7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Data: 12 a 14 de dezembro de 2024
Local: Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Área temática: Instituições e Regimes internacionais

PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL-HAITI: UMA ANÁLISE A PARTIR DE EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Autor: Jean Richard Badette
Instituição: Universidade Federal de Santa Maria

RESUMO EXPANDIDO

INTRODUÇÃO

A cooperação internacional desempenha um papel fundamental na busca pelo desenvolvimento e na formulação de políticas públicas eficazes em países periféricos do sistema internacional (SATO, 2010). Embora a cooperação multilateral e a cooperação bilateral com parceiros da América do Sul sejam amplamente estudadas nas Relações Internacionais (NUNES; FERREIRA, 2012; POZZATTI; FARIAS, 2019), a cooperação brasileira com países da América Central permanece pouco explorada e compreendida. Esta pesquisa visa preencher essa lacuna, examinando empiricamente a cooperação internacional bilateral entre Brasil e Haiti.

Com o intuito de superar os seus desafios socioeconômicos e a instabilidade política recorrente, o Haiti empreendeu a trajetória da cooperação internacional, principalmente com países do Sul Global (MILANI; BARAN; BRASS, 2019). Nesse contexto, o presente estudo visa elucidar a seguinte indagação: qual é o perfil da cooperação internacional contemporânea bilateral entre o Brasil e o Haiti? Quais os possíveis impacto dessa cooperação na construção ou melhorias de políticas públicas no Haiti?

OBJETIVOS

Frente à problemática apresentada, o objetivo geral desta pesquisa é investigar o perfil da cooperação internacional contemporânea bilateral Brasil-Haiti e quais os seus possíveis impactos na construção ou melhorias de políticas públicas no Haiti. O trabalho está organizado em três objetivos específicos. Primeiramente, realizar uma revisão da literatura especializada sobre cooperação internacional e política pública, buscando fundamentar teoricamente a pesquisa. Em segundo lugar, investigar os marcos jurídicos e políticos da cooperação internacional bilateral Brasil-Haiti, analisando os acordos bilaterais atualmente em vigor entre os dois países. Por fim, explorar os marcos operacionais, ou seja, os projetos interinstitucionais implementados no contexto da cooperação internacional entre Brasil e Haiti.

METODOLOGIA

O estudo é uma pesquisa empírica de natureza exploratória e descritiva. Os resultados foram analisados quantitativamente e qualitativamente por meio de análise de conteúdo, utilizando informações de fontes primárias e secundárias. A pesquisa envolveu uma

combinação de pesquisa documental e bibliográfica, com uma extensa exploração do portal Concordia do Ministério das Relações Exteriores e do website da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para identificar e obter detalhes sobre os acordos e projetos de cooperação técnica entre Brasil e Haiti.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Durante o período em que o Brasil liderou a MINUSTAH de 2004 a 2017, o país adotou uma abordagem sinérgica em suas operações militares no Haiti, promovendo a cooperação através da transferência internacional de políticas públicas setoriais para impulsionar o desenvolvimento local (GALLO, 2022). A ABC foi instrumental na implementação de uma variedade de projetos no Haiti, abrangendo áreas como saúde, educação, infraestrutura, segurança e agricultura, entre outras. Entre 2004 e 2023, o Brasil implementou 76 projetos de cooperação no Haiti, envolvendo 25 instituições ligadas ao Estado brasileiro e à PNUD.

Os dados disponíveis no website da ABC indicam que não foram registrados projetos de cooperação bilateral entre Brasil e Haiti durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No entanto, a política externa do governo Lula da Silva (2003-2010) foi marcada por uma série de iniciativas solidárias e autônomas, resultando na implementação de 49 projetos durante seus dois mandatos. Esses projetos abrangeram várias áreas, destacando-se a agricultura, desenvolvimento social, saúde e segurança pública.

Sob o governo Rousseff, a cooperação bilateral Brasil-Haiti continuou, embora em menor escala em comparação com o governo Lula da Silva. Durante os dois mandatos da presidente Dilma Rousseff, foram implementados 18 projetos em áreas como agricultura, saúde, educação e cooperação técnica. Os governos subsequentes, de Michel Temer e Jair Bolsonaro, contribuíram significativamente menos para a cooperação bilateral. Houve uma notável redução no número de projetos implementados durante essas gestões, sugerindo um interesse diminuído nessa forma de cooperação entre os dois países. Foram identificados oito projetos implementados durante o governo Michel Temer no Haiti, e apenas um projeto durante os quatro anos do governo Jair Bolsonaro, destacando uma diminuição significativa na cooperação bilateral entre os dois países nesse período.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da cooperação internacional bilateral Brasil-Haiti, mesmo que fique nítido, a partir dos dados da ABC apresentado nesta pesquisa, que tenha ocorrido de fato ações de transferência de políticas públicas do Brasil para o Haiti, é possível observar que a atuação brasileira no Haiti apresenta uma série de inconsistências e descontinuidades. De acordo com

os dados da ABC, os projetos implementados não se trataram de questões estruturantes que resultaram na transformação e fortalecimento das estruturas institucionais do Haiti. Não houve de fato a implementação de projetos voltados para criação de parques industriais, inovação e tecnologias em setores considerados estratégicos para o crescimento e desenvolvimento de um país como energia renovável, tecnologia da informação e comunicação, infraestruturas adequadas, investimentos estrangeiros diretos de empresas brasileiras para o desenvolvimento do setor priva no Haiti para impulsionar a sua economia e gerar mais emprego no país.

Vale ressaltar que este estudo apresenta algumas limitações. Identificou-se a ausência de informações sobre as instituições executoras de 28 projetos no website da ABC, o que dificultou a compreensão do escopo geral das instituições envolvidas na cooperação bilateral Brasil-Haiti. A análise dos dados sugere que a cooperação internacional entre Brasil e Haiti tende a focar em respostas emergenciais, carecendo de uma orientação estruturante.

PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL-HAITI: UMA ANÁLISE A PARTIR DE EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Resumo

Este artigo analisa as perspectivas da cooperação internacional entre Brasil e Haiti com base em evidências empíricas. A pesquisa adota uma abordagem multimétodo, combinando análise qualitativa e quantitativa, e utiliza dados empíricos coletados de fontes primárias, como o portal Concórdia do MRE e o site da ABC, para investigar os marcos jurídicos, políticos e operacionais que sustentam essa cooperação bilateral. Através de uma revisão da literatura especializada, pesquisa e análise documental, os resultados revelam várias inconsistências e descontinuidades nos projetos implementados, resultando na ineficiência da cooperação bilateral entre os dois países.

Palavras Chaves: Cooperação internacional. Brasil. Haiti. Política Externa. Cooperação Sul-Sul.

Abstract

This article analyzes the prospects for international cooperation between Brazil and Haiti based on empirical evidence. The research adopts a multi-method approach, combining qualitative and quantitative analysis, and uses empirical data from primary sources, such as the MRE's Concórdia portal and the ABC website, to investigate the legal, political, and operational frameworks underpinning this bilateral cooperation. A review of specialized literature, research, and documentary analysis reveals various inconsistencies and discontinuities in the projects implemented, resulting in inefficient bilateral cooperation between the two countries.

Keywords: International cooperation. Brazil. Haiti. Foreign policy. South-South cooperation.

INTRODUÇÃO

A cooperação internacional representa, na contemporaneidade, uma das estratégias preeminentes para fomentar o desenvolvimento e elevar a qualidade de vida nos países do Sul Global. Este enfoque é proficientemente adotado no âmbito do sistema das Nações Unidas, em uma escala de alcance universal, bem como em inúmeras iniciativas cooperativas de menor abrangência. No entanto, observa-se nos países de modernidade tardia uma falta significativa de capacidade de desenvolver e implementar projetos eficientes devido a uma amalgamação de determinantes, abrangendo desde insuficiência de recursos até uma fragilidade estrutural e uma carência de capacidades técnicas. (POZZATTI; FARIAS, 2019; POZZATTI; FARIAS, 2020). Nesse contexto, a cooperação bilateral entre nações assume um

papel de destaque, permitindo o compartilhamento de conhecimentos, recursos e experiências com o objetivo de enfrentar desafios comuns e promover o progresso mútuo.

Keohane (1984) argumenta que a cooperação internacional é o resultado de um processo de coordenação de políticas onde os integrantes de um acordo ajustam seu comportamento às preferências reais das outras partes, isto é, as políticas adotadas por um governo são vistas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos. São muitas as tipologias de cooperação internacional mencionadas pela literatura de Relações Internacionais, como a clássica Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e as suas mais diversas vertentes como a cooperação Norte-Sul (CNS) e a cooperação Sul-Sul (CSS).

A literatura especializada mostra que alguns esquemas de cooperação são mais explorados no campo das Relações Internacionais, como a cooperação multilateral (NUNES; FERREIRA, 2012), e a cooperação bilateral com parceiros da América do Sul (POZZATTI; FARIAS, 2019). No entanto, a cooperação brasileira com países da América Central é pouco estudada e conhecida. Para suprir essa lacuna, esta pesquisa visa discutir as perspectivas da cooperação internacional Brasil-Haiti a partir de evidências empíricas e questiona as possíveis contribuições dessa cooperação na construção ou melhorias de políticas públicas no Haiti.

O presente artigo consiste em uma investigação empírica, de caráter exploratório e descritivo. Nesse sentido, foi adotado uma abordagem multimétodo, utilizando o método de rastreamento de processo e análise de conteúdo e a técnica de pesquisa documental para o estudo de caso da cooperação bilateral Brasil-Haiti. Os resultados serão apresentados sob forma quantitativa e qualitativa, a partir da coleta de evidências de fontes primárias. Para isso, o portal Concórdia do MRE e o *website* da ABC foram explorados extensivamente para identificar e obter detalhes sobre os acordos e projetos de cooperação técnica realizados entre o Brasil e o Haiti.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está estruturado em três seções. A primeira tem como propósito revisar a literatura especializada sobre a cooperação internacional para fim de embasamento conceitual da pesquisa e adentrar a cooperação bilateral Brasil-Haiti nas linhas subsequentes, bem como investigar os marcos jurídicos e políticos da cooperação internacional bilateral Brasil-Haiti, abordando os acordos bilaterais em vigor entre os dois países. A segunda visa investigar os marcos operacionais e analisar a natureza da cooperação bilateral entre os dois países, isto é, os projetos interinstitucionais implementados no âmbito dessa cooperação. Por fim, a terceira seção analisa e discute os resultados obtidos a partir dos dados coletados.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL-HAITI

Do ponto de vista histórico, a CID é um fenômeno relativamente novo entre os atores do sistema internacional. Segundo Manccini (2013), a CID iniciou-se no fim da Segunda Guerra Mundial com a Carta de São Francisco, em 1945, e vem ganhando espaço e se transformando continuamente em busca de uma progressão na situação econômica e social dos países de modernidade tardia. Para Ayllón (2006), ela se fundamenta na erradicação da pobreza e da exclusão social e o crescimento duradouro dos níveis de desenvolvimento político, econômico, social e cultural dos Países em de Desenvolvimento. Com a nova configuração da política internacional baseada no fenômeno da globalização, torna-se cada vez mais importante para os Estados construir políticas de cooperação internacional, pois a estabilidade das instituições e políticas nacionais voltadas para o crescimento econômico e para a melhoria da qualidade de vida das populações depende cada vez mais de uma boa articulação com o meio internacional (SATO, 2010).

Nessa perspectiva, para efetivar ações concretas de cooperação e atingir os mais desejados padrões de desenvolvimento humano e social, uma ampla gama de instituições nacionais e internacionais organizam-se para formar uma rede institucional integrada, conhecida sob o nome de Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD). Trata-se de uma rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de CID. Fazem parte dessa rede inúmeras instituições de diferentes naturezas dentre as quais organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil (AYLLÓN, 2006).

A cooperação internacional com o enfoque no desenvolvimento reflete o ideal de crescimento econômico e de solidariedade social. Porém, ela remete, sobretudo no seu vetor Norte-Sul, a construção histórica do sistema capitalista e, constitui o modelo tradicional de cooperação entre os Estados (SANTOS, 2014). A destruição provocada pela Segunda Guerra Mundial, mormente no continente europeu, possibilitou o surgimento do atual sistema de cooperação através das iniciativas dos Estados Unidos como protagonista dessa nova dinâmica de cooperação “para a transformação das estruturas produtivas, administrativas, sociais e culturais das sociedades beneficiárias dos financiamentos e dos projetos de assistência técnica” (MILANI, 2012, p. 211).

Assim, a CID, do ponto de vista histórico, resultou no discurso do presidente americano Harry Truman que, além dos países europeus destruídos pela Segunda Guerra Mundial, visava expandir a ajuda americana aos países do Sul global através da criação de várias organizações internacionais. Nesse sentido, o protagonismo estadunidense possibilitou a fundação das instituições financeiras emergidas da conferência de Bretton Woods de 1944, a saber o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 com

as suas agências especializadas como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1965, e a própria Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) em 1961 (SANTOS; SIQUEIRA, 2014).

Se por um lado a criação dessas instituições ajudariam os países subdesenvolvidos a dar alguns passos pela frente no caminho do desenvolvimento, salienta-se que tais instituições constituem ao mesmo tempo uma base sólida para a implementação do projeto hegemônico estadunidense. Essa nova conceituação da cooperação internacional, nas relações entre o Norte global e o Sul global, carrega uma visão paternalista, baseada numa lógica assistencialista de doadores-receptores; marcada por relações verticais e de dominação (ANTONINI; HIRST, 2009).

A cooperação Sul-Sul (CSS), por sua vez, surgiu em um contexto de um diálogo político entre os países do Sul Global na Conferência de Bandung em 1955 onde os atores do sul global conscientizaram-se sobre os seus problemas reais e começaram a buscar alternativas de enfrentamento aos desafios de desenvolvimento dos seus territórios e, dessa forma, reduzir as assimetrias do sistema internacional (AYLLÓN, 2014). Por cooperação sul-sul, entende-se

> um amplo quadro de colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ocorrer em bases bilaterais, regionais, intra-regionais ou interregionais (ONU, 2022).

Trata-se de “uma modalidade cooperativa que visa fortalecer as relações bilaterais e a formação de coalizões em fóruns multilaterais entre países do Sul que aumentem seu poder de negociação conjunta” (PINO, 2009, p. 3). Nesse sentido, a primeira ação de cooperação sul-sul registrado na história das relações internacionais deu-se em esfera bilateral em 1954 entre a Tailândia e os países em desenvolvimento do sudeste asiático (SEGID, 2008, p. 11 apud BOSCAINI, 2013).

Segundo a teoria do sistema-mundo de Wallerstein (1974), existe uma estratificação no sistema internacional onde encontram-se os países mais ricos chamados também de países centrais que estão no topo da hierarquia, os países emergentes na semiperiferia e os menos avançados na periferia do sistema. Tal estratificação coloca tanto os Estados da semiperiferia quanto os da periferia do sistema internacional numa posição de desvantagem em termos econômicos e no comercio mundial. Nesse sentido, países emergentes como o Brasil, México, Índia, China, Turquia e a África do Sul conceberam e desenvolveram a cooperação sul-sul com um dos objetivos principais de reformar a ordem econômica internacional e remediar as imensas desigualdades e condições socioeconómicas

existentes entre o Norte e o Sul Global (JOUANNET, 2011) para finalmente “gerar níveis mais elevados de coesão internacional” (PINO, 2009, p. 3).

Os arranjos cooperativos entre os países do Sul fundamentam-se em princípios que os distinguem da cooperação tradicional entre o Norte e o Sul. Enquanto a Cooperação Norte Sul (CNS) tende a ser caracterizada por relações assimétricas, imposição de condições rigorosas e frequentemente interferência nos assuntos internos dos países receptores, comprometendo assim a soberania destes, a CSS, por sua vez, é pautada por princípios que incluem o respeito à soberania nacional, propriedade e independência, igualdade, preservação da diversidade e identidade cultural, horizontalidade, não condicionalidade, não intervenção nos assuntos internos, benefício mútuo, gestão compartilhada e financiamento (ONU, 2022).

Para Pozzatti e Farias (2020) a cooperação internacional pode ser dividida em duas categorias: uma de caráter humanitária, emergencial, e outra de caráter estruturante. Para Valença e Affonso (2019), a cooperação emergencial se dedica à reabilitação imediata, se baseando nos princípios das Nações Unidas de humanidade, neutralidade e imparcialidade para garantir o respeito aos direitos humanos. De acordo com o MRE (2015), conforme citado por Valença e Affonso (2019, p. 201), tal cooperação “visa a contribuir para a prevenção, a resposta, a mitigação e a recuperação socioeconômica e ambiental de comunidades vulneráveis e em situação de emergência”. Essa cooperação emergencial ou humanitária se aproxima principiológica e metodologicamente da clássica CID.

Por outro lado, para uma mudança mais profunda nas estruturas dos países beneficiários é preciso ir além da cooperação emergencial, e promover uma cooperação mais horizontal, isto é, uma cooperação estruturante. O objetivo principal da cooperação estruturante é fortalecer as instituições do país beneficiário, normalmente com menor grau de desenvolvimento, para que elas possam, uma vez finalizada todas as etapas dessa cooperação, ou seja, desde a fase de planejamento até o acompanhamento e avaliação de resultados, gerar por si mesmas aquelas técnicas ou conhecimentos transferidos (PINO, 2009). Ela visa explorar os recursos e capacidades endógenas dos Estados “para que os próprios atores locais possam assumir a liderança necessária” Ferreira e Fonseca (2017, p. 2130, apud POZZATTI, 2020, p. 8).

Após discutir as dinâmicas gerais da cooperação internacional para o desenvolvimento, é essencial focalizar em um estudo de caso específico que ilustra essas práticas no contexto real. Nesse contexto, vamos explorar com maior profundidade a cooperação bilateral Brasil-Haiti.

Desde a sua independência em 1804, o Haiti vem enfrentando desafios substanciais no que tange ao seu desenvolvimento, em grande parte devido à má governança. Segundo Charles (2019), a tradição de instabilidade política, falta de competitividade e desastres

naturais frequentes têm impedido o país de alcançar seus objetivos de desenvolvimento sustentável. De acordo com dados fornecidos pelo Banco Mundial (2023), em 2021, o Haiti registrou um coeficiente de RNB (Renda Nacional Bruta) per capita de apenas US$ 1.420, o valor mais baixo na região da América Latina e Caribe, enquanto a média da região foi de US$ 15.092. Essa disparidade econômica é uma manifestação concreta dos desafios socioeconômicos que o país enfrenta.

Conforme apontado pelo Banco Mundial, a vulnerabilidade significativa aos riscos naturais, juntamente com a presença de grupos armados disputando o controle de áreas comerciais e eleitorais, agravaram ainda mais a situação. Como resultado, a economia haitiana registrou um declínio consecutivo nos últimos quatro anos, com taxas de crescimento negativas de 1,7% em 2019, 3,3% em 2020, 1,8% em 2021 e 1,7% em 2022 (BM, 2023). Essa conjunção de fatores tem perpetuado um ciclo de pobreza, desigualdade e fragilidade institucional no Haiti, conforme discutido por Charles (2019). O país tem sido incapaz de atingir o progresso necessário para impulsionar o seu desenvolvimento socioeconômico, demandando ações efetivas e abrangentes para abordar essas questões estruturais e promover mudanças positivas duradouras. Nessa perspectiva, o Haiti tem buscado solucionar a sua situação de subdesenvolvimento através do estabelecimento de relações diplomáticas e de cooperação técnica com diversos atores da comunidade internacional e essas relações envolvem cooperação técnica, econômica, cultural e política (CHARLES, 2019).

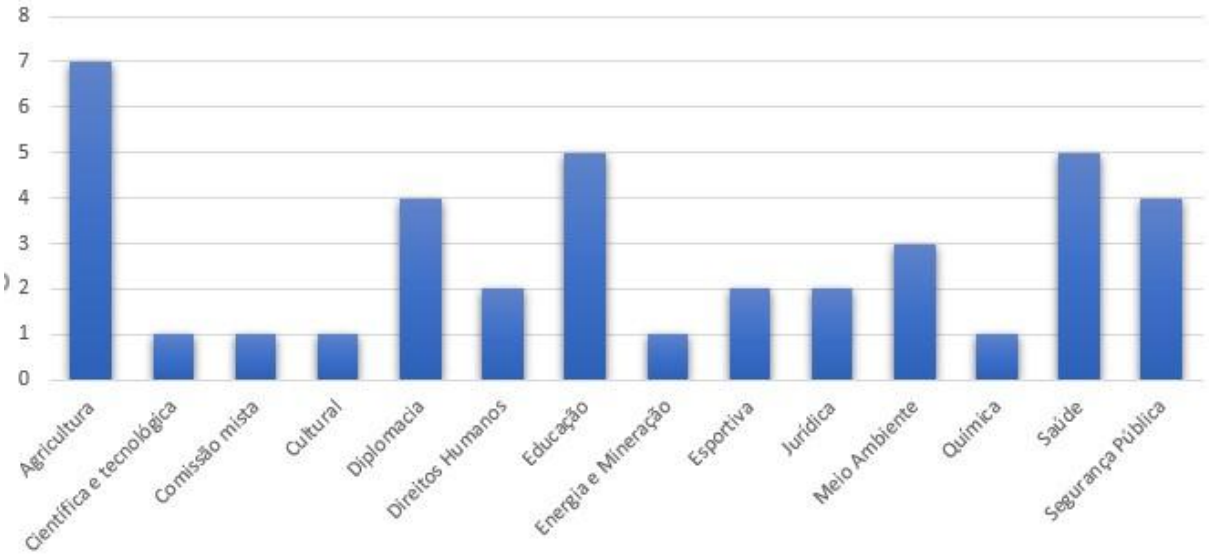
Na América Latina e no Caribe, o Haiti estabeleceu relações de cooperação com a maioria dos países, sendo destacadas as parcerias com a Venezuela, Cuba, República Dominicana e a Comunidade do Caribe (CARICOM). Essas colaborações são motivadas pela proximidade geográfica, afinidades históricas e pela natureza específica da cooperação estabelecida com o Haiti, conforme apontado por Charles (2019). No contexto específico da cooperação entre o Brasil e o Haiti, diversas áreas têm sido contempladas, como saúde, educação, infraestrutura, segurança e agricultura, entre outras (MILANI; BARAN; BRASS, 2019). Através de programas, projetos e iniciativas conjuntas, busca-se enfrentar desafios e promover melhorias nessas esferas, com o intuito de aprimorar as condições de vida da população haitiana. Para Hirst (2012), trata-se de uma iniciativa que busca promover a troca de experiências e conhecimentos entre os dois países, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento institucional do país caribenho.

Segundo o registro documental do portal Concordia do MRE do Brasil, o primeiro acordo internacional assinado entre Brasil e Haiti foi uma convenção de arbitramento em 1910. No entanto, o Brasil e o Haiti formalizaram as suas relações diplomáticas em 1928 quando as legações oficiais foram estabelecidas nas duas capitais e, em 1954, essa relação atingiu um outro patamar devido a abertura da embaixada brasileira no Haiti (LESSA, 2007).

Apesar da longa trajetória diplomática entre as duas nações, o Brasil nunca de fato se envolveu em projetos significativos de cooperação internacional com o Estado haitiano (MILANI; BARAN; BRASS, 2019). Embora os dois Estados tenham assinado o Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica desde 1982, foi somente em 24 de novembro de 2004 que o acordo foi ratificado (MILANI; BARAN; BRASS, 2019). Assim, o ano de 2004 constitui um marco importante nas relações entre os dois países depois da ratificação do acordo diplomático que possibilitou o desembarque das forças militares da ONU – conhecidos como capacetes azuis – comandadas pelo exército brasileiro no país devido à crise política e social durante o mandato do presidente Jean-Bertrand Aristide (SEITENFUS, 2006). A partir dessa conjuntura, o Haiti passou a ter uma nova relevância na agenda da política externa brasileira, impulsionado por razões estratégicas e geopolíticas objetivando aumentar o seu prestígio perante a comunidade internacional e ampliar a projeção de poder econômico e político do país no cenário global, buscando assim um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e uma posição de maior influência na América Latina (BRACEY, 2010).

A partir de então, os setores da cooperação entre Brasil e Haiti foram ampliados através da assinatura de diversos acordos em vários setores, refletindo a busca por uma cooperação mais abrangente e aprofundada. Para realizar uma análise quantitativa dos acordos bilaterais entre Brasil e Haiti, foram coletado um total de 41 acordos em vigor por meio do portal Concórdia do MRE do Brasil. O gráfico a seguir mostrar o acervo dos acordos bilaterais entre os dois países em vários setores.

Gráfico 1 - Classificação da Cooperação bilateral Brasil-Haiti por matéria regulada.

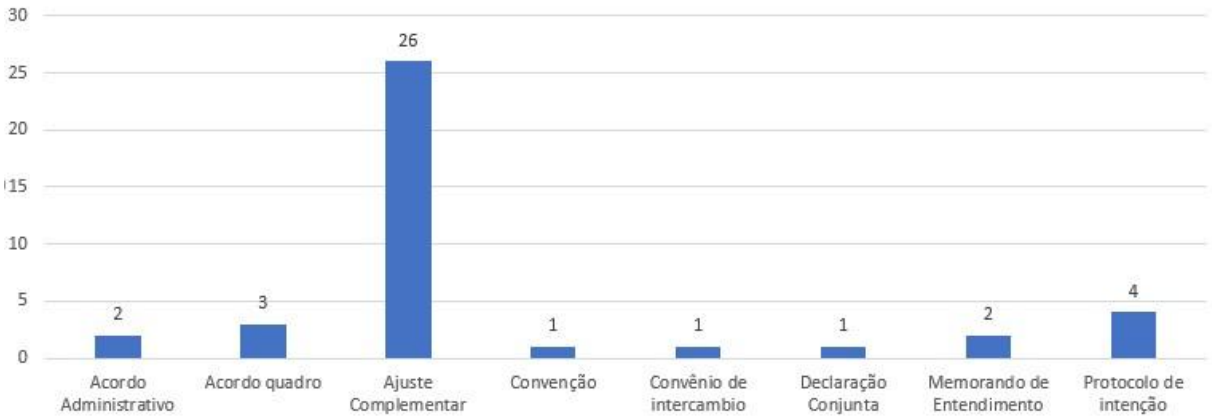


Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do MRE

Após a análise dos 41 acordos bilaterais entre o Brasil e o Haiti, foi possível observar no gráfico 1, acima, uma distribuição significativa desses acordos em diferentes áreas temáticas, totalizando 14 categorias distintas. Observa-se que a área da agricultura, da saúde, da educação, da diplomacia e da segurança pública receberam maior atenção e concentração de acordos, enquanto outras apresentaram uma representação menor. Essa distribuição assimétrica indica diferentes níveis de prioridade e ênfase atribuídos a cada setor de cooperação.

No que diz respeito à natureza dos acordos, foram identificados diferentes tipos de instrumentos, incluindo protocolos de intenções, memorandos de entendimento, ajustes complementares, acordos administrativos, acordos quadro, uma convenção, um convênio de intercâmbio e uma declaração conjunta. O gráfico 2, abaixo, permite uma compreensão mais aprofundada das formas jurídicas e normativas dos acordos estabelecidos, revelando os instrumentos legais utilizados para sustentar a cooperação entre o Brasil e o Haiti.

Gráfico 2 - Classificação da Cooperação bilateral Brasil-Haiti por tipo normativo.



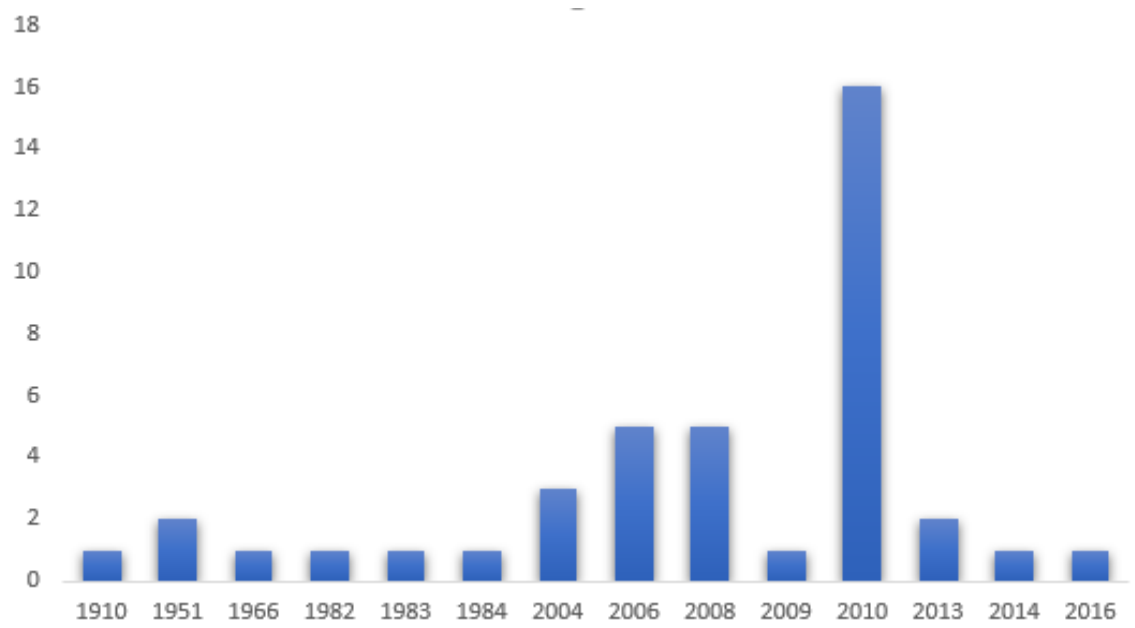
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do MRE

O Gráfico 2, acima, evidencia a predominância dos ajustes complementares, totalizando 26 acordos registrados, seguidos pelos protocolos de intenções com 4 acordos dentro do escopo dos acordos bilaterais vigentes entre as duas partes. De acordo com a ABC (2013), os ajustes complementares são mecanismos responsáveis para dar execução ao acordo de cooperação. Eles demonstram a intenção de aprofundar e desenvolver acordos já existentes, estabelecendo uma base para a implementação de atividades específicas. Os protocolos de intenções, por sua vez, indicam uma intenção de cooperação mútua em áreas específicas, sem criar obrigações juridicamente vinculantes.

O Gráfico 3, abaixo, apresenta um notável aumento no número de acordos assinados entre o Brasil e o Haiti durante a década de 2000. Esse aumento significativo pode ser

atribuído a eventos relevantes que influenciaram a cooperação bilateral entre os dois países. Um desses eventos ocorreu em 2004, quando houve a ratificação do Acordo Básico de Cooperação Brasil-Haiti, assinado em 1982, marcando um momento importante na consolidação das relações de cooperação. Paralelamente, nesse mesmo ano, ocorreu o desembarque das forças militares da ONU, comandadas pelo exército brasileiro, em resposta à crise política e social que assolava o Haiti durante o mandato do presidente Jean-Bertrand Aristide.

Gráfico 3 - Classificação da Cooperação bilateral Brasil-Haiti por ano de assinatura.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do MRE

Ademais, destaca-se no Gráfico 3, acima, o ano de 2010 quando ocorreu um pico no número de acordos assinados, totalizando 16. Esse ano foi marcado por um evento significativo: o terrível terremoto que abalou o Haiti. Esse cataclismo teve consequências devastadoras para o país e exigiu uma resposta internacional em termos de assistência humanitária e reconstrução. Nesse contexto, o governo brasileiro, sob a liderança do presidente Lula da Silva, desempenhou um papel ativo no apoio ao Haiti, reforçando a cooperação bilateral em face dos desafios enfrentados pelo país caribenho.

Embora a compreensão dos acordos em si seja fundamental, é por meio da análise dos projetos e iniciativas desenvolvidos que se torna possível observar, de forma concreta e palpável, os impactos resultantes da cooperação bilateral. Nesse contexto, a próxima seção será dedicada a uma análise minuciosa dos projetos implementados com base nos acordos bilaterais entre o Brasil e o Haiti. Serão exploradas as áreas temáticas nas quais esses projetos estão inseridos, bem como seus objetivos, impactos e resultados alcançados. Portanto, a análise dos projetos implementados é uma etapa crucial para uma compreensão

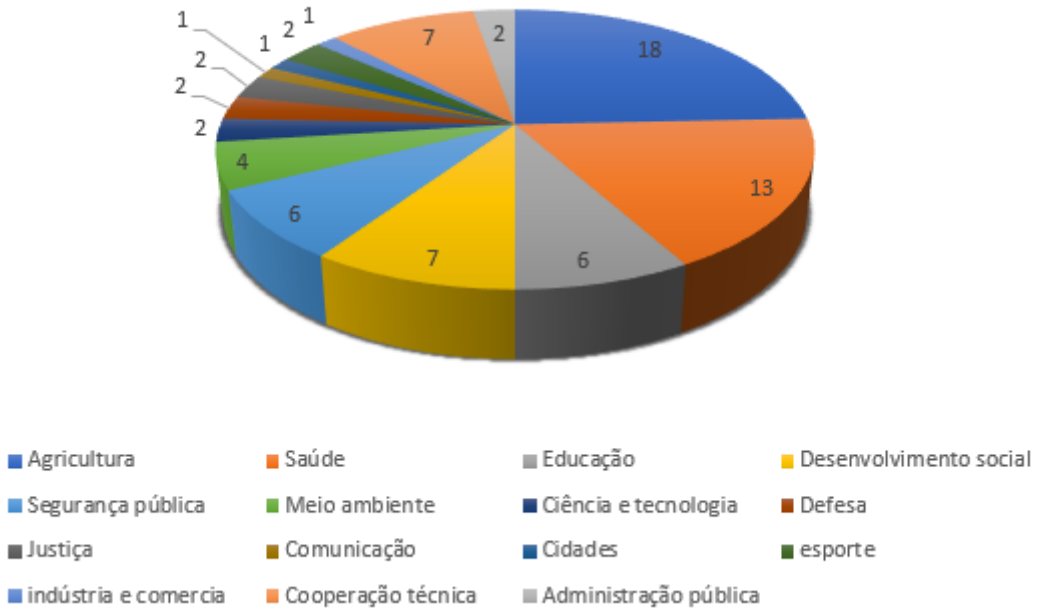
abrangente do panorama da cooperação internacional bilateral Brasil-Haiti, visando avaliar sua eficácia na promoção do desenvolvimento socioeconômico e do bem-estar no Haiti.

OPERACIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO BILATERAL BRASL-HAITI

Do ponto de vista da operacionalização da cooperação bilateral, a ABC (2013) leciona que, ao lado dos Marcos Políticos e dos Marcos Jurídicos da cooperação, os quais foram investigados no capítulo anterior, existe também os Marcos Operacionais da cooperação técnica. Segundo a ABC (2013), os Marcos Operacionais são projetos interinstitucionais implementados no âmbito da cooperação técnica, e essa implementação se dá através de quatro instrumentos: Programa, Projeto, Ação Preparatória e Ação Simplificada. Os referidos instrumentos apresentam características que os distinguem por suas finalidades específicas. Conforme apontado pela ABC (2013), um Programa é um instrumento de planejamento que centraliza a concepção e coordenação de um conjunto de iniciativas de cooperação técnica com objetivos comuns, proporcionando organicidade e planejamento estratégico. O Projeto de Cooperação Técnica Sul-Sul, por sua vez, é uma ação planejada com prazo definido, visando a contribuir para o avanço técnico do país parceiro por meio da organização e fortalecimento de capacidades locais, com acesso a tecnologias e conhecimentos de outros países do Sul Global. Já a Ação Preparatória tem como finalidade prover os requisitos técnicos e operacionais para a prospecção e formulação conjunta de projetos ou programas de cooperação técnica Sul-Sul. Por fim, a Ação Simplificada refere-se a iniciativas implementadas em curto prazo e com menor complexidade técnica, permitindo a execução de ações pontuais de cooperação técnica com maior flexibilidade.

A coleta de informações sobre os projetos interinstitucionais foi inicialmente conduzida através da consulta ao site da ABC. Para complementar esses dados, solicitou-se à ABC a atualização e a fornecimento de informações detalhadas sobre todos os projetos implementados no âmbito da cooperação Brasil-Haiti, o que foi posteriormente atendido pela instituição. A seguir, será apresentado o gráfico dos projetos divididos por setores específicos. Essa divisão se torna relevante ao mostrar as áreas nas quais os dois países demonstraram maior interação.

Gráfico 4 - Classificação da cooperação bilateral Brasil-Haiti por setor.

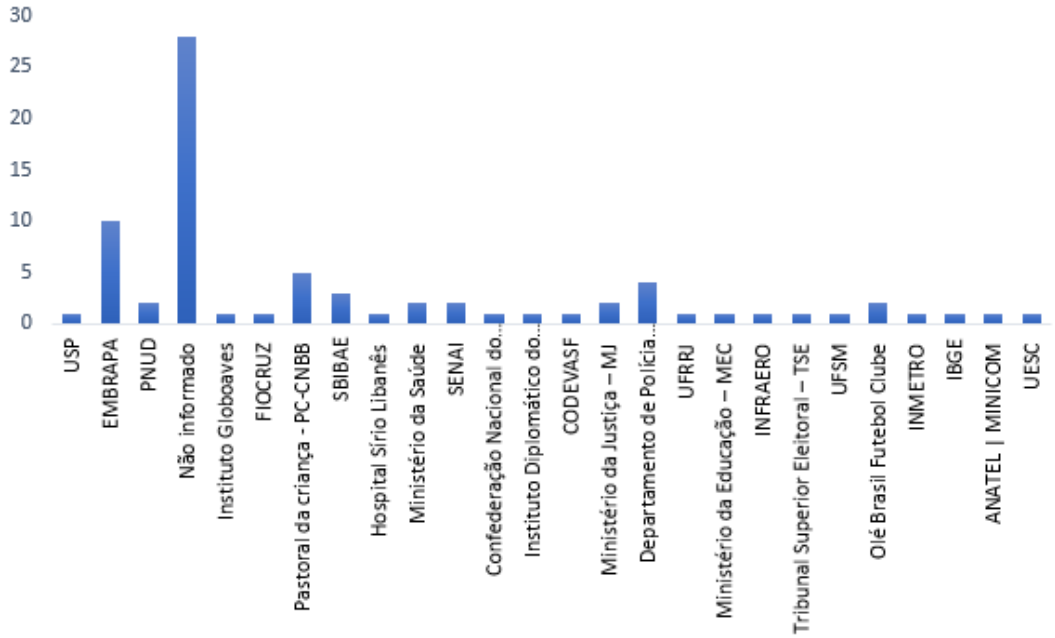


Fonte: Produzido pelo autor com base em dados da ABC

O Gráfico 4, acima, revela um total de 76 projetos implementados entre 2004 e 2023 com a predominância das áreas da agricultura e saúde. O Brasil se destaca internacionalmente como um dos principais produtores e exportadores de alimentos, com tecnologias avançadas e práticas agrícolas inovadoras. Nesse sentido, a cooperação bilateral Brasil-Haiti na área da agricultura reflete uma estratégia para enfrentar os desafios relacionados à insegurança alimentar e vulnerabilidade social no Haiti, aproveitando a expertise e experiência do Brasil no setor agrícola. A execução desses projetos foi realizada a través do envolvimento de várias instituições brasileiras contando com a participação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Conforme será demonstrado no Gráfico 5, abaixo, a EMBRAPA foi a instituição responsável pela execução do maior número de projetos na cooperação bilateral Brasil-Haiti. A principal missão da EMBRAPA nesses projetos consistiu em realizar atividades de prospecção, avaliação, acompanhamento e revisão voltadas para o desenvolvimento da cajucultura e hortaliças nas regiões de Kenscoff e Fond des Nègres. Em segundo lugar, destacou-se o trabalho do Pastoral da Criança, que se concentrou em projetos de inclusão social de pessoas com deficiência e proteção da criança. Na terceira posição, encontra-se a Polícia Federal, responsável por fornecer treinamento em capacitação técnica para formação de instrutores em táticas defensivas, armamento e tiro. O Hospital Israelita Albert Einstein – SBIBAE ocupou o quarto lugar, com suas missões voltadas para capacitação técnica em tratamento e prevenção do cólera. Além disso, a Fiocruz também teve presença significativa, sendo encarregada de elaborar propostas de projetos de cooperação técnica para implantação de redes de bancos de leite humano no Haiti.

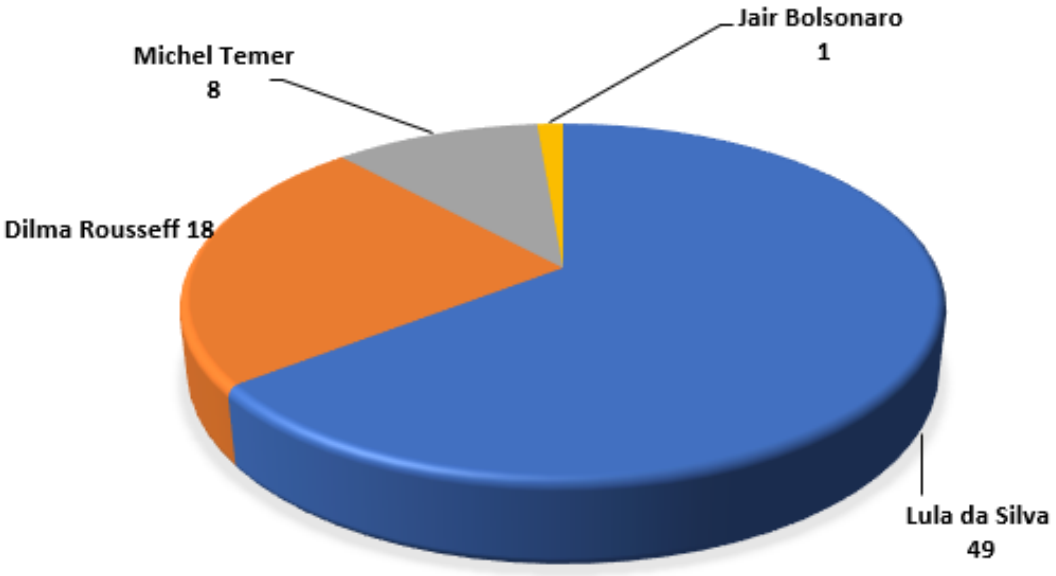
Gráfico 5 - Classificação dos projetos de cooperação bilateral Brasil-Haiti por instituição executora.



Fonte: Produzido pelo autor com base em dados da ABC

Durante o período de 2004 a 2023, os projetos foram conduzidos e implementados sob a liderança de diferentes governos brasileiros. Esse período abrange as administrações de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), do presidente interino Michel Temer (2016-2018), e do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). O gráfico 6, abaixo, mostrar a quantidades de projetos implementados por governo. Esse gráfico, evidencia um maior envolvimento dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) na cooperação bilateral Brasil-Haiti. Durante os dois mandatos do presidente Lula da Silva, foram implementados 49 projetos. Já durante os dois mandatos da presidente Dilma Rousseff, foram implementados 18 projetos de cooperação em diversas áreas temáticas.

Gráfico 5 - Classificação dos projetos de cooperação bilateral Brasil-Haiti por governo.



Fonte: Produzido pelo autor com base em dados da ABC

Na próxima seção será analisado os resultados alcançados pela cooperação bilateral Brasil-Haiti. A avaliação dos resultados é fundamental para compreender a efetividade e o impacto das ações realizadas, bem como identificar os pontos fortes e desafios enfrentados nesse processo.

ANÁLISE DOS RESULTADOS DA COOPERAÇÃO BILATERAIS BRASIL-HAITI

Ao longo do período em que o Brasil liderou a MINUSTAH de 2004 a 2017, o Estado brasileiro adotou uma abordagem sinérgica em relação às operações militares, promovendo iniciativas de cooperação por meio da transferência internacional de políticas públicas setoriais, com o propósito de impulsionar o desenvolvimento local (GALLO, 2022). Por intermédio da ABC, diversos governos brasileiros têm promovido a implementação de uma ampla gama de projetos de cooperação no Haiti, abrangendo áreas como saúde, educação, infraestrutura, segurança, agricultura, entre outras. A análise dos dados do da ABC indica que, entre 2004 e 2023, o Brasil implementou 76 projetos de cooperação no Haiti. Esses projetos foram executados por 25 instituições direta ou indiretamente ligada ao Estado brasileiro, tais como empresas públicas e privadas, Ministérios, Universidades Federais e a PNUD.

A análise dos dados disponibilizados no *website* da ABC revela que não foram registrados projetos de cooperação bilateral entre o Brasil e o Haiti durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essa ausência de projetos pode ser compreendida à luz da mudança de ênfase da política externa brasileira, conforme descrita por Vizentini

(2005), que priorizava a América do Sul em detrimento da América Latina. Já a política externa do governo Lula da Silva (2003-2010), foi caracterizada por diversos elementos que visavam à solidariedade e à autonomia pela diversificação, conforme descrito por Vigevani e Cepaluni (2007). Para os autores, o envolvimento do Brasil no Haiti exemplifica a busca pela autonomia pela diversificação, pois além de demonstrar solidariedade, a participação do país na MINUSTAH em 2004 também tinha como objetivo fortalecer sua posição como candidato a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e obter reconhecimento internacional como potência média.

Conforme evidenciado no Gráfico 6 apresentado acima, durante os dois mandatos do presidente Lula da Silva, um total de 49 projetos foram implementados. Essas iniciativas foram distribuídas em diversas áreas temáticas, com destaque para a agricultura, que contou com 14 projetos, seguido pelo desenvolvimento social com 6 projetos, saúde e segurança pública cada um com 5 projetos. A política externa do governo Rousseff em relação à cooperação bilateral Brasil-Haiti, com base nos dados da ABC, revela uma continuidade na implementação de projetos de cooperação em diversas áreas, porém, em menor escala comparativamente ao governo Lula da Silva. Conforme é evidenciado no gráfico 6, acima, durante os dois mandatos da presidente Dilma Rousseff foram implementados um total de 18 projetos, distribuídos principalmente nas áreas da agricultura com 5 projetos, saúde com 3 projetos, educação com 3 projetos e a cooperação técnica com 2 projetos. As contribuições do governo Dilma Rousseff nas outras áreas da cooperação bilateral entre o Brasil e o Haiti identificadas neste estudo foram tímidas muitas vezes com um ou dois projetos cada um mandato. Portanto, pode ser observado neste estudo que o esforço para a transferência internacional de políticas públicas para o Haiti atingiu o seu ápice no segundo mandato de Lula da Silva, perdendo o impulso de forma gradual nas gestões de Dilma Rousseff.

No que tange aos governos do presidente Michel Temer e Jair Bolsonaro, suas contribuições foram notoriamente reduzidas em relação à cooperação bilateral entre o Brasil-Haiti, conforme evidenciado pelos dados disponibilizados pela ABC. Tal redução pode ser interpretada como uma demonstração de escasso interesse desses governos na cooperação entre ambas as nações. Nesta pesquisa, foram identificados um total de oito projetos implementados no Haiti durante a gestão de dois anos do governo Michel Temer, e apenas um projeto durante os quatro anos da gestão do Jair Bolsonaro, no âmbito da cooperação bilateral entre o Brasil e o Haiti conforme apresentado no gráfico 6 acima.

Essa análise evidencia uma mudança significativa na abordagem e no comprometimento do Brasil em relação à cooperação bilateral com o Haiti durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, marcada por uma diminuição no engajamento e no compromisso com questões cruciais como reconstrução pós desastres naturais como o terremoto de 2010, desenvolvimento socioeconômico e fortalecimento institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente artigo buscou discutir as perspectivas da cooperação internacional Brasil-Haiti a partir de evidências empíricas e questionar as possíveis contribuições dessa cooperação na construção ou melhorias de políticas públicas no Haiti. Mesmo que fique nítido, a partir dos dados da ABC apresentado nesta pesquisa, que tenha ocorrido de fato ações de transferência internacional de políticas públicas do Brasil para o Haiti, é possível observar que a atuação brasileira no Haiti apresenta uma série de inconsistências e descontinuidades. Os projetos implementados não se trataram de questões estruturantes que resultaram na transformação e fortalecimento das estruturas institucionais do Haiti.

Não houve de fato a implementação de projetos voltados para criação de parques industriais, inovação e tecnologias em setores considerados estratégicos para o crescimento e desenvolvimento de um país como energia renovável, tecnologia da informação e comunicação, infraestruturas adequadas com rodovias, pontes, portos, aeroportos e redes de energia eficientes para facilitar o comércio, melhorar a mobilidade das pessoas e promover a conectividade tanto dentro do país quanto com o exterior, investimentos estrangeiros diretos de empresas brasileiras para o desenvolvimento do setor priva no Haiti para impulsionar a sua economia e gerar mais emprego no país, a promoção de destinos turísticos considerando que o Haiti tem um potencial turístico enorme que pode beneficiar a sua economia.

É importante ressaltar que este estudo apresenta algumas limitações. identificou-se a ausência de informações sobre as instituições executoras de 28 projetos no *website* da ABC, o que dificultou a compreensão do escopo geral das instituições envolvidas na cooperação bilateral Brasil-Haiti. As informações e dados apresentados nesta pesquisa demostram que muitas outras pesquisas ainda podem ser realizadas sobre a cooperação internacional bilateral Brasil-Haiti.

REFERÊNCIAS

ABC. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília. Disponível em:<http://www.abc.gov.br/sobreabc/introducao>. Acesso em 15 ago.2024.

ABC. Agência Brasileira de Cooperação. Brasília. Disponível em:<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Haiti>. Acesso em: 26/04/2023

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Manual de Gestão de Cooperação Técnica Sul-Sul**, 1, ed, Brasília: ABC, 2013.

ANTONINI, B.; HIRST, M. **Pasado y presente de la cooperación Norte-Sul para el desarrollo**. Buenos Aires: Ministerio de las Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto, 2009. (Documentos de Trabajo de la Cooperación Sur-Sur).

AYLLON, B. (2014). La Gobernanza de la Cooperación y el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cooperación Sur – Sur. **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, 57-89.

AYLLÓN, B. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 8, p. 5-23, 2006.

BANQUE MONDIALE. **La Banque Mondial en Haiti**. Março 2023. Disponível em: https://www.banquemondiale.org/fr/country/haiti/overview#1. Acesso em: 17 jul. 2023.

BOSCAINI, B. O. **O Brasil na cooperação sul-sul**: A cooperação técnica como instrumento da política externa para a América do Sul. 2013. TCC - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BRACEY, Djuan. O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. **Contexto internacional**, v. 33, p. 315-331, 2011.

CHARLES. A. Haiti: un contexte complexe. *In*: SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, G. et al. (org.). **Coopération internationale en Haïti:** tensions et leçons. Les cas du Brésil, du Chili et du Mexique. CEPALC, 2019. p. 37-80.

GALLO, R. F. Política externa brasileira e transferência internacional de políticas públicas: a Minustah como janela de oportunidade para a cooperação brasileira no Haiti (2004-2017). **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 21, n. 44, p. 48-77, 2022.

HIRST, Monica. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau**. Texto para Discussão, 2012.

JOUANNET, Emmanuelle. Qu'est-ce qu'une société internationale juste. **Le droit international entre developpement et reconnaissance. Paris: Pedone**, 2011.

KEOHANE, R. O. 1984. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton University Press.

LESSA, Marcos A. G. (2007). **A participação dos contingentes do exército brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FUNAG).

MANCCINI, G. (2013) Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Mecanismos, História e Eficácia. Lisboa: Portal de e- governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/coopera%C3%A7%C3%A3o-. Acesso em 15 ago.2024.

MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, v. 25, p. 211-231, 2012.

MILANI, C.; BARAN, K.; BRASS, H. La coopération brésilienne pour le développement en Haïti depuis 2010: acteurs, intérêts et résultats. *In*: SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Gabriela et al. (org.). **Coopération internationale en Haïti:** tensions et leçons. Les cas du Brésil, du Chili et du Mexique. Mexico: Nations Unis, 2019. p. 85-140

NUNES, I. F.; FERREIRA, I. **Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu**. National Defense Institute of Portugal., 2012.

Organização das Nações Unidas. United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC). [S.l.]: ONU, [s.d.]. Disponível em: https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/. Acesso em: 11 jun. 2024.

PINO, B. A. Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación en la cooperación internacional. **Fundación Carolina**, p. 1-11, 2009.

POZZATTI, A. J.; FARIAS, L. W. Da Cooperação humanitária à estruturante: o papel do Brasil na construção de capacidades para resistir à epidemia do HIV a partir da rede laços Sul-Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 26, 2020.

POZZATTI, A. J.; FARIAS, L. W. O Brasil e a cooperação sul-americana em saúde: dos regimes temáticos às possibilidades de efetivação estruturante. **Revista de Direito Internacional**, v. 16, n. 2, 2019.

SANTOS, T. C.; SIQUEIRA, S. Entre a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul: percepções sobre o "papel" das ONGs brasileiras na cooperação internacional. **Cooperação internacional para o desenvolvimento–desafios do século XXI. Salvador: EDUFBA**, p. 167-196, 2014.

SANTOS, T. C.; SIQUEIRA, S. Entre a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul: percepções sobre o "papel" das ONGs brasileiras na cooperação internacional. **Cooperação internacional para o desenvolvimento–desafios do século XXI. Salvador: EDUFBA**, p. 167-196, 2014.

SATO, E. Cooperação Internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **RECIIS - R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, V. 4, n. 1, p. 46-57, 2010.

SEITENFUS, R. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. **Carta Internacional**, v. 1, n. 1, p. 05-12, 2006.

VALENÇA, M. M; AFFONSO, L. B. O papel da cooperação humanitária na política externa brasileira como estratégia de soft power (2003-2016). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.8, n. 15, p. 195-212, 2019.

WALLERSTEIN, I. The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York: **Academic Press**, 1974.