registrada em formato .mp3, com duração de 38 minutos.

¹⁹ É interessante ressaltar que o mandato da Minustah enfatiza que a missão foi aprovada pelo Conselho de Segurança pelas normas do Capítulo VII da Carta da ONU, o que permitiu ao órgão criar a missão para impor a paz, mesmo sem a anuência do Haiti. Isso nos permite problematizar que, desde sua aprovação, a Minustah tratou o Haiti como um país que precisa ser ajudado, mesmo que de forma contrária à vontade de alguns atores políticos domésticos.

²⁰ A entrevista com o ex-coordenador do MST Paulo Almeida foi realizada de forma virtual, em janeiro de 2020. A gravação está registrada em formato .mp3, com duração de 42 minutos.

de Relações Exteriores do país, que preferiu não ser ouvido por estar afastado da atuação diplomática há alguns anos.

Diante do que foi discutido nesta seção, é possível inferir, portanto, que a cooperação internacional com o Haiti, na conjuntura paralela às ações militares da missão de paz, assumiu um caráter importante para a política externa brasileira do período, dado o número de acordos firmados com o país caribenho – número superior ao de qualquer outro Estado da região, inclusive Cuba, e dado o total de atores parceiros envolvidos nesses projetos, que atuaram para viabilizar as iniciativas de transferência internacional de políticas públicas realizadas pelo Brasil. Isso significa que o Estado brasileiro, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, articulou ações de cooperação com o intuito de promover desenvolvimento socioeconômico aos haitianos, sobretudo por meio da transferência internacional de políticas públicas. Tudo isso indica que o Haiti, de fato, esteve à frente dos esforços da cooperação brasileira, ocupando uma posição de destaque no período por conta do impulso dado pela operação de paz das Nações Unidas. Todavia, é necessário ressaltar que os investimentos no componente militar foram superiores aos recursos brasileiros destinados aos projetos de cooperação. A título de exemplo, logo após o terremoto, de janeiro de 2010, o governo federal enviou para apreciação do Congresso uma medida provisória autorizando um auxílio de quase R\$ 376 milhões para o Haiti, sendo que R\$ 205 milhões seriam provenientes do Ministério da Defesa, R\$ 135 milhões do Ministério da Saúde, R\$ 35 milhões do Ministério das Relações Exteriores e R\$ 600 mil do setor de inteligência da Presidência (RAMALHO; GOES, 2010).

5 Considerações finais

A partir da aplicação da metodologia do *process tracing*, pudemos reunir evidências que demonstraram o quanto o Estado brasileiro, de forma direta e indireta, articulou atores domésticos para transferir ao Haiti um

vasto conjunto de políticas públicas no contexto paralelo à Minustah, cujo propósito, em tese, seria promover desenvolvimento social e econômico. As entrevistas realizadas para este estudo oferecem traços de evidências que comprovam essa perspectiva. A maior parte dos entrevistados relacionados à formulação da política exterior, como diplomatas e ex-ministros, reconhece que houve, no período, uma orientação vinda do Palácio do Planalto para que a operação de paz fosse estrategicamente planejada para o cumprimento do mandato e, além disso, para a realização de esforços para o desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, foram adotadas ações de transferência internacional de políticas públicas, algo fica evidenciado pela análise dos dados de projetos de cooperação elaborados pela Agência Brasileira de Cooperação. Os números mostram que, do ponto de vista quantitativo, o Haiti recebeu um tratamento especial entre 2004 e 2017 por parte da política externa brasileira.

Desta forma, podemos afirmar que nossa hipótese está comprovada. No período em que a missão de paz esteve ativa, o Estado brasileiro atuou na conjuntura paralela, a partir da janela de oportunidades aberta pela missão em si, para trabalhar com transferência internacional de políticas públicas, levando ao país caribenho um conjunto de iniciativas principalmente nas áreas de *Agricultura* e *Saúde*, teoricamente com o propósito de atenuar a fome e a miséria – e que tais iniciativas elevaram o Haiti a uma condição especial para a política exterior brasileira à época.

Entretanto, é necessário reconhecer que os efeitos concretos da transferência das experiências de políticas públicas podem ser considerados parciais e temporários – assim como o de determinados elementos do mandato da Minustah em si, como a construção da ordem social. Isso se deve ao fato de que, encerrada essa operação, o Conselho de Segurança precisou aprovar uma nova missão, uma vez que os problemas permaneciam. Mesmo que tenham ocorrido esforços de cooperação internacional – que, ressalva-se, envolveram também outros países e agências de cooperação –, as condições haitianas permanecem adversas e há desafios para a estabilização da ordem e de uma democracia

sustentável. A prova disso é que, em julho de 2021, o então presidente Jovenel Moïse foi assassinado em casa, em Porto Príncipe. O crime indica que, apesar dos acordos bilaterais e trilaterais envolvendo a promoção de valores democráticos, esse regime eleitoral ainda não foi consolidado: as instituições são frágeis e a violência política leva à desordem social e ao desrespeito dos direitos humanos.

De qualquer modo, devemos destacar que o esforço por transferência internacional de políticas públicas ao Haiti, no contexto paralelo às ações militares da Minustah, atingiu o ponto ápice no segundo mandato de Lula da Silva, especificamente em 2010, perdendo o impulso de forma gradual nas gestões Dilma e atingindo números baixos no curto mandato de Michel Temer. Depois que a operação foi encerrada, apenas seis projetos foram firmados pela ABC até 2018 – depois disso, não houve nenhum acordo. Isso sugere que, após o término do mandato da Minustah, o interesse do Estado brasileiro pelo Haiti cessou – mais uma evidência de que a operação de paz serviu como janela de oportunidades para a cooperação. Sem a missão, que, reforçamos, contou com a liderança militar brasileira, o esforço desapareceu.

6 Referências

ABC (Agência Brasileira de Cooperação). **Pesquisa de projetos: Haiti**, 2021. Disponível em: www.abc.gov.br/projetos/pesquisa. Acesso: 12 de novembro de 2022.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz; MORATORI, Mainá Domingues. Operações de paz e políticas públicas: o caso do Haiti. In: **Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais**, 5ª edição, 2011, Cascavel. **Anais**. Cascavel: Unioeste, 2011, s/p.

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.

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

BENSON, David. Review article: constraints on policy transfer. **CSERGE Working Paper EDM**, Norwich, n.. 09-13, p. 1-19, 2009. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/48824/1/615014267.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BORGES, André. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. São Paulo, **BIB**, n. 63, 2007, p. 47-59. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/302>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRACEY, Djuan. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: os casos Timor Leste e Haiti. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, n. 2, v. 33, 2011, p. 315-331. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/k6YfCdgifSZTVYk4jVpsKFgp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CS (Conselho de Segurança). **Resolution 1542**. CS Index: S/RES/1542, 30 abril 2004. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1542>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CS (Conselho de Segurança). **Resolution 2350**. CS Index: S/RES/1542, 13 abril 2017. Disponível em <http://unscr.com/en/resolutions/2350>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CUNHA, Bianca Lazarini. A projeção internacional da estratégia Fome Zero. *In*: ARANHA, Adriana Veiga (org.). **Fome Zero: uma história brasileira**

(volume III). Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, 2010, p. 80-89.

DOLOWITZ, David. Transfer and learning: one coin two elements. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 01, mar. 2017, p. 35-56. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010002>. Acesso em: 12 nov. 2022.

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

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>. Acesso em: 12 nov. 2022.

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.

EASTON, David. An Approach to the Analysis of Political Systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, 1957, p. 383-400. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2008920>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções**, v. 14, n. 2, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/8554>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MENDONÇA JÚNIOR, Wilson. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**. São Paulo, n. 58, v. 1, 2015, p. 5-22. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500101>. Acesso em: 12 nov. 2022.

FELDMANN, Andreas; MONTES, Juan Esteban. Haití: tribulaciones de un Estado colapsado. **Revista de Ciência Política**, v. 28, n. 1, 2008, p. 245-264. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2008000100012&script=sci_abstract. Acesso em: 12 nov. 2022.

FERREIRA, José Roberto; FONSECA, Luiz Eduardo. Cooperação estruturante, a experiência da Fiocruz. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(7), 2017, p. 2129-2133. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017227.04412017>. Acesso em: 12 nov. 2022.

HIRST, Mônica. A reconstrução do Haiti: novos desafios para cooperação regional e o papel do Brasil. In: SEMINÁRIO BRASIL-NORUEGA: SOBRE PAZ E RECONCILIAÇÃO, 3ª edição, 2011, Brasília. **Anais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 63-78.

JAMES, Oliver; LODGE, Martin. The limitation of “policy transfer” and “lesson drawing” for public policy research. **Political Studies Review**, v. 1, 2003, p. 179-193. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1478-9299.t01-1-00003>. Acesso em: 12 nov. 2022.

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

LEMAY-HÉBERT, Nicolas. United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). In: KOOPS, Joachim; TARDY, Thierry; MACQUEEN, Norrie; WILLIAMS, Paul (ed.). **The Oxford Handbook of Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

MACIEL, Tadeu Morato. **O papel do Brasil na “pacificação” e reconstrução do Estado haitiano através da Minustah**: a turva fronteira entre espaços de segurança nacionais e internacionais. Orientador: Gilberto Marcos Antonio Rodrigues. 2018. 432 páginas. Tese - Doutorado em Ciências

Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>. Acesso em: 12 nov. 2022.

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

PENNA FILHO, Pio. Estratégia de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil. *In*: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais no Brasil: temas e agendas – v. 2**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIMENTEL, Pedro Chapaval; REIS, Rafael Pons. A inserção e a consolidação do Brasil no sistema internacional por meio da Minustah. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 3, 2016, p. 599-621. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v5i3.50548>. Acesso em: 12 nov. 2022.

RAMALHO, Antonio Jorge Rocha; GOES, Fernanda Lira. Aspectos do financiamento das operações de paz da ONU: implicações para a política externa brasileira. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 2, 2010, p. 61-68. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4110/1/BEPI_n2_aspectos.pdf. Acesso em: 12 nov. 2022.

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

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? **Journal of Public Policy**, v. 11, n. 1, 1991, p. 3-30. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4007336>. Acesso em: 12 nov. 2022.

SANAHUJA, José Antonio; SCHÜNEMANN; Julia. El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de

la ayuda. In: SANAHUJA, José Antonio (org.). **Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores**. Madrid: Editora Complutense, 2012.

SEITENFUS, Ricardo. Brazilian and South American political and military engagement in Haiti. In: MAGUIRE, Robert; FREEMAN, Scott (ed.). **Who owns Haiti? People, power and sovereignty**. Tampa: University Press of Florida, 2017, p. 67-84. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctvx06xcf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. Brasil e Haiti: parceria em busca de um futuro melhor. In: SEMINÁRIO BRASIL-NORUEGA: SOBRE PAZ E RECONCILIAÇÃO, 3ª edição, 2011, Brasília. **Anais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 11-28.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Brasil, o Haiti e a Minustah. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: IPEA, 2012, p. 243-268.

TSCHIRGI, Necla. **Security and Development Policies: Untangling the Relationship**. Bonn: International Peace Academy, 2005.

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

WORLD BANK. **World Development Indicators Database: Haiti - GDP**. World Bank, 2022. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/haiti?view=chart>. Acesso em: 12 nov. 2022.