

# O EFEITO SUL

## REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O ENGAJAMENTO DO BRASIL COM ESTADOS FRÁGEIS

Robert Muggah e Ilona Szabó de Carvalho

This discussion paper was developed as a contribution to the PDG's collaborative online platform, PDG Online. Through this innovative platform, our community of PDG Online users are able to post comments on discussion papers, send messages to the authors and easily find additional information relative to the topics covered in our papers.

**To join the PDG Online Community, we invite you to create an account at [www.pdg-online.org](http://www.pdg-online.org).**

**PDGOnline.**

## O EFEITO SUL: REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O ENGAJAMENTO DO BRASIL COM ESTADOS FRÁGEIS

ROBERT MUGGAH E ILONA SZABÓ DE CARVALHO<sup>1</sup>

Freqüentemente, em um contexto sul-sul ou de cooperação triangular, países que não pertencem à OCDE, como o Brasil, estão adotando um papel proeminente como provedores de auxílio, voltando-se, inclusive, para os chamados Estados frágeis. Os recentes esforços brasileiros para a promoção de desenvolvimento em outros países se baseiam fundamentalmente em princípios de solidariedade, afinidades culturais e em uma experiência comum como país recipiente de ajuda. Esta nota conceitual destaca que as agências públicas e não-governamentais brasileiras estão cada vez mais envolvidas na exportação e adaptação de tecnologias sociais domésticas para Estados frágeis e também estáveis, incluindo Angola, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Moçambique, Suriname e Timor-Leste. Inevitavelmente guiada por prioridades geopolíticas, a ajuda brasileira parece motivada no mínimo igualmente pelas necessidades encontradas em Dili, Maputo e Porto Príncipe e pelas prioridades genéricas estabelecidas em Paris, Washington e Brasília. Esta nota conceitual analisa o fenômeno emergente do “Efeito Sul” e algumas de suas implicações para o engajamento em Estados frágeis no século XXI.

### Introdução

Estados frágeis ou falindo<sup>2</sup> são uma prioridade declarada da maioria das agências multilaterais e bilaterais de desenvolvimento. Durante a última década, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaborou um grande número de declarações políticas e orientações para auxiliar países doadores em seus esforços para restaurar instituições públicas, restabelecer capacidade para provisão de serviços e promover prestação de contas em países propensos a, ou emergindo de conflitos armados.<sup>3</sup> Da mesma forma, o Banco Mundial, fundado há mais de cinquenta anos para revitalizar economias instáveis pós-guerra, considera a “fragilidade” estatal uma de suas seis prioridades declaradas.<sup>4</sup> Apesar das confiantes prescrições de muitas agências multilaterais e bilaterais, recomendando uma mescla de soluções para promover estabilidade, um

<sup>1</sup> Dr. Robert Muggah é Diretor de Pesquisa do Small Arms Survey, no Graduate Institute of International and Development Studies, em Genebra, na Suíça. Ilona Szabó de Carvalho é Diretora da Igarapé (Agência de Cooperação Social), consultora do grupo de ONGs para a Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento e membro do secretariado da Comissão Latino Americana para Drogas e Democracia, no Rio de Janeiro, Brasil. Agradecimentos especiais à Isabel Siqueira pela tradução para o Português.

<sup>2</sup> Não há uma definição consensual do que são Estados frágeis ou falidos. Há muitos sinônimos – “fracos”, “falindo”, “falidos”, “colapsados”, “em risco”, “precários”, “vulneráveis”, “em recuperação” e a antiga categoria do Banco Mundial, “low income countries under stress” (“países de baixa renda sob tensão”).

<sup>3</sup> Ver OCDE-DAC (2009), (2008a, 2008b, 2006a, 2006b, 2005, 2001).

<sup>4</sup> Correspondência com Alistair McKechnie (Diretor). World Bank Fragile and Conflict-Affected Countries Group, 13 de setembro de 2009. Ver também [http://www.worldbank.org/ieg/licus/licus06\\_map.html](http://www.worldbank.org/ieg/licus/licus06_map.html) for a review of fragile states. Ver ainda Zoellick (2008), Collier et al (2003) e Banco Mundial (1998a, 1998b).

crescente clamor de representantes dos Estados frágeis levanta questões sobre até que ponto aqueles intervindo em seu favor realmente compreendem sua realidade.

Não obstante os esforços da OCDE e de outras entidades regionais para estabelecer padrões de ação, as abordagens convencionais para auxílio a Estados frágeis chegaram a um ponto crítico. As recentes intervenções “pós-guerra” no Iraque, Afeganistão e Timor-Leste revelam as fissuras e complexidades na consolidação da segurança e no estímulo ao desenvolvimento em Estados frágeis. Organizações regionais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), juntamente com os governos do Japão e dos Estados Unidos disputam novos meios e modos de engajamento com a fragilidade estatal. Diante de orçamentos cada vez maiores para medidas de suporte à paz e com as constantes pressões domésticas advindas com a crise financeira global, os doadores ocidentais estão buscando alternativas. Entrementes, alguns tomadores de decisão se questionam, em particular, se o modelo contemporâneo de ajuda, que foca no trabalho através de instituições formais e no suprimento de ajuda técnica, seria obsoleto ou “falho” para além de possibilidades de correção,<sup>5</sup> enquanto acadêmicos mais críticos se interrogam sobre a existência mesma de “soluções” *prima facie* para Estados frágeis.<sup>6</sup>

Paralelamente aos esforços liderados por ocidentais e estabelecidos para promover estabilidade em Estados e cidades frágeis, existe uma série de intervenções em menor escala e experimentais concebidas e executadas por atores públicos e privados de países que não compõem a OCDE. Motivados menos pelos imperativos estratégicos (leia-se contraterrorismo e prevenção de conflitos) da “estabilização” e mais por princípios de solidariedade e afinidade cultural, países como o Brasil estão crescentemente exportando *know-how* e recursos para países como Angola, Colômbia, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Moçambique e Suriname. Ainda que guiados por interesses geopolíticos e um crescente interesse na cooperação sul-sul de maneira mais geral,<sup>7</sup> esses países não são afetados pelo peso de um passado colonial. Na realidade, os esforços brasileiros para promover estabilidade são influenciados tanto pelas prioridades locais expressadas em Maputo e Porto Príncipe, quanto pelas prioridades estratégicas estabelecidas em Paris, Washington ou Brasília.

Apesar de países membros e não-membros da OCDE compartilharem muitos objetivos, a abordagem brasileira parece denotar uma diferença qualitativa em relação às intervenções típicas. Basicamente, essas abordagens sul-sul se baseiam em realidades e visões compartilhadas com parceiros “frágeis”. Esta breve nota conceitual trata do “Efeito Sul” e baseia-se em entrevistas com representantes de membros doadores da OCDE-DAC (Development Assistance Committee, “Comitê de Assistência ao Desenvolvimento”), assim como em entrevistas com especialistas de agências de cooperação para o desenvolvimento e segurança em Brasília, com brasileiros da força de paz e com ONGs em Porto Príncipe.

### **Abordagens convencionais para estabilização**

Apesar de o número de conflitos armados no mundo aparentemente estar diminuindo<sup>8</sup>, a preocupação global com ambientes frágeis está crescendo. De fato, há um crescente alarme referente aos efeitos desestabilizadores de sociedades tomadas por formas crônicas e agudas de violência e

---

<sup>5</sup> Esta possibilidade foi debatida em uma conferência recente, organizada pela Suíça e pela OCDE. Ver, por exemplo, Hoyos e Muggah (2009).

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Paris (2004).

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, OCDE (2009b) e ECOSOC (2008).

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, o Impacto Global da Violência Armada (2008) e o Human Security Report (2006).

instabilidade e com aquelas assoladas por, ou emergindo de guerras generalizadas.<sup>9</sup> De acordo com a OCDE e as Nações Unidas, Estados frágeis constituem ameaças potenciais à segurança internacional, regional e nacional.<sup>10</sup> A OCDE contabiliza cinquenta Estados e territórios ditos “frágeis” ou “falindo”, englobando mais de um bilhão de pessoas. Mais de \$26.8 bilhões em AOD (ajuda oficial ao desenvolvimento) foram dirigidos a esses Estados somente em 2008. O compromisso do Banco Mundial de dobrar seu investimento em Estados frágeis nos próximos anos (incluindo um aumento de 800% em auxílio desde o fim da década de 1990) representa um revés surpreendente nas tendências de apenas uma década atrás, quando somente os países com “bom desempenho” eram premiados com os escassos dólares da ajuda externa.

Com objetivos que variam de intervenção humanitária<sup>11</sup> a contraterrorismo, uma coalizão de países de alta renda, como Austrália, Canadá, França, Reino Unido e Estados Unidos, está investindo nas chamadas missões de “estabilização e reconstrução” em Estados frágeis.<sup>12</sup> Esses esforços envolvem abordagens “abrangentes” (“comprehensive”), “integradas” e que envolvem todo o governo (de tipo “whole-of-government”) para a consolidação de segurança e desenvolvimento. Em alguns casos fundindo objetivos militares e intervenções para desenvolvimento, essas iniciativas para estabilização contradizem um compromisso aberto dos países “ricos” para lidar com as supostas causas e os sintomas da fragilidade. Uma crescente série de missões de estabilização e reconstrução tem sido executada em países tão diversos como Afeganistão, Colômbia, Guatemala, Haiti, Iraque, Sri Lanka, Uganda e Timor-Leste, com diferentes resultados.<sup>13</sup> A expressão prática dessas missões varia de times conjuntos (“joined-up”) de especialistas militares e civis<sup>14</sup> a serviços de aconselhamento providos por grupos de especialistas técnicos.<sup>15</sup>

Esforços para aumentar a eficiência e o alcance da ajuda para o desenvolvimento em Estados frágeis tem focado, primordialmente, em “reparar” sistemas existentes através da promoção de “boa governança” e em transpor, ainda que com alterações importantes, modelos democráticos de tomada de decisão e barganha. Agentes provedores de ajuda também estão convencidos de que abordagens integradas para a entrega do auxílio podem maximizar resultados positivos. Por exemplo, a ONU vem encorajando suas agências especializadas a agir “como uma só” desde o fim da década de 1990, enquanto governos de alta renda procuram alinhar suas atividades específicas de defesa, diplomacia e desenvolvimento (3D) na capital e em campo. A partir das idéias de fortalecimento de parcerias entre doador rico e Estado recipiente pobre (e frágil) e aumento da eficiência do auxílio, a OCDE, recentemente, também vem demandando mais coordenação, coerência e complementaridade (3C). Não obstante oferecerem alguns vislumbres de mudança, essas medidas acidentalmente reforçam agendas políticas comparativamente limitadas, abordagens convencionais e antigos métodos de trabalho.

---

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, o recente relatório do Secretário-geral da ONU (2009) e OCDE (2009a).

<sup>10</sup> Ver, por exemplo, OCDE (2009, 2008a, 2008b, 2008c, 2007, 2005, 2001).

<sup>11</sup> Esse espírito está presente em esforços recentes para promover a doutrina da “responsabilidade de proteger” nas Nações Unidas e a “segurança humana”, desde o início da década de 1990. Ver Muggah (2009).

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, Canadá (2008), França (2005), Reino Unido (2008, 2005), EUA (2009, 2008a, 2008b), e Exército dos EUA (US Army) (2008, 2003).

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, Muggah (2009).

<sup>14</sup> Um óbvio exemplo disto inclui os Provincial Reconstruction Teams (PRTs, “Times de Reconstrução Provincianos”), no Afeganistão. Os PRTs são colocados em prática no contexto de amplos esforços para a consolidação da estabilidade e para a promoção de desenvolvimento.

<sup>15</sup> Existem muitos exemplos de especialistas técnicos sendo enviados para auxiliar em ações de estabilização e reconstrução. O governo australiano, por exemplo, fornece uma grande gama de pessoal financeiro, político e militar para trabalhar em parceria em países como as Ilhas Salomão, Papua Nova Guiné e Timor-Leste.

Conscientes de que o *status quo* é inaceitável, Estados membros da OCDE começaram a repensar sua abordagem na cooperação para o desenvolvimento. De fato, um fórum com o tema “parceria para mais eficiência na cooperação para o desenvolvimento” foi organizado em 2005 exatamente com esse fim.<sup>16</sup> Em uma iniciativa sem precedentes, o fórum reuniu o DAC (OCDE) e um grande número de governos não-membros da organização e instituições envolvidos em cooperação para o desenvolvimento e iniciativas sul-sul. Após amplo debate, concluiu-se que a cooperação sul-sul e triangular pode aumentar a eficiência e a eficácia do auxílio, promovendo autodomínio (“ownership”) e inclusão. O compromisso do “norte” com mais cooperação do tipo sul-sul ou triangular vem, desde então, sendo fortalecido em inúmeras reuniões multilaterais e da OCDE.<sup>17</sup>

### Sobre o “Efeito Sul”

Em alguns casos, a partir dos esforços descritos acima, abordagens alternativas para auxiliar Estados frágeis estão discretamente emergindo de ambientes fora da OCDE. Por exemplo, alguns dos países do chamado BRIC<sup>18</sup>, juntamente com outros, como a Argentina, o Chile, Cingapura, África do Sul<sup>19</sup> e Turquia, estão testando diferentes modelos para cooperação internacional e na entrega de auxílio em uma extensa gama de contextos. Em alguns casos, as intervenções são promovidas seguindo uma lógica “triangular” – na qual dois países formam uma parceria para prover assistência técnica a um terceiro país. Em outros casos, a cooperação é estritamente bilateral.

Um participante ativo nos debates acima mencionados da OCDE sobre cooperação sul-sul, a Agência Brasileira para Cooperação (ABC) é cada vez mais convidada a tomar parte em missões “triangulares” ou “trilaterais” com a União Europeia (UE), a Alemanha, o Japão, a França, a Espanha, os EUA e outros. A ABC está dobrando simultaneamente seu *portfolio* de auxílio bilateral para a América Latina, a África e o Pacífico Sul, em 2010.<sup>20</sup> Da mesma forma, os ministros da Justiça e da Saúde e instituições militares e policiais do Brasil – juntamente com um setor não-governamental crescente e empreendedor – também tem exercido um papel mais assertivo no suporte a missões de paz multilaterais e em esforços de treinamento policial ao redor do mundo.

---

<sup>16</sup> Ver, por exemplo, [http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_34060145\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_33721_34060145_1_1_1_1,00.html).

<sup>17</sup> É útil apontar, entretanto, que a expressão da cooperação sul-sul e triangular continua a ser mais retórica do que prática. Por exemplo, doadores convencionais continuam a dominar, como pode ser visto no grupo doador G10, no Haiti, em que o Brasil e o Chile ocupam somente assento rotativo. Ver, por exemplo., [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_4759\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4759_en.htm), [http://www.oecd.org/document/23/0,3343,en\\_39406396\\_39406575\\_43138071\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/23/0,3343,en_39406396_39406575_43138071_1_1_1_1,00.html).

<sup>18</sup> Os países do BRIC incluem as economias em rápido desenvolvimento do Brasil, da Rússia, da Índia, da China e da África do Sul. O acrônimo foi cunhado pelo Goldman Sachs em 2001. De acordo com recentes estimativas, por volta de 2050, as economias combinadas do BRIC poderiam eclipsar as economias combinadas dos países mais ricos atualmente.

<sup>19</sup> A África do Sul está atualmente estabelecendo uma agência formal de cooperação para o desenvolvimento dentro de seu Ministério das Relações Exteriores. Comunicação com representante da Sra. Sue van der Merwe (Vice-ministra – MRE, África do Sul), 13 de setembro de 2009.

<sup>20</sup> No que foi indiscutivelmente a primeira missão triangular desses países, em março de 2000, a ABC assinou o Programa de Parceria Japão-Brasil, no qual as duas nações se comprometem a colaborar na provisão de assistência técnica a países lusófonos, incluindo África e Timor-Leste. Desde então, projetos trilaterais foram lançados em Moçambique, com a JICA; com a GTZ, no Peru; com o México, na América Central; e com a USAID, no Haiti e na África, em matéria de HIV e agricultura. Entrevista com Marco Farani (Diretor da ABC), 28 de agosto de 2009, em Brasília.

De fato, enquanto o “Brasil consolida suas instituições democráticas e seu papel emergente como um ator na economia global, é bem natural que ele aumente sua participação como um provedor na cooperação para o desenvolvimento”.<sup>21</sup>

Como resultado, abordagens convencionais e bilaterais para estabilizar países em guerra ou em situação de pós-guerra – focando, como o fazem, em estabelecer arranjos oficiais de cooperação com instituições formais, construindo “melhores práticas” comprovadas e promovendo critérios progressivos baseados em direitos – estão sendo complementadas com novas formas de cooperação sul-sul. Uma breve lista de atividades atualmente apoiadas pelos setores de segurança e justiça do Brasil incluem uma academia (planejada) de polícia na Guiné-Bissau e apoio para reformas judiciais e ampliação do acesso à Justiça no Haiti. A Polícia Federal brasileira e a Secretaria Nacional para Segurança Pública lançaram programas de treinamento policial no Paraguai, Uruguai, Suriname e na Colômbia.

Enquanto isso, a agência brasileira de desenvolvimento está investindo em fazendas-modelo para fortalecer a produção de algodão no Mali, em fábricas para produzir remédios retrovirais no Moçambique, e em projetos para promover treinamento técnico, energia renovável, agricultura tropical e prevenção da malária e do HIV/AIDS. Ainda que esses esforços sejam inovadores e guiados pela demanda, eles não necessariamente resultam de uma política clara e articulada para Estados frágeis no seio do governo brasileiro. Além disso, apesar de respostas positivas consideráveis dos países recipientes, muitas dessas iniciativas ainda tem que ser formalmente avaliadas, motivo pelo qual é ainda difícil demonstrar sua eficácia geral.

Tomada em conjunto, a abordagem brasileira para a segurança e o desenvolvimento pode ser sumarizada como uma iniciativa guiada pela demanda (“demand-driven”). As intervenções são articuladas, primeiramente, com base nas necessidades identificadas em países parceiros e, também, com base nas capacidades disponíveis no nível doméstico. Alguns especialistas em desenvolvimento acreditam que as abordagens apoiadas em princípios e guiadas pela demanda adotadas por países não-membros da OCDE, como o Brasil, só são possíveis graças à escala comparativamente modesta de sua contribuição.<sup>22</sup> Outros argumentam que a abordagem adotada pelo Brasil não é diferente da adotada pelos membros da OCDE,<sup>23</sup> excetuando-se que o Brasil apresenta uma vantagem comparativa particular no que concerne a seu “fornecimento” de ajuda.<sup>24</sup> De fato, a identidade do Brasil como uma sociedade multicultural diversa “adiciona valor a seu diálogo com países do Sul e facilita a construção de plataformas mais horizontais de colaboração, especialmente na África Subsaariana”.<sup>25</sup>

De forma análoga às abordagens envolvendo todo o governo endossadas pela OCDE, o governo brasileiro tem uma prática rotineira de buscar e identificar habilidades, recursos humanos e tecnologias

<sup>21</sup> Correspondência com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 20 de setembro de 2009.

<sup>22</sup> De fato, “existem muitos pequenos projetos financiados pelos doadores [da OCDE-DAC] que respeitam completamente [esses princípios]”. A questão é como o Brasil vai conseguir garantir essa abordagem altamente personalizada quando seu *portfolio* de cooperação dobrar ou triplicar de tamanho. Correspondência com Felix Zimmermann, 14 de setembro de 2009.

<sup>23</sup> Correspondência com Bathylle Missika (OCDE), Corrado Scognamillo (OCDE), Rory Stewart (OCDE), Naoko Ueda (OCDE) e Felix Zimmermann (OCDE), 14 a 23 de setembro de 2009.

<sup>24</sup> O que destaca o Brasil é que ele surge no mercado com algumas vantagens comparativas em relação aos bens culturais e com agências de ajuda e ONGs que cresceram e operam em contextos institucionais (marcados por democracia não-consolidada, corrupção, violência endêmica) similares às condições experimentadas pelos países recipientes. Correspondência com Ben Lessing, 19 de setembro de 2009.

<sup>25</sup> Correspondência com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, 20 de setembro de 2009.

sociais em múltiplos setores (por exemplo, agronomia, planejamento urbano, treinamento vocacional etc) dentro de seus próprios setores público e privado. Após pelo menos três décadas de apoio internacional a agências não-governamentais brasileiras que trabalham em áreas como desenvolvimento social, meio ambiente e direitos humanos, esses grupos estão agora em posição de compartilhar sua especialização com sociedades menos desenvolvidas.<sup>26</sup> Não surpreendentemente, diplomatas e tomadores de decisão brasileiros também buscam apoiar cada vez mais a reputação internacional e a especialização de organizações não-governamentais locais (ONGs), como o Viva Rio, Sou da Paz, Luta pela Paz, Oi Futuro, Afro Reggae e outras. Tecnologias sociais desenvolvidas por esses grupos variam de modelos de policiamento urbano e comunitário extraídos de favelas brasileiras a formas alternativas de agricultura, produção de energia e gerenciamento de lixo.

Assim como no caso dos países membros da OCDE, existem interesses geopolíticos moldando o crescente engajamento do Brasil com países de baixa renda, frágeis ou outros.<sup>27</sup> Não é segredo que o Brasil busca um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e o presidente Lula tornou central em sua agenda uma política externa que demonstre força.<sup>28</sup> Também existem claros imperativos econômicos: o país está aumentando o volume das trocas comerciais com a África, o Oriente Médio e a China, e vem buscando integração regional através da criação de organismos como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a iniciativa Índia-Brasil-África do Sul (IBSA).<sup>29</sup> Emergindo de décadas de governo autoritário, o Brasil claramente procura assumir responsabilidades (e vantagens) como um cidadão global de maneira compatível com seu potencial político e econômico crescente.<sup>30</sup>

Uma expressão visível das aspirações brasileiras inclui a liderança política e militar na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), Juntamente com Chile e Uruguai, o Brasil fornece a vasta maioria dos capacetes-azuis em campo.<sup>31</sup> O Brasil fez importantes avanços diplomáticos e em matéria de desenvolvimento no país – muitos dos quais são publicamente (e particularmente) reconhecidos pelo presidente e o primeiro-ministro do Haiti.<sup>32</sup> Além do apoio político

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> A cooperação triangular é crescentemente percebida como uma modalidade eficiente de ajuda por parte de países como Argentina, Brasil, Chile, China, Egito, Índia, Malásia, República da Coreia, Cingapura, África do Sul, Tailândia, Tunísia e Turquia (ECOSOC 2008). Além de oferecer soluções pragmáticas, a cooperação triangular também é vista por alguns acadêmicos como uma tática para autopromoção nacional como parte de uma estratégia maior de relações externas (Abdenur 2007). Ver também Foley (2009) e Hirst e Llenderozas (2008).

<sup>28</sup> Com o fim do mandato do presidente Lula se aproximando e eleições nacionais programadas para 2010, alguns governos membros da OCDE particularmente se questionam se os atuais esforços brasileiros são sustentáveis.

<sup>29</sup> Por exemplo, a IBSA estabeleceu um “fundo comum” de cerca de \$12 milhões, apesar de poucos recursos terem sido desembolsados até agora.

<sup>30</sup> Marco Farani (Diretor da ABC) explicou que esta é uma mudança em relação aos interesses menos abrangentes que guiavam o engajamento brasileiro nas décadas de 1960 e 1970, como os interesses de setores privados, mercados de salvaguardas e o interesse na expansão de influência em áreas pós-coloniais. Entrevista em 28 de agosto de 2009, em Brasília.

<sup>31</sup> Um brasileiro, Luiz Carlos da Costa, é, ainda, o Representante Especial do Secretário-Geral.

<sup>32</sup> Entrevistas com o primeiro-ministro do Haiti e o representante haitiano das agências de desenvolvimento, Leslie Voltaire. Em 7 de setembro de 2009.

considerável a algumas ONGs brasileiras, como o Viva Rio<sup>33</sup>, o governo brasileiro gerencia diversos pequenos projetos no Haiti, somando mais de \$14 milhões em ajuda (2008-2011).<sup>34</sup>

## O futuro?

Apesar de seu *portfolio* de desenvolvimento global ser comparativamente modesto em relação aos padrões da OCDE – o orçamento total para ajuda do Brasil, em 2009, totalizou \$40 milhões<sup>35</sup> –, é o *modo* como a ajuda é entregue que oferece vislumbres do futuro e pode, em particular, fazer a diferença em ambientes frágeis onde a ajuda tradicional mostrou ter limites. De acordo com diplomatas e profissionais brasileiros, a ajuda do país é especialmente moldada segundo as necessidades variadas dos parceiros latino-americanos e africanos. Primordialmente, a ajuda é baseada em incondicionalidade, solidariedade, empatia, sensibilidade e valores multiculturais – um claro rompimento com o passado.

Quando os brasileiros falam em fortalecer a sociedade civil nas comunidades pobres de Porto Príncipe ou Dili e em aprimorar a negociação entre Estado e sociedade em lugares como a Guiné-Bissau ou Moçambique, eles o fazem a partir de experiência direta, o que permite compreender melhor outras realidades e necessidades. De forma sucinta, um policial ou especialista em desenvolvimento comunitário brasileiro – trazendo seu histórico particular de experiência e especialização – está provavelmente mais bem posicionado para compreender as circunstâncias de uma cidade frágil e seus habitantes que um especialista similar advindo dos campos da Suécia. Sobre o envolvimento do Brasil no Haiti, um acadêmico brasileiro observou: “Nós [brasileiros] simpatizamos [com os haitianos], porque eles são como nós... nós observamos sua sociedade e vemos a nossa”.<sup>36</sup>

O reconhecimento e a afirmação de afinidades culturais parecem ser críticos na abertura de espaço para a consolidação da estabilidade e, em última análise, para os esforços de reconstrução, uma lição gradualmente aprendida por doadores mais convencionais membros da OCDE. Fundamentalmente, enquanto óbvios casos de “Estados frágeis”, como o Haiti, a Guiné-Bissau ou o Timor-Leste, certamente são prioridade para o Brasil, autoridades brasileiras destacam que estão mais propensas a priorizar investimentos em sociedades com as quais o país tem afinidades geográficas e culturais, como a América Latina e países lusófonos da África e Ásia. No entanto, a abordagem brasileira oferece uma alternativa promissora. Como colocado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, “o Brasil não carrega o peso de um passado colonial [e], espera-se, sua cooperação internacional para o desenvolvimento será menos guiada por fortes interesses econômicos e mais condizente com valores compartilhados, como democracia, direitos humanos e desenvolvimento sustentável”.

---

<sup>33</sup> Deve ser destacado que, visivelmente, a maior parte do apoio a ONGs como o Viva Rio e outras, é proveniente de membros da OCDE-DAC, como o Canadá, a Noruega e a Suécia.

<sup>34</sup> Ainda, o gabinete da ABC para o Haiti, em Brasília, engloba mais de quatorze funcionários cujos salários são pagos separadamente pelo Ministério das Relações Exteriores.

<sup>35</sup> Isto representa uma duplicação em relação a 2008, e é esperado que o orçamento cresça rapidamente a partir de 2010. É importante destacar que esses fundos são investidos diretamente em programas e não se dirigem a pessoal ou logística.

<sup>36</sup> Entrevista com o professor Antonio Jorge Ramalho (Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores brasileiro), 24 de julho de 2009, no Rio de Janeiro.

## REFERÊNCIAS

- Abdenar, A. 2007. "The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices" *International Affairs Working Paper*. New York: New School.  
<http://www.gpia.info/files/u1/wp/2007-06.pdf>
- ABC. 2009. *Agência Brasileira de Cooperação: A Cooperação Técnica do Brasil para a África*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.
- Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU). 2008. *Promoting Development through the Reduction and Prevention of Armed Violence*. A/RES/63/223.
- Banco Mundial. 1998a. *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1998b. *The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Canadá. 2008. *START: Organisational Structure*. Ottawa: DFAIT. [www.international.gc.ca/START-GTSR](http://www.international.gc.ca/START-GTSR).
- Collier, Paul et al. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- ECOSOC. 2008. *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*. Background Study for the Development Cooperation Forum. New York: ECOSOC.
- Foley, C. 2009. *Brazil-UN-Multinational*. Guardian, 7 de agosto.
- França 2005. *Document de Travail: Agir en Faveur des Acteurs et des Sociétés Fragile*. Paris : Agence Française de Développement, Département de Recherche. Mimeo.
- Hirst, M. 2009. *La Intervención Sudamericana en Haití. Crisis de Estado, Gobernalidad Internacional y Seguridad*. Mimeo.
- Hirst, M. e E. Llenderrozas. 2009. "La Dimensión Política de la Presencia en Haiti: Los Desafíos para el ABC+U." *Conference of the Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO)*, 7-8 de julho, Buenos Aires.
- Hoyos, C. e R. Muggah. 2009. Can Coherent, Coordinated and Complementary Approaches to Dealing with Fragile States Yield Better Outcomes?", *Politorbis* 45.
- Human Security Report. 2006. *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century*. Oxford: Oxford University Press.

- Muggah, R. 2009. "States of Fragility", *The Mark* .<http://www.themarknews.com/articles/250-states-of-fragility>, 26 de maio.
- OCDE. 2009a. *Armed Violence Reduction: Enabling Development*. Paris: OCDE.
- OCDE. 2009b. *Questionnaire for South-South Cooperation*. Paris: OCDE.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/42/30/43147886.pdf>
- OCDE 2008a. *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations*. Paris: OCDE.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>
- OCDE 2008b. *Service Delivery in Fragile Situations*. Paris: OCDE.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/54/40886707.pdf>
- OCDE 2008c. *State building in fragile situations: Initial findings*. Paris: OCDE.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/62/9/41212290.pdf>
- OCDE 2007a. *Ensuring Fragile States are Not Left Behind, Factsheet*. Paris: OCDE.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/34/24/40090369.pdf>
- OCDE 2007b. *The OECD DAC Handbook on Security System Reform*. Paris: OCDE.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>
- OCDE 2006a. *The Principles for Good International Engagement in Fragile States*. Paris: OCDE.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>
- OCDE 2006b. *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris: OCDE.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>
- OCDE 2005. *Security System Reform and Governance*. Paris: OCDE.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>
- OCDE 2001. *Helping Prevent Violent Conflict*. Paris: OCDE.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>
- Paris, R. 2004. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reino Unido (RU). 2009. "What is Stabilisation?". Background Paper. Londres: Stabilisation Unit.
- RU. 2005 Why We Need to Work More Effectively in Fragile States. Londres: Department for International Development.
- Secretário Geral das Nações Unidas. 2009. *Promoting Development Through the Reduction and Prevention of Armed Violence*. A/64/228, 5 de agosto.
- US Army 2008. *Stability Operations, FM 3-07*. Washington D.C.: Department of the Army, outubro.
- US Army 2003. *Stability Operations and Support Operations, FM 3-07 (FM 100-20)*. Washington D.C.: Department of the Army, fevereiro.
- USAID. 2005. *Fragile States Strategy*. Washington DC: USAID.

USIP 2005. *Post-Conflict Stabilization and Reconstruction: What have we learned from Iraq and Afghanistan*. New York; USIP.

Zoellick, Robert 2008. *Modernizing Multilateralism and Markets*. Genebra, setembro.  
<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILEXTN/Resources/Zoellickspeech6October2008.pdf>



