

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ALINE DRESCH HILLER

**AJUDA HUMANITÁRIA E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES:
O CASO HAITIANO NO PÓS-TERREMOTO DE 2010**

Porto Alegre

2019

ALINE DRESCH HILLER

**AJUDA HUMANITÁRIA E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES:
O CASO HAITIANO NO PÓS-TERREMOTO DE 2010**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Schneider

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Hiller, Aline Dresch
Ajuda Humanitária e Construção de Capacidades: o
caso haitiano no pós-terremoto de 2010 / Aline Dresch
Hiller. -- 2019.
74 f.
Orientador: Sergio Schneider.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Haiti. 2. Ajuda Humanitária. 3. Construção de
Capacidades. 4. Eficiência Humanitária. I. Schneider,
Sergio, orient. II. Título.

ALINE DRESCH HILLER

**AJUDA HUMANITÁRIA E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES:
O CASO HAITIANO NO PÓS-TERREMOTO DE 2010**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de novembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sergio Schneider – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

UFRGS

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues

UFRGS

*Ao povo haitiano, e a todos que buscam
construir um mundo melhor.*

AGRADECIMENTOS

Aos brasileiros, que foram os maiores responsáveis pela oportunidade que tive de estudar em uma instituição de qualidade como a UFRGS. Entrei no curso com a vontade de mudar o mundo e contribuir para uma sociedade mais igualitária. Após cinco anos de graduação, termino essa etapa com os meios para transformar minha aspiração em realidade. Espero ser capaz de retribuir ao meu país tudo o que me foi proporcionado.

Aos professores que tive, todos tão importantes na minha trajetória. Em tempos de intolerância e ignorância, é o conhecimento o responsável por iluminar o lado certo da história. Obrigada ao professor Sergio Schneider, que embarcou com entusiasmo na aventura de orientar uma aluna das Relações Internacionais, à professora Verônica Gonçalves, pela dedicação e preocupação com os alunos, e ao professor Paulo Visentini, por ter me acompanhado durante toda a graduação com disposição para ouvir minhas ideias nem um pouco lapidadas e pelo apoio às minhas empreitadas. Obrigada à professora Sônia Ranincheski, por ser um exemplo de admiração e entrega à profissão: as vidas tocadas pelo seu bom coração serão o seu legado.

À minha mãe, meu sol, e ao meu pai, meu farol - e também a meus pais de coração, Karine e Cesar. Minhas conquistas, meus valores e meus sonhos são fruto do amor que me dão, do esforço que fazem e do exemplo que são para mim. Aos meus avós, obrigada por me mimarem e demonstrarem esse amor tão sincero por mim. Espero tê-los para sempre ao meu lado. Vocês são minha bússola.

Às minhas companheiras de curso – e da vida –, Amanda, Larissa, Taciele e Thaís: obrigada pelo que vivemos, pelas centenas de resumos e por serem minha maior motivação para ser cada vez uma pessoa melhor. Também agradeço à Laura por transformarmos as adversidades da vida – especialmente relacionadas ao TCC – em piadas. Vocês são mulheres maravilhosas e me orgulho de cada uma de vocês – do quanto evoluíram e do quão incríveis serão como profissionais. Contem comigo. À Amanda, em especial, agradeço pelo apoio e ajuda durante a elaboração deste trabalho, e por ser meu porto seguro quando as “caraminholas na cabeça” tentam atrapalhar meu caminho em direção à felicidade. Ter uma melhor amiga ao meu lado abre um novo mundo de possibilidades.

Aos meus amigos, Carolina, Caroline, Jéssica, Juliana, Leonardo, Pedro, Amigos 2.0, Blizzards (e tantos outros que não mencionei): sou grata por me verem como alguém muito

melhor do que realmente sou. Trabalho todos os dias para me tornar digna dos elogios que vocês me dão. Ao Yuri, cuja presença física, impossibilitada pela distância de oceanos, faz falta todos os dias; sei que tu saberias onde fica o Haiti.

Ao Lucas, que é o maior motivo dos meus risos. Obrigada por comemorar minhas vitórias, apoiar meus sonhos, e idealizar um futuro comigo. Vejo teu empenho para garantir a minha felicidade, e espero, também, ser responsável pelos teus sorrisos. O caminho que percorro contigo é florido e leve, e espero que continuemos conhecendo o mundo juntos. Meu amor é teu.

Ao Haiti, que é fonte inesgotável de inspiração, respeito e admiração. Sigam firmes; tenho certeza de que melhores dias virão. Por fim, ao universo, pelos presentes que me são dados e por essa aventura incrível que é a vida.

“Wòch nan dlo pa konnen doulè wòch nan solèy. (A rocha que está na água não conhece a dor da rocha que está no sol.)”

(Provérbio haitiano)

RESUMO

O sismo que atingiu o Haiti em 2010 é considerado a maior emergência humanitária já enfrentada. A mobilização da Comunidade Internacional foi sem precedentes, tornando o Haiti um dos maiores receptores de doações e agentes humanitários em seu território. Quase uma década se passou e os haitianos seguem dependentes de ajuda externa. O investimento na construção de capacidades por parte das organizações humanitárias, atrelado ao alinhamento destas com os objetivos dos haitianos, é essencial para que o Haiti se torne protagonista do seu próprio futuro.

Palavras-chave: Haiti. Ajuda Humanitária. Construção de Capacidades. Eficiência Humanitária.

ABSTRACT

The earthquake that struck Haiti in 2010 is considered the largest humanitarian emergency ever faced. The mobilization of the International Community was unprecedented, making Haiti one of the largest receptors of donations and humanitarian agents in its territory. Nearly a decade has passed and Haitians remain dependent on foreign aid. Investment in capacity building by humanitarian organizations, along with an alignment with Haitian objectives, is essential for Haiti to become a protagonist of its own future.

Keywords: Haiti. Humanitarian Aid. Capacity Building. Humanitarian Efficiency.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CPI	<i>Corruption Perceptions Index</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ECHO	<i>European Community Humanitarian Aid Office</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
HRF	<i>Haiti Reconstruction Fund</i>
IASC	Comitê Permanente Interagencial
ICF	<i>Interim Cooperation Framework</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IHRC	<i>Interim Haiti Recovery Commission</i>
MINUSJUSTH	Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti
MINUSTAH	Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti
NCSC	<i>National Center for State Courts</i>
OCHA	Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários
OEA	Organização dos Estados Americanos
OFDA	<i>Office of U.S. Foreign Disaster Assistance</i>
OING	Organização Internacional não Governamental
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAM	Programa Alimentar Mundial
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
QIP	Projeto de Impacto Rápido
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	BILDING AYITI	13
	2.1 NARRATIVA DA POLÍTICA HAITIANA	14
	2.2 PANORAMA ATUAL HAITIANO E O TERREMOTO DE 2010	23
3	ÈD IMANITÈ AK DEVLOPMAN KÓM BATI KAPASITE	29
	3.1 AJUDA HUMANITÁRIA: PRINCÍPIOS E IMPERFEIÇÕES	29
	3.2 DESENVOLVIMENTO SOB A PERSPECTIVA DE AMARTYA SEN.....	38
4	BATI KAPASITE KÒM FÒM EMANSIPASYON	47
	4.1 AJUDA HUMANITÁRIA E SEUS EFEITOS NA VIDA HAITIANA	47
	4.2 A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES NO HAITI A PARTIR DA AJUDA HUMANITÁRIA E DIFICULDADES DE ALCANÇAR A LIBERDADE	57
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
	REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

Em 12 de janeiro de 2010, o Haiti foi atingido por um forte terremoto que destruiu a infraestrutura da capital administrativa e matou milhares de pessoas. A chegada de um enorme contingente de atores humanitários transformou profundamente a dinâmica haitiana. Quase uma década após o sismo, o Haiti segue caracterizado por um sistema político ineficiente e frágil, pobreza e alta dependência dos atores externos. Tais atributos não são apenas resultantes das tragédias que assolaram o país, nem somente das decisões tomadas pelos atores humanitários (que não têm como prioridade a garantia da autossuficiência), mas também do processo histórico nacional e da enorme intervenção internacional que o país vive até os dias atuais.

Ainda que pesquisas apontem para a necessidade de uma reforma do sistema de ajuda humanitário, não há muito interesse por parte dos agentes humanitários em transformar seu *modus operandi*. São poucos os estudos sobre as mudanças necessárias, e ainda mais raros os que relacionam tais alterações à construção de capacidades. Os trabalhos acadêmicos sobre o Haiti são, também, limitados. Em sua maioria, abrangem temas como a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) e a grande quantidade de atores humanitários no país. Dados oficiais sobre o país também são difíceis de encontrar: fontes confiáveis divergem entre si, não há estrutura suficiente para realizar pesquisas quantitativas, e os atores humanitários, especialmente as Organizações não Governamentais (ONGs), não priorizam a transparência e prestação de contas de suas ações.

A vertente dessa pesquisa é, essencialmente, qualitativa, considerando relações de causa e efeito sobre o tema. São analisados, também, alguns dados quantitativos, como Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Corrupção, calculado pelo Transparency International, a fim de interpretar a associação destes com as ações humanitárias. A coleta de dados foi realizada através de pesquisa bibliográfica e de natureza documental. Foram analisados documentos primários, como o Tratado de Aranjuez de 1777, o Código de Conduta para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e ONGs em Combate a Desastres, a Resolução 48/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o Manual Sphere, entre outros. A pesquisa bibliográfica foi realizada com base em documentos oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU), relatórios, artigos e livros sobre a história haitiana, as consequências do sismo de 2010, conceitos e críticas sobre ajuda humanitária, a teoria de Amartya Sen, os efeitos da ajuda humanitária no Haiti, e a construção de capacidades no país.

Os estudos desta pesquisa estão abrangidos na área de Ajuda Humanitária – mais especificamente, sobre a associação entre as ações humanitárias e a construção de capacidades de locais no contexto da situação haitiana. A pergunta de pesquisa, então, é: “em que medida a ajuda humanitária contribuiu para a construção de capacidades no Haiti?”.

Dessa forma, o objetivo principal deste trabalho é compreender como se deu a ajuda humanitária no Haiti em resposta ao terremoto de 2010, e se as ações humanitárias influenciaram positivamente a construção de capacidades da população haitiana. Os objetivos específicos são os seguintes: 1) realizar uma contextualização da história política do país, com o intuito de entender as origens do Estado frágil e dos problemas estruturais haitianos; 2) conceituar Ajuda Humanitária, ressaltando seus princípios e problemas; 3) expor a teoria de desenvolvimento de Amartya Sen; e 4) relacionar os efeitos de ajuda humanitária no Haiti à construção de capacidades no país.

As justificativas da escolha do tema são duas. Primeiramente, acredita-se que a temática da pesquisa agregará para o meio acadêmico das Relações Internacionais, uma vez que o Haiti é um dos maiores receptores de ajuda humanitária do mundo e, conforme mencionado, não há muitos estudos sobre o tema. Além disso, é importante diminuir essa visão ingênua e unilateral que muitos têm sobre ajuda humanitária, uma vez que as ações e planos podem trazer prejuízos ao país que necessita de auxílio. Ao relacionar assistência humanitária e construção de capacidades, permite-se entender quais são os reais interesses dos atores humanitários e o quão empenhados em buscar melhorias duradouras eles estão.

O trabalho está dividido em três seções, excluindo-se esta introdução e as considerações finais. O primeiro capítulo abrangerá o processo de construção do Haiti, com o intuito de aproximar o leitor da história política haitiana e do panorama atual. A segunda parte tratará dos conceitos de ajuda humanitária e construção de capacidades – esta última sob a perspectiva de desenvolvimento de Amartya Sen. Por fim, a terceira seção abordará como foi fornecida a ajuda humanitária no Haiti, e se a atuação humanitária contribuiu para a construção de capacidades no país.

2 BILDING AYITI¹

Esta seção tem como propósito o entendimento da história haitiana, dos aspectos que identificam o Haiti atualmente e das consequências do terremoto de 2010 para o país. Inicialmente, dissertar-se-á sobre o processo de construção do Haiti, visando a entender o porquê de o país ser como é atualmente. A história haitiana será abordada a partir de suas peculiaridades e da influência estrangeira na trajetória do país. Para compreender a situação haitiana contemporânea, é preciso retornar à colonização espanhola na região, no fim do século XV, e estudar os acontecimentos seguintes, que moldaram o Haiti. Ressaltam-se as especificidades do processo de independência haitiano, a instabilidade dos governos políticos e as consequências – econômicas e políticas – das intervenções e pressões externas no país.

Buscar-se-á, em seguida, fazer um panorama da realidade atual do Haiti. O país é um dos mais pobres do mundo. Caracterizado por altos níveis de instabilidade política e corrupção, a economia haitiana é debilitada e altamente dependente dos países ricos – em 2017, mais de 80% das exportações do país eram destinadas aos Estados Unidos (CIA WORLD FACTBOOK, 2019). Além disso, as condições sanitárias e de saúde são precárias. A suscetibilidade a novos desastres naturais, e a falta de recursos financeiros para diminuir os impactos dessas catástrofes, impede a recuperação efetiva do país.

Por fim, serão analisadas as consequências do sismo ocorrido em janeiro de 2010 para o país e sua população. Além da destruição de praticamente toda a infraestrutura do governo haitiano, o terremoto destruiu também a atividade econômica do Haiti. Quanto à população, estima-se mais de 220 mil mortos e 2,3 milhões de desalojados (PNUD HAITI, 2019). Ademais, a entrada massiva de atores de ajuda humanitária no país – cuja eficiência será analisada mais detalhadamente nas seguintes seções deste trabalho – e a mobilização internacional para arrecadar fundos para a reconstrução do Haiti, intensificaram a influência externa nas decisões do país.

¹ Tradução do crioulo: “Construindo o Haiti”.

2.1 NARRATIVA DA POLÍTICA HAITIANA

A ilha de São Domingos, localizada na América Central, território em que se encontra Haiti, foi, inicialmente, colonizada pela Espanha, em 1492, que tinha como principal atividade econômica na região a exploração de metais preciosos. Durante esse período, a população nativa, utilizada como mão de obra na busca de ouro, foi dizimada, devido ao trabalho forçado e exaustivo, à violência da parte dos colonizadores, às doenças vindas da Europa e à fome. Nesse contexto, visando à substituição de mão de obra nativa, inicia-se a vinda de escravos africanos para o Haiti (SOARES, SILVA, 2006; SEGUY, 2014).

O Tratado de Rijswijk, de 1697, oficializa a transferência do domínio do Haiti para a França. Em 1777, o Tratado de Aranjuez estabeleceu as fronteiras na ilha, dividida entre a colônia francesa – Haiti – e a espanhola – República Dominicana (SEGUY, 2014; ESPANHA, 2019). O domínio francês introduz o cultivo da cana-de-açúcar na ilha sob o sistema de *plantation*, transformando a região em uma das colônias mais ricas do Ocidente, sendo chamada de “joia do Caribe”. Neste período, 90% da população que habitava o Haiti era composta por escravos, e os demais 10% compostos pela elite branca europeia (FIGUEIREDO, 2006; SOARES, SILVA, 2006).

O Haiti foi o primeiro país da América Latina a alcançar a independência, cuja revolução foi liderada por escravos negros. A luta pela independência teve como inspiração os ideais da Revolução Francesa de liberdade, igualdade e fraternidade. Esses ideais chegaram à ilha trazidos por Vincent Ogé, escravo liberto que liderou um levante armado contra a França em 1791 – ação essa que resultou em sua execução, no mesmo ano. A morte de Ogé serviu como estopim para a organização em massa dos escravos contra a metrópole (SOARES, SILVA, 2006).

O primeiro líder da libertação foi Toussaint L’Ouverture – cuja morte, em 1803, o impediu de presenciar os frutos da Revolução Haitiana (FIGUEIREDO, 2006). L’Ouverture assumiu a liderança do movimento em 1793, após opor-se ao acordo feito entre a França e os escravos da ilha, por acreditar ser apenas uma forma de os colonizadores ganharem tempo para se organizarem e derrotarem o movimento (SOARES, SILVA, 2006). A independência, todavia, só foi alcançada em primeiro de janeiro de 1804, após as forças locais comandadas pelos senhores de escravos terem vencido os 60 mil ingleses enviados à ilha para reprimir os revoltosos e o exército francês, comandado por Napoleão Bonaparte. Juntamente com a independência, foi também abolida a escravidão na ilha (FIGUEIREDO, 2006; SOARES, SILVA, 2006).

As reações ao nascimento do Haiti independente foram diversas. O Reino Unido e os Estados Unidos adotaram a Doutrina King-Grenville, que consistiu, basicamente, no isolamento – não apenas comercial, mas também físico, visando a impedir que a revolução se espalhasse – da ilha de São Domingos. O bloqueio das navegações prejudicou a economia do Haiti, já fragilizada. O Reino Unido, ainda que preferisse a governança dos ex-escravos ao controle francês, agiu de maneira a proteger o *status quo* de suas colônias – principalmente considerando a proximidade entre Haiti e Jamaica, colonizada pelos ingleses. Os Estados Unidos, além de impedirem a entrada de imigrantes vindos da ilha de São Domingos, direcionaram essa desconfiança também aos escravos libertos norte-americanos, que poderiam se inspirar no exemplo do Haiti para incitar uma revolução no país. Mesmo após a retomada das relações comerciais entre Grã-Bretanha e Haiti, os Estados Unidos seguiram decididos em manter o embargo econômico ao país (SOUSA JUNIOR, 2016).

Os sucessores de Toussaint L'Ouverture na liderança do movimento de libertação foram Jean Jacques Dessalines, Henri Christophe e Alexandre Pétion. Dessalines, ao proclamar a independência, nomeia a si como imperador em outubro de 1804, e governa o Haiti até ser assassinado, em 1806, devido a um complô comandado por Christophe e Pétion. A ilha é dividida: Henri Christophe se auto proclama rei e instaura uma monarquia no norte; ao sul, é proclamada uma república, e Alexandre Pétion se torna o primeiro presidente do Haiti (FIGUEIREDO, 2006; PATRIOTA, 2010).

Mesmo com governos distintos, a política externa se manteve, no geral, unificada, focada em defender a soberania do Haiti e buscar meios de reconhecimento internacional. O ponto de divergência entre a monarquia e a república estava no intervencionismo – ou não – nas regiões próximas. O rei Christophe defende a não intervenção do Haiti nas colônias vizinhas, visando a preservar a independência do próprio Haiti, com o intuito de não dar motivos para que as potências intervissem no país. Por outro lado, o presidente Pétion adota um posicionamento diferente. A constituição republicana garante o direito de moradia no Haiti a todas as pessoas de descendência africana ou indígena. Além disso, o presidente era apoiador dos movimentos revolucionários na América Espanhola (SOUSA JUNIOR, 2016).

Inicialmente, a emancipação haitiana não foi reconhecida nem pelos ex-colonizadores, nem pelo vizinho Estados Unidos (FIGUEIREDO, 2006). Considerando o feito inédito e sem precedentes, a Revolução Haitiana é a representação da liberdade nas Américas, uma vez que foi

a primeira colônia latino-americana a alcançar a independência e a abolir da escravidão, além de o movimento ter sido conduzido por escravos negros, os principais – juntamente com os povos nativos – prejudicados pelo sistema colonial (SOARES, SILVA, 2006; PATRIOTA, 2010). Além disso, é interessante que os ideais de libertação englobados no movimento de independência haitiano tenham sido os próprios valores franceses, cunhados na Revolução Francesa.

O movimento serviu de inspiração para outras sociedades que buscavam a autonomia em relação aos colonizadores (PATRIOTA, 2010). O continente americano, escravista e colonial, temia que levantes acontecessem em outros países em razão dos acontecimentos no Haiti, principalmente aqueles cuja população subjugada poderia se identificar com os revoltosos haitianos, seja por semelhança histórica – devido à origem africana –, seja pelo sofrimento partilhado, resultante do sistema escravista (FIGUEIREDO, 2006). Por conta do medo por novas insurreições, então, as nações da época boicotaram o recém-independente Haiti, com a finalidade de enfraquecer e impedir o êxito da Revolução.

O Haiti foi a Cuba do século XIX: sofreu um bloqueio econômico das potências e não tinha nem dinheiro nem tecnologia para continuar produzindo o açúcar, o café e outros produtos agrícolas que exportava até sua independência (FIGUEIREDO, 2006).

A independência, no entanto, não representou uma mudança estrutural no sistema político de dominação. Os líderes da Revolução não tinham conhecimentos político-institucionais aprofundados, então implementaram o modelo de Nação que lhes era familiar: o modelo francês, disseminado no Haiti a partir da estrutura colonial (FIGUEIREDO, 2006). A população geral, então, segue separada da tomada de decisões. Além disso, os detentores de poder – revolucionários e ex-escravos –, ao assumirem a posição de governantes no sistema político que foi implementado aos moldes da época colonial, acabaram por perpetuar esse sistema, uma vez que os beneficiava, embora prejudicasse as massas.

Como o povo nunca pôde ser integrado à nação a fim de construir uma verdadeira democracia ocidental, o antigo escravo, ao se tornar chefe de estado, se vê confrontado com a tentação de se identificar com o estado e com a nação, tornando-se assim um tirano, já que sua vontade torna-se expressão da vontade da nação (FIGUEIREDO, 2006).

As incertezas sobre o destino da ilha aumentam com a morte de Pétion, em 1818, e Christophe, em 1820. Na parte sul da ilha, Pétion é sucedido por Jean-Pierre Boyer, enquanto a monarquia do norte deixa de existir com a morte de Christophe. A parte norte, então, é reintegrada pacificamente à república em 1820 (SOUSA JUNIOR, 2016). O segundo presidente do Haiti representa uma alternância no âmago das elites, uma vez que Pétion e Christophe simbolizavam a camada social dos negros descendentes de escravos (ainda que Pétion fosse mulato), protagonistas da Revolução. Boyer representava os mulatos, orgulhosos por não terem sido escravos e por possuírem algum laço sanguíneo com os ex-colonizadores. Devido a essa relação mais estreita com os franceses, a elite mulata via a si como mais apta para governar quando em comparação aos negros, pois consideravam que a proximidade com a França proporcionaria uma maior legitimidade para ocupar cargos de poder (FIGUEIREDO, 2006).

Nas relações internacionais, o objetivo principal de Boyer foi o reconhecimento do Haiti. O foco inicial deste reconhecimento foram os Estados Unidos, devido à crescente influência estadunidense, à proximidade geográfica e à retomada do comércio entre Haiti e Estados Unidos. Já a busca pelo reconhecimento francês estava mais ligada à segurança nacional que à própria consolidação da república haitiana. Ainda havia o temor de que a França poderia, a qualquer momento, invadir novamente o país e restaurar o modelo colonial. Além disso, ao alcançar tal reconhecimento, o Haiti teria acesso aos mercados franceses, diminuindo a dependência comercial dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha (SEGUY, 2014; SOUSA JUNIOR, 2016).

Em 1825, após inúmeras negociações, a França reconhece o Haiti em troca de uma indenização de 150 milhões de francos e da concessão de direitos comerciais exclusivos: começa, neste momento, o endividamento haitiano. O tratado de reconhecimento só foi assinado, todavia, mais de 10 anos após os acordos, em 1838. Após o entendimento com os franceses, os demais Estados europeus foram, pouco a pouco, reconhecendo também a soberania haitiana. Os Estados Unidos, por sua vez, seguiram sem legitimar a independência do Haiti, uma vez que discordaram dos termos acordados para o reconhecimento francês à soberania do país (SEGUY, 2014; SOUSA JUNIOR, 2016).

A partir desse momento, a elite haitiana passa a se afastar das raízes culturais africanas. Assim, há a condenação de práticas como a religião Vodou e o idioma crioulo. Por outro lado, há a aproximação com costumes franceses: o incentivo ao francês como idioma a ser falado, bem como um movimento de tentativa de imitação do modo de vida europeu. A construção das

instituições político-jurídicas haitianas passa, também, a ser baseada no modelo do ex-colonizador (FIGUEIREDO, 2006).

Em 1843, é encerrado o período de governança de Jean-Pierre Boyer, que foi assíduo na luta pelo reconhecimento internacional à soberania haitiana. Os governos sucessores não são caracterizados por nenhum ativismo de defesa à soberania haitiana. Nos quatro anos seguintes à deposição de Boyer, a política haitiana foi marcada por instabilidade, deterioração institucional e quatro alterações no quadro executivo, devido a deposições e falecimentos. Nesse meio tempo, a República Dominicana se separou do Haiti, consolidando-se como nação independente (SOUSA JUNIOR, 2016).

A chegada de Faustin Soulouque ao poder – inicialmente como presidente e depois como Imperador – põe fim à alternância presidencial que marcou o período anterior. Como a maioria dos países já havia reconhecido a independência do Haiti, a legitimação da soberania haitiana pelos Estados Unidos não era mais um ponto de urgência nas relações internacionais do país. A relação com o vizinho foi se deteriorando devido a diversos acontecimentos, como a imposição tarifária de 10% sobre o comércio com países que não tinham representação diplomática no Haiti, as demonstrações de força dos Estados Unidos em ilhas do Caribe e a cobrança de uma indenização de 300 mil dólares pelos Estados Unidos por um acontecimento datado do período da monarquia de Henri Christophe. Em 1859, após derrotadas as tentativas de reconquista da República Dominicana – que apelou para proteção espanhola –, Soulouque é deposto, sendo substituído por Fabre Geffrard. Em 1862, os Estados Unidos reconhecem a independência do Haiti (SOUSA JUNIOR, 2016).

A relação com os Estados Unidos, após esse momento, seria caracterizada pelo imperialismo norte-americano. Valendo-se da Doutrina Monroe, tropas estadunidenses invadem o Haiti em 1915, sob a justificativa de que o país não poderia, sozinho, sustentar um governo próprio. A ocupação resultou no roubo da reserva de ouro do *Banque de la République d’Haiti* pelos Estados Unidos, bem como na tomada de terras pertencentes a camponeses. O país só retoma sua autonomia mais de 15 anos depois, em 1934 (SCHMIDT, 1995; SEGUY, 2014). O racismo norte-americano, presente nas tropas responsáveis pela ocupação, perseguiu e condenava costumes que remetessem ao passado africanista, como o repúdio à religião Vodou. Essas ações geraram um movimento de vanguarda que reviveu o orgulho da origem negra do povo haitiano (FIGUEIREDO, 2006).

Um dos expoentes desse movimento foi o médico François Duvalier, também conhecido como Papa Doc, que é eleito, por eleições duvidosas, em 1957 e governa até sua morte, em 1971 (FIGUEIREDO, 2006). Papa Doc é substituído por seu filho, Jean-Claude Duvalier – ou Baby Doc –, que ocupa a presidência até 1986, após ser destituído por mobilização norte-americana (NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION, 2006). Os Duvalier simbolizam o retorno da elite negra ao poder, antes controlado, desde Boyer, pelos mulatos. O antagonismo entre negros e mulatos se acentuava cada vez mais, e a retomada do poder pela elite negra resultou em um regime de terror no Haiti. A população sofreu com a violência dos Duvalier: ao longo dos 30 anos da ditadura, 30 mil pessoas morreram e um milhão de haitianos se exilaram, além do aumento drástico da pobreza extrema no país (FIGUEIREDO, 2006; DIAS, 2013).

Novamente, o povo haitiano passa a lutar por sua libertação. O fim do Duvalierismo gera grande instabilidade política, que se manifesta por meio de seis mudanças na presidência do país de 1986 até a chegada de Jean-Bertrand Aristide, em 1991. É estabelecida uma ditadura militar com a governança do general Henri Namphy, que assume o poder de 7 de fevereiro de 1986 a 7 de fevereiro de 1988. Leslie Manigat é eleito presidente – após eleições duvidosas – e ocupa o cargo até 20 de junho de 1988, sendo destituído por um golpe de Estado liderado por seu antecessor. Namphy retorna à presidência, mas é deposto após três meses de governo pelo general Prosper Avril, que governa até 10 de março de 1990. Avril deixa o cargo vago após manifestações populares. O poder executivo é passado a Hérard Abraham, que, após três dias de governo, renuncia e passa a presidência para Ertha Pascal Trouillot, a primeira mulher a assumir o cargo de presidente no Haiti (NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION, 2006; RAMOS, 2018).

Em fevereiro de 1991, o ex-padre Jean-Bertrand Aristide assume o cargo de presidente do Haiti. O resultado das urnas é questionado, tendo como consequência a deposição de Aristide em setembro de 1991. O poder passa, novamente, para os militares. Nesse momento, o país vivia uma extrema crise econômica, social e ambiental. A Comunidade Internacional – principalmente os Estados Unidos – contesta a legitimidade do governo militar, e se mobiliza para que o presidente destituído retorne ao cargo. O Haiti, então, passa a sofrer embargos comerciais, que prejudicam profundamente a economia haitiana (FIGUEIREDO, 2006; PATRIOTA, 2010; DIAS, 2013).

Em 1994, o ex-padre retorna ao poder com o apoio dos Estados Unidos, da ONU e de outras nações. O retorno de Aristide ao cargo, no entanto, não representou uma retomada das mudanças na organização sociopolítica do Haiti, pois o presidente "reproduz os mesmos vícios políticos de seus antecessores, instalando uma polícia política e conduzindo seus opositores à morte ou ao exílio" (ROSA, 2006, p. 20). Aristide dissolve as Forças Armadas e, em 1995, apoia a eleição de René Préval como presidente subsequente do Haiti. Ambas as presidências foram marcadas por discórdias políticas, disputas por interesses e poder, e uma profunda e crescente crise econômica (NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION, 2006; GUERRA, BLANCO, 2017). Aristide retorna ao poder em 2000, e com isso uma instabilidade política e profunda crise econômica se instauram no país. Devido à situação caótica no Haiti, o presidente renuncia em 2004.

O Haiti vivia um momento de ingovernabilidade. O parlamento e o sistema judiciário não funcionavam de maneira adequada, a presença de paramilitares aumentava a violência no país e a corrupção era rompanete (NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION, 2006). Em meio ao caos, o presidente interino, Boniface Alexandre, pede ajuda à Comunidade Internacional para auxiliar na estabilização do país. Em abril de 2004, após aprovação da Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), oficializou-se a MINUSTAH². O objetivo da Missão era garantir um ambiente estável para a consolidação política e melhoria econômica no país (PATRIOTA, 2010; DIAS, 2013; GUERRA, BLANCO, 2017).

Desde 1990, o Haiti foi receptor de nove missões de paz da ONU, todas relacionadas à instabilidade político-social, traço marcante na realidade haitiana (GUERRA, BLANCO, 2017; RAMOS, 2018). A MINUSTAH atuou nas esferas securitária, política e de garantia dos Direitos Humanos no país, em parceria com outras agências internacionais, como: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização dos Estados Americanos (OEA), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e ONGs (GUERRA, BLANCO, 2017). A Missão, apesar de ser alvo de diversas críticas

² Ressalta-se a grande presença latino-americana na Missão. Militares dos seguintes países compunham as tropas da MINUSTAH: Argentina, Benin, Bolívia, Brasil, Canadá, Chade, Chile, Croácia, França, Jordânia, Nepal, Paraguai, Peru, Portugal, Turquia e Uruguai (HAMANN; TEIXEIRA, 2017).

por organizações haitianas e internacionais³, foi responsável pela pacificação de bairros da capital, antes controlados por gangues, além de ter auxiliado na consolidação das eleições no país: desde 2004, o Haiti passou por três eleições pacíficas, fato inédito na história haitiana (HAMANN; TEIXEIRA, 2017).

A presença dos capacetes azuis no Haiti não foi suficiente para proporcionar um progresso no contexto de desenvolvimento do país. Após oito anos de conflitos, o Haiti não só possui uma economia debilitada, como também representa um país onde claramente se imprime a violência e repressão de governos anteriores (DIAS, 2013, p. 62).

Em 15 outubro de 2017, a MINUSTAH encerra suas atividades, sendo substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUSJUSTH) (HAMANN; TEIXEIRA, 2017). De menor abrangência que a MINUSTAH, o objetivo da MINUSJUSTH é contribuir para a consolidação das leis haitianas, além de contribuir para o treinamento da polícia nacional e no cumprimento dos Direitos Humanos no país (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018; RAMOS, 2018). O encerramento da MINUSJUSTH foi aprovado pelo CSNU em 15 de outubro de 2019, dois anos antes da data prevista para o fim das atividades (O GLOBO, 2019a).

René Préval também retorna à presidência do país em 2006, dois anos após a renúncia de Aristide. Préval foi o primeiro chefe de Estado eleito democraticamente a encerrar um mandato sem sofrer ou realizar um golpe de Estado (FIGUEIREDO, 2006). Seu segundo mandato foi marcado pela alta inflação de alimentos, pela permanência das tropas da ONU no Haiti – devido à incapacidade do governo de, sozinho, sanar as necessidades da população – e pelo terremoto que devastou o país em janeiro de 2010. Como consequência da desordem criada pelo sismo, as eleições legislativas e presidenciais, planejadas inicialmente para fevereiro de 2010, foram adiadas para novembro de 2010 (PALLARDY, 2018).

O ex-músico Michel Martelly foi eleito presidente nas eleições de 2010, e assumiu o cargo em maio de 2011. Martelly foi eleito com o *slogan* de campanha *Haiti is open for business*, e foi considerado o presidente mais liberal de todo o período democrático haitiano. Durante seu

³ Há críticas quanto ao desrespeito da MINUSTAH à soberania e autodeterminação do Haiti, além de casos de violência sexual contra mulheres e crianças por parte dos capacetes azuis. A Missão também foi responsável pelo surto de cólera no país, em outubro de 2010 (HAMANN; TEIXEIRA, 2017).

período no cargo, ele criou mais de 500 mil empregos e também explorou o potencial turístico da ilha, celebrando acordos com empresas como a Marriott Hotels & Resorts para a construção do primeiro hotel internacional no Haiti (THE ECONOMIST, 2012). Ele deixou o cargo em 2016. Seu sucessor, todavia, não assumiu a presidência logo após a saída de Martelly, uma vez que foi alvo de suspeitas de fraude eleitoral. Entre fevereiro de 2016 e fevereiro de 2017, a presidência foi ocupada por Jocelerme Privert, eleito pela Assembleia Nacional para preencher o vácuo de poder até a resolução do caso das eleições (OPERA, 2019). Após ser absolvido das acusações, a presidência foi assumida pelo empresário Jovenel Moise, eleito por voto direto em novembro de 2016 (AL JAZEERA, 2017).

O governo de Moise é alvo de protestos desde o momento em que assumiu a presidência, em fevereiro de 2017. O Haiti vivenciou um mês de paralisação geral, entre agosto e setembro de 2019, devido à escassez de combustíveis na região da capital, e a oposição segue pedindo a renúncia do presidente. As maiores críticas a Moise estão vinculadas à inércia em relação ao combate à corrupção generalizada, além das medidas econômicas errôneas, que foram incapazes de impulsionar a economia nacional (O GLOBO, 2019b).

A crise política que assola o país foi herdada do governo anterior, insatisfeito com o partido político de Moise, Partido Haitiano Tet Kale⁴, fundado pelo ex-presidente Michel Martelly. Tanto Martelly quanto Moise são acusados por corrupção – mais especificamente, pelo desvio de fundos de ajuda internacional. Além disso, a população haitiana vive uma realidade caracterizada por insegurança alimentar, doenças e crise econômica. A crise dos combustíveis, principal motivo das últimas manifestações no país, deu-se após a eliminação de subsídios do qual o Haiti se beneficiava pelo Programa Petrocaribe⁵, da Venezuela, além do fim dos subsídios do governo haitiano à energia – decisão essa devido a medidas acordadas com o FMI (OPERA, 2019).

A partir da apresentação da história política haitiana, compreende-se que o país não dispõe de uma cultura institucional democrática consolidada. Os mais de 30 golpes de Estado e 20 Constituições representam a marcante instabilidade do sistema político-legal do Haiti

⁴ Original: “Haitian Tèt Kale Party”.

⁵ Em fevereiro de 2019, a *hashtag* #PetroCaribeChallenge tornou público o escândalo de corrupção relacionado ao desvio de bilhões de dólares do subsídio proveniente da PetroCaribe. Estima-se que, entre 2008 e 2016, mais de US\$3,8 bilhões foram desviados (OPERA, 2019).

(OPERA, 2019). Dessa forma, a próxima seção fará uma análise geral da situação atual haitiana e dos efeitos do terremoto de 2010 para o Haiti.

2.2 PANORAMA ATUAL HAITIANO E O TERREMOTO DE 2010

O Haiti é lar de mais de 10 milhões de habitantes, dentre as quais mais de 2 milhões residem na capital, Porto Príncipe. Os idiomas oficiais do país são o francês e o crioulo, e aproximadamente 95% da população haitiana é negra. Em 2015, apenas 60% da população era alfabetizada. A religião mais praticada no país é o Catolicismo, mas o sincretismo religioso entre Catolicismo e Vodou marca as práticas religiosas da maioria dos haitianos (CIA WORLD FACTBOOK, 2019).

O sistema escolar no Haiti foi muito prejudicado pelo terremoto de 2010, que destruiu a maioria das escolas da capital. Aproximadamente metade da população acima de 15 anos é analfabeta, e cerca de 30% das crianças em idade escolar estão inscritas no sistema educacional. O controle da maioria das 15 mil escolas primárias do país é realizado pelas comunidades locais ou por instituições religiosas, e as aulas do ensino fundamental são lecionadas em crioulo, sob a justificativa de incentivar a identidade nacional. As provas para o ingresso na educação secundária, todavia, são em francês. Dessa forma, menos de 2% dos alunos conseguem realizar o exame. Existem 13 universidades no país, e estima-se que 85% dos cidadãos com diploma universitário escolhem emigrar (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018; SCHOLARO, 2019).

O PIB haitiano, em 2018, era de US\$9,658 bilhões, sendo um dos menores PIBs do mundo (WORLD BANK, 2018). A fraca economia tem como explicação a incessante instabilidade política, a má qualidade da educação, as repetidas catástrofes naturais e o contexto histórico do país – ressaltando as dívidas resultantes de acordos de reconhecimento da independência e os diversos embargos comerciais. A economia é altamente dependente de ajuda externa, e a realidade do país é marcada por instabilidade de preços, desigualdade social e dependência da população em rendas vindas do exterior e ajuda humanitária (DIAS, 2013).

As condições sanitárias do país são precárias: aproximadamente 64,8% da população tem acesso à água de qualidade (UNDP HAITI, 2019). Aproximadamente 2% da população está infectada com o vírus da AIDS, sendo a doença uma ameaça à vida dos haitianos. A população também está exposta a outras doenças que podem ser fatais, como diarreia, hepatites A e E, febre

tifoide, dengue e malária. Em 2018, a expectativa média de vida era de 64 anos (CIA WORLD FACTBOOK, 2019). Após o sismo, o número de agentes da MINUSTAH no Haiti aumentou significativamente. A chegada da nova leva de capacetes azuis trouxe consigo uma epidemia de cólera, que atingiu mais de 800 mil pessoas e deixou quase 10 mil mortos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018).

O Haiti é considerado uma república semi-presidencial. O chefe de Estado é eleito por voto popular para um mandato de cinco anos, e não pode exercer dois mandatos consecutivos. O cargo de Primeiro-Ministro – ou chefe de Governo – é escolhido pelo Presidente e ratificado pela Assembleia Nacional. Cabe ao Primeiro-Ministro, em consulta com o Presidente, escolher os demais ministros do governo. Quanto ao legislativo, o Senado é composto por 30 senadores, eleitos por voto popular para um mandato de seis anos. A Câmara dos Deputados tem 99 membros, eleitos por voto popular para um mandato de quatro anos (CEPAL, 2019; CIA WORLD FACTBOOK, 2019). Atualmente, Jovenel Moise ocupa o cargo de chefe de Estado, no poder desde 2017. O chefe de Governo é Fritz William Michel, no poder desde julho de 2019, após a renúncia do Primeiro-Ministro Jean Michel Lapin.

O Haiti, assim como tantos outros países latino-americanos, é caracterizado por um Estado de Direito fraco e ineficiente, resultante do contexto histórico de disputas individuais por poder. A corrupção prejudica a alocação de meios de maneira eficiente, bem como diminui a quantidade de riqueza a ser empregada em melhorias para o país. A confiança da população nas instituições é baixa, e a Comunidade Internacional também não vê o país como uma região segura para investimentos (DIAS, 2013).

A corrupção sempre fez parte da realidade haitiana. De acordo com o Transparency Internacional (2018), que mede o *Corruption Perceptions Index* (CPI)⁶ nos países, o Haiti é considerado o segundo país mais corrupto do continente americano. Ele ocupa a 161ª posição, de 180 países, com um CPI de 20, sendo, assim, uma das nações com maior índice de corrupção no mundo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018).

Em 12 de janeiro de 2010, um terremoto de magnitude 7.0 atingiu o país, cujo epicentro foi a 25 quilômetros da capital. O sismo devastou a infraestrutura de Porto Príncipe, que estava em processo de recuperação após as tempestades e furacões de 2008. A destruição da capital não

⁶ O índice é medido de 0 a 100, sendo 100 um país completamente livre de corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018).

afetou somente a capacidade de governança e administração do país, mas também resultou na inabilidade em coordenar a ajuda humanitária recebida após o terremoto (BIQUET, 2013). O terremoto prejudicou profundamente o sistema administrativo do país e a população. Estima-se que mais de 220 mil pessoas morreram e 2,3 milhões de haitianos ficaram desabrigados. Os efeitos do sismo também foram sentidos pelos países vizinhos, incluindo República Dominicana, Cuba, Jamaica e Porto Rico (PALLARDY, 2018; CIA WORLD FACTBOOK, 2019; PNUD HAITI, 2019).

Após o desastre, aumenta-se o efetivo militar da MINUSTAH, visando a prestar auxílio à população afetada (HAMANN, TEIXEIRA, 2017). O escopo de atuação da MINUSTAH passou a abranger a reconstrução do aparato estatal e a recuperação econômica do país, ambos destruídos pelo terremoto (GUERRA, BLANCO, 2017). Nos primeiros momentos após o sismo, o Brasil enviou ao Haiti um hospital de campanha, que rapidamente entrou em funcionamento. O hospital aumentou significativamente a capacidade de atendimento à população, uma vez que a maioria dos hospitais haitianos foi destruído e o hospital da ONU estava priorizando atendimento aos membros da MINUSTAH (HAMANN; TEIXEIRA, 2017).

O Haiti já recebia ajuda internacional antes do terremoto, embora os valores não possam ser comparados aos arrecadados após o desastre. Entre 1990 e 2003, o país recebeu mais de US\$4 bilhões em ajuda nos âmbitos bilateral e multilateral. Desse valor, mais de US\$1,2 bilhão foi doado pelo vizinho Estados Unidos. Em 2004, cria-se o *Interim Cooperation Framework* (ICF), responsável por elencar por prioridade as áreas mais necessitadas de intervenção visando à recuperação haitiana. Em conferência realizada em julho de 2004, arrecadou-se, entre doações e empréstimos, mais de US\$1 bilhão. Destaca-se, nesse valor, as doações da Comunidade Europeia (US\$288 milhões) e dos Estados Unidos (US\$207 milhões), além dos empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (US\$260 milhões) e do Banco Mundial (US\$150 milhões) (NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION, 2006).

Julga-se que a resposta ao sismo foi adequada nos momentos iniciais, considerando o alto grau de mobilização dos atores. A Organização Internacional não Governamental (OING) Médicos Sem Fronteiras afirma que o período pós-terremoto no Haiti foi o de maior ação da organização desde sua criação (BIQUET, 2013). Em abril de 2010, foi criado o *Interim Haiti Recovery Commission* (IHRC), uma parceria entre o governo haitiano e os doadores para coordenar e fiscalizar os auxílios humanitários, visando a alinhar a alocação de recursos aos

objetivos traçados (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011). Além do IHRC, também foi criado o *Haiti Reconstruction Fund* (HRF), que visa a monitorar a ajuda humanitária em nome de doadores menores que não têm como supervisionar os projetos. A maioria do dinheiro, todavia, é direcionado e alocado através de ONGs (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011; HAITI RECONSTRUCTION FUND, 2019).

Destaca-se, dentre os programas criados por nações estrangeiras, o programa canadense *Habitat for Humanity*, que ajudou a reduzir o número de pessoas sem abrigo para 100 mil em 2014. O programa forneceu subsídios para ajudar a reparar casas, construir instalações de saneamento e desenvolver programas de treinamento locais em técnicas de reparo e reconstrução. Os dois principais projetos do programa foram *Enabling Neighbourhood Revival*⁷ (2011-2012) e *Investing in People and Business in Haiti*⁸ (2013-2016) (HABITAT FOR HUMANITY CANADA, 2018; PALLARDY, 2018).

O governo haitiano estimou um custo de US\$11,5 bilhões para a reconstrução do país (BBC, 2010). A ONU e um conjunto de países – dentre eles, o Brasil – organizaram, em 31 de março de 2010, a Conferência Internacional de Doadores, realizada exclusivamente para determinar a posição da Comunidade Internacional em relação à situação do Haiti. Durante a Conferência, quase US\$10 bilhões foram arrecadados (DW, 2010; UNITED NATIONS, 2018). Fatores como instabilidade política, falta de qualificação do *staff* haitiano, falta de coordenação das ONGs, desconfiança da competência do governo e medo sobre corrupção na implementação dos programas de auxílio impediram a alocação rápida deste dinheiro (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011).

A corrupção está presente também na ajuda humanitária. Após o sismo, as necessidades das vítimas geraram uma urgência na entrada de investimentos. Não houve tempo, assim, para estabelecer salvaguardas de anticorrupção. A corrupção no âmbito da ajuda humanitária refere-se tanto a fraudes e roubos quanto a desvio de orçamentos e recursos. O país recebeu elevados recursos financeiros da Comunidade Internacional para a reconstrução no pós-terremoto. Até 2011, as ONGs Internacionais envolvidas na recomposição do país haviam arrecadado, sozinhas, mais de US\$1,3 bilhão (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011).

⁷ Tradução do inglês: “Possibilitando o Renascimento da Vizinhança”.

⁸ Tradução do inglês: “Investindo em pessoas e negócios no Haiti”.

Em outubro de 2010, menos de 10 meses após o terremoto, foram registrados os primeiros casos de cólera no Haiti. A bactéria chegou ao país através soldados infectados da MINUSTAH, que atuavam na Ásia e foram realocados para o Haiti visando a auxiliar as vítimas do terremoto (SEGUY, 2014). Além de responsáveis pelo surto de cólera no país, os soldados da MINUSTAH também foram alvo de diversas denúncias de casos de abuso sexual contra mulheres e crianças⁹ (GUERRA, BLANCO, 2017).

Um ano após o terremoto, o Haiti estava marcado por pobreza, chuvas intensas e invernos severos, além de uma epidemia de cólera. Cerca de 800 mil pessoas ainda viviam em tendas nos mais de mil campos temporários instalados na região da capital. A instabilidade política e as eleições de 2010, que elegeram Michel Martelly, pioraram a situação caótica do país (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011). Mesmo com a ajuda de outros países, organizações internacionais, sociedade civil e empresas privadas, a reconstrução do Haiti prosseguiu lentamente. Dois anos após o desastre, mais de meio milhão de pessoas ainda viviam em tendas e, em 2013, 50% dos destroços ainda não haviam sido retirados (SEGUY, 2014; PALLARDY, 2018).

O Haiti, atualmente, é um país marcado por violência e instabilidade. Mesmo quase uma década após o terremoto, mais de 140 mil famílias ainda não vivem em lares decentes. Até maio de 2018, aproximadamente 38 mil pessoas, em sua maioria mulheres e crianças, viviam nos campos temporários construídos para abrigar as vítimas do desastre. Dentre esses campos, a maioria não dispõe de condições sanitárias adequadas (HUMAN RIGHTS WATCH, 2018). O país ainda não conseguiu se recuperar dos danos causados pelo sismo, além de vivenciar grave crise política e econômica. A alta inflação, o déficit de quase US\$90 milhões e a crescente desvalorização do Gourde – moeda haitiana – são indícios de um aprofundamento da crise humanitária no país (OPERA, 2019).

Constata-se, então, que é necessário entender a natureza dos atores presentes no Haiti, e até onde é possível que eles sejam agentes de transformação de longo prazo do país. A entrada massiva de atores de ajuda humanitária no Haiti e os valores arrecadados para investir na reconstrução do país sugerem um desenvolvimento e superação das dificuldades anteriores. Os

⁹ Ressalta-se que nenhum militar brasileiro da MINUSTAH foi acusado por má conduta, como abuso sexual e exploração de menores. O Brasil foi o país que mais enviou tropas para o Haiti, totalizando cerca de 37 mil militares (HAMANN; TEIXEIRA, 2017).

resultados positivos das ações de ajuda humanitária para o desenvolvimento haitiano deveriam ser evidentes, mas não são tão visíveis quanto se imaginaria que fossem.

O próximo capítulo, então, buscará entender o que é ajuda humanitária e desenvolvimento, sob a perspectiva da construção de capacidades de Amartya Sen. A elucidação desses conceitos é importante para que se possa realizar uma análise de quais são os limites e responsabilidades do sistema de ajuda humanitária, bem como o quão importante a construção de capacidades é na melhoria dos padrões de vida da população haitiana.

3 ÈD IMANITÈ AK DEVLOPMAN KÓM BATI KAPASITE¹⁰

Este capítulo intenciona dissertar sobre dois temas: ajuda humanitária e desenvolvimento como construção de capacidades¹¹. Os fundamentos e o conceito de ajuda humanitária serão apresentados, bem como os quatro princípios de ajuda humanitária para a ONU. Buscar-se-á discorrer sobre os principais problemas que caracterizam o atual sistema de ajuda humanitária e também será salientada a importância da mudança na mentalidade dos agentes envolvidos no que tange, principalmente, à cooperação entre atores, na busca por soluções duradouras e na tomada de decisões coordenada e baseada nas necessidades das populações, e não em interesses externos.

Ademais, dissertar-se-á sobre a teoria de desenvolvimento de Amartya Sen. O economista indiano, ganhador do Prêmio Nobel de ciências econômicas, revolucionou os estudos acadêmicos sobre desenvolvimento, antes atrelados, majoritariamente, a fatores econômicos. Em seus trabalhos, Sen defende que o desenvolvimento está relacionado à liberdade do indivíduo de tomar decisões e ter condições de sustentá-las. Para que isso aconteça, deve-se investir na construção de capacidades da população, que resultará na autossuficiência dos locais e na melhoria dos padrões de vida, de acordo com a escolha dos indivíduos. Amartya Sen também é um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), métrica utilizada pela ONU para medir o desenvolvimento dos países.

3.1 AJUDA HUMANITÁRIA: PRINCÍPIOS E IMPERFEIÇÕES

Assim como a maioria dos temas de estudo contemporâneos, não há consenso no meio acadêmico sobre o conceito de ajuda humanitária. Inicialmente, é importante ressaltar que ajuda humanitária é apenas um dos tipos de ajuda estrangeira que são estendidas, diariamente, às regiões e populações que necessitam algum tipo de auxílio. De acordo com Riddell (2007), ajuda internacional consiste na transferência de recursos – financeiros, tecnológicos, de bens, de conhecimento, etc. – de doadores para receptores. Essa conceituação geral é aprofundada de acordo com o modelo de ajuda internacional a ser seguido.

¹⁰ Tradução do crioulo: “Ajuda humanitária e desenvolvimento como construção de capacidades”.

¹¹ Os textos originais de Amartya Sen utilizam o termo em inglês “capability”, que é a junção das palavras “capacidade” e “habilidade”. Neste trabalho, o termo “capacidade” será usado como tradução de “capability”, carregando o mesmo significado adotado por Amartya Sen em suas obras.

O sistema de ajuda internacional existe desde os anos 1960. Desde seu nascimento, discussões sobre o tema sempre foram polarizadas. Há quem defenda o sistema, ignorando os problemas evidentes enfrentados pelo modelo de ajuda internacional. Há, também, os críticos, que relutam em aceitar os benefícios de sua aplicação. Ainda que as evidências apontem que a ajuda internacional contribui para a melhoria dos países, há muito a ser aprimorado. Assim, a chegada do século XXI trouxe consigo o reconhecimento das imperfeições do sistema por parte dos apoiadores de ajuda internacional, e a busca por mudanças (RIDDELL, 2014).

Ação humanitária, então, pode ser compreendida como a assistência, proteção e advocacia a pessoas em necessidade devido a desastres naturais, conflitos armados ou outras causas emergenciais. O objetivo principal da ajuda humanitária é salvar vidas e reduzir o sofrimento no curto prazo, com o intuito de garantir a dignidade do ser humano e buscando construir bases para soluções duradouras (IASC, 2015). Salienta-se, todavia, a diferença entre ajuda humanitária e ajuda para o desenvolvimento, que, cada vez mais se entrelaçam e inter-relacionam. Ajuda humanitária consiste em uma resposta a emergências e questões de curto prazo, enquanto ajuda para o desenvolvimento trata de fornecer contribuições para apoiar processos de desenvolvimento de longo prazo¹² (RIDDELL, 2014).

Nos últimos anos, por um lado, uma quantidade crescente de ajuda emergencial tem sido regularmente distribuída não para salvar vidas e responder às consequências imediatas de um desastre, mas para ajudar a reconstruir as vidas e restaurar os meios de subsistência dos afetados pelas emergências; e, ao fazê-lo, tem sido utilizada para financiar projetos idênticos aos apoiados por fundos de ajuda ao desenvolvimento (RIDDELL, 2014, p. 3).¹³

Os anos 1970 marcam a criação de agências humanitárias – como o Médicos sem Fronteiras (RIDDELL, 2007), cujo objetivo era intervir em emergências e alertar o público sobre tais desastres. Além disso, o número de doações para situações emergenciais, aumentou significativamente. Nos anos 1980, o valor arrecadado para questões humanitárias estava em US\$400 milhões, enquanto no início dos anos 1990 esse valor passou para US\$2.4 bilhões.

¹² Devido à complexidade e profundidade dos estudos relacionados à ajuda para o desenvolvimento, tal tema não será contemplado neste trabalho.

¹³ Original: “In recent years, on the one hand, a growing amount of emergency aid has regularly been deployed not to save lives and respond to the immediate aftermaths of a disaster but to help to rebuild the lives and restore the livelihoods of those affected by emergencies; and in doing so it has been used to fund projects identical to those supported with development aid funds (RIDDELL, 2014, p. 3).”

Destaca-se o papel das ONGs nesse crescimento, que foram as organizações que mais canalizaram esses recursos. Atualmente, os valores mobilizados para ajuda humanitária são ainda maiores: de acordo com o *Global Humanitarian Overview* de 2018, quase 98 milhões de pessoas receberam ajuda humanitária, movimentando um volume de mais de US\$25 bilhões (OCHA, 2019).

No âmbito da ONU, o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) é o principal órgão relacionado à ajuda humanitária. Sua criação tem raízes na Resolução 46/182 da AGNU, em 1991, que ditava medidas para o fortalecimento na coordenação de assistências humanitárias em nome da ONU (OCHA, 2012a). A OCHA reconhece quatro Princípios Humanitários, que devem ser respeitados e seguidos em qualquer ação de ajuda humanitária. Eles servem para orientar e nortear projetos, operações, atividades e programas humanitários.

O princípio da Humanidade consiste na defesa da vida e do bem-estar de todos os seres humanos. A ajuda humanitária deve estar inclinada para garantir dignidade do ser humano, na proteção de vidas e na diminuição do sofrimento. O princípio da Neutralidade enfatiza que a ajuda humanitária deve ser oferecida a quem precisa, sem influência de interesses e posicionamentos em conflitos. Os agentes de ajuda humanitária não devem tomar partido em conflito (OCHA, 2012b; IASC, 2015).

O princípio da Imparcialidade estabelece que a ação humanitária deve ser fornecida considerando apenas a necessidade da vítima, e que os casos priorizados devem ser escolhidos com base na urgência destes. Distinções de nenhum tipo – de nacionalidade, raça, gênero, classe, posição política, etc. – devem ser feitas. Por fim, o princípio da Independência considera que a ação humanitária deve ser autônoma a qualquer objetivo que não seja a melhoria da situação daqueles em necessidade. Objetivos políticos, econômicos ou militares não podem influenciar no fornecimento de ajuda humanitária, e ninguém deve ser favorecido (OCHA, 2012b; IASC, 2015).

Os princípios humanitários importam – eles separam o trabalho humanitário das atividades e objetivos políticos. Qualquer assistência prestada com base em condições ou prioridades políticas (ou outras), e não com base na necessidade, viola esses princípios humanitários e, portanto, não é considerada humanitária. (...) Os agentes humanitários (e

as pessoas a quem servem) estão em perigo se os grupos em guerra os associarem a questões militares, políticas, religiosas ou ideológicas (IASC, 2015, p. 10).¹⁴

Além dos Princípios Humanitários, existem diversos outros conjuntos de normas e medidas sobre ajuda humanitária. Ainda que a maioria dos documentos seja de adesão voluntária, é importante considerar essas outras diretrizes na busca por uma assistência humanitária eficiente. Dentre os documentos existentes sobre o tema, destacam-se três, sendo eles: 1) Código de Conduta para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e ONGs em Combate a Desastres¹⁵; 2) Manual Sphere¹⁶, e; 3) Padrões Fundamentais Humanitários sobre Qualidade e Responsabilidade¹⁷. Tais documentos não são vinculantes e, portanto, não há obrigação de seu cumprimento, mas eles são de extrema importância na evolução das atividades humanitárias (IASC, 2015).

O Código de Conduta para o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e ONGs em Combate a Desastres, criado em 1994, consiste em dez princípios que servem para manter o alto padrão da assistência humanitária e a eficiência (ICRC, 1994). Um dos mais antigos e populares documentos relacionados à ajuda humanitária é o Manual Sphere, resultado de um movimento que tinha como objetivo melhorar a qualidade das ações humanitárias. Pelo Manual Sphere, os principais focos de ajuda humanitária devem ser: 1) fornecimento de água e promoção de higiene e saneamento, 2) segurança alimentar e nutrição, 3) abrigo e assentamento, e 4) saúde (SPHERE ASSOCIATION, 2018). Por fim, o documento Padrões Fundamentais Humanitários sobre Qualidade e Responsabilidade, de 2014, estabelece nove deveres que devem ser seguidos pelos atores com o fim de aprimorar a qualidade e a prestação de contas das ações humanitárias (CHS ALLIANCE; GROUP URD; SPHERE ASSOCIATION, 2014).

Ainda que a ajuda emergencial seja responsável por salvar vidas e auxiliar na reconstrução de padrões dignos de vida, há diversas questões que devem ser pensadas para

¹⁴ Original: “Humanitarian principles matter – they separate humanitarian work from political activities and objectives. Any assistance carried out on the basis of political (or other) conditions or priorities, rather than on the basis of need, contravenes these humanitarian principles and is therefore not considered humanitarian. (...) Humanitarian responders (and the people they serve) are in danger if warring groups associate them with military, political, religious or ideological factions (IASC, 2015, p. 10).”

¹⁵ Original: “Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief”.

¹⁶ Original: “Sphere Handbook”.

¹⁷ Original: “Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability”.

aumentar a eficiência do sistema humanitário. Um dos principais problemas é o *gap* entre os fundos necessários e a arrecadação alcançada. Isso se deve, principalmente, pela falta de coordenação entre as agências humanitárias, que agem com base apenas em suas análises individuais. O ideal seria que, conjuntamente, os atores determinassem quais são as necessidades da população a ser ajudada, com o objetivo de estabelecer uma estrutura de divisão laboral entre os agentes de ajuda humanitária (RIDDELL, 2014).

O ambiente de ajuda humanitária, então, estaria caracterizado por um conjunto de organizações distintas com diferentes missões e origens, que não se comunicam de maneira eficiente e não têm como prioridade o aumento da cooperação entre eles. Além disso, as agências atuam em um meio marcado pela ausência de um ator hierarquicamente superior, que seria responsável por coordenar as ações das organizações de ajuda humanitária. Ainda assim, o objetivo primário dessas organizações é o mesmo: promover auxílio àqueles que precisam de maneira eficiente (STEPHENSON JR., 2005).

A multiplicidade de atores, então, acaba limitando a eficácia das ações de ajuda humanitária (RIDDELL 2007). A coordenação entre os atores de ajuda humanitária seria a melhor maneira de atingir esse aumento de capacidade de auxílio. O motivo principal, então, para que haja uma coordenação entre as organizações é a busca pela maximização da eficácia, além de evitar que duas ou mais entidades façam o mesmo trabalho sem necessidade (STEPHENSON JR., 2005).

Dentre os inúmeros agentes envolvidos na provisão de auxílio emergencial, citam-se: 1) ONU e suas agências, como o UNICEF, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), e o Programa Alimentar Mundial (PAM); 2) ONGs, como o Comitê Internacional de Resgate e o Médicos sem Fronteiras, e; 3) Agências governamentais especializadas em questões humanitárias, como o *Office of U.S. Foreign Disaster Assistance* (OFDA) e *European Community Humanitarian Aid Office* (ECHO).

Obviamente, ONGs e doadores não desempenham, e não precisam, os mesmos papéis em cada emergência. Conseqüentemente, o campo de jogo estratégico é dinâmico, os atores institucionais são igualmente dinâmicos e o próprio jogo está sujeito a alterações,

pois não existem regras fixas sobre quais instituições desempenham determinados papéis (STEPHENSON JR., 2005, p. 341).¹⁸

Há, todavia, alguns empecilhos em relação à busca por um maior grau de coordenação entre os atores. Primeiramente, as organizações envolvidas em ajuda humanitária dependem, essencialmente, de doações. Existe, assim, competição pelos recursos. Além disso, os atores também competem pela posição “pioneira” nos casos que demandam ajuda humanitária. Ao ser a primeira organização a se estabelecer e começar a prover auxílio à população em necessidade, a atenção da mídia é direcionada a esse primeiro responsável pela ação – e essa divulgação pode atrair novos doadores. Os atores envolvidos nas assistências humanitárias, então, resistem à ideia de que o aumento da coordenação entre eles deva acontecer (STEPHENSON JR., 2005).

As organizações humanitárias têm dificuldades também na execução dos projetos. Os países e populações mais preparados – com um ambiente político estável e fortalecido – para receber ajuda são os que menos precisam dela. Em vez disso, os necessitados encontram-se em regiões inóspitas e precárias, de difícil acesso e sem uma estrutura governamental sólida, diminuindo, assim, as chances de eficiência da ajuda para além do curto prazo (RIDDELL, 2014).

Cada país receptor de ajuda humanitária é único e dispõe de características próprias, não havendo a possibilidade de criar um modelo geral a ser seguido pelos atores. Alguns países dispõem de um sistema institucional coeso e fortalecido, enquanto outros mal conseguem manter as atividades governamentais. Essas diferenças devem ser consideradas para entender qual será a melhor estratégia de inserção no país pelos atores de ajuda humanitária, e se os projetos serão apoiados pelos governos ou não. Além disso, devido às peculiaridades de cada país, ONGs locais e organizações que já atuavam na região detêm um grau de conhecimento superior ao de agentes que passarão a agir no país de maneira emergencial. A capacidade de cooperação entre os atores locais e os estrangeiros deve ser incentivada, pois trará, possivelmente, uma maior eficiência às ações humanitárias (STEPHENSON JR., 2005).

¹⁸ Original: “Obviously, NGOs and donors do not, and need not, fulfil the same roles in each emergency. Consequently, the strategic playing field is dynamic, the institutional actors are equally dynamic and the game itself is subject to change since there are no fixed rules concerning which institutions perform which roles (STEPHENSON JR., 2005, p. 341).”

Por outro lado, os países e comunidades que mais precisam de ajuda serão os que mais provavelmente serão deficientes em muitas, senão na maioria das características principais que provavelmente serão cruciais para garantir a entrega de ajuda eficaz (RIDDELL, 2014, p. 26).¹⁹

A falta de transparência dos agentes humanitários, principalmente das ONGs – por serem organizações, em sua maioria, menores quando em comparação a agências subordinadas à ONU e a órgãos governamentais de ajuda humanitária –, é outro fator prejudicial à eficiência da ajuda emergencial (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011). Entende-se que a deficiência de dados pode, em parte, ser explicada pelo fato de o auxílio fornecido ser fornecido em momentos de desorganização, em que o governo está debilitado. Assim, há uma maior dificuldade em coletar informações, mas a busca por dados é essencial para que se consiga analisar a efetividade das ações e para dificultar que o ambiente de ajuda humanitária seja um meio para a prática da corrupção (RIDDELL, 2014). Além disso, no âmbito das organizações, é importante que a arrecadação e alocação de fundos sejam divulgadas para o público, além da publicação de relatórios feitos por corpos de monitoramento com o intuito de analisar o grau de eficiência das ações do ator (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011).

Atualmente, não há uma entidade superior que tenha autoridade para forçar a coordenação das atividades entre as organizações. Ainda que a OCHA exista, e aja em busca de aprimorar o sistema de assistência humanitária, a agência tem como prioridade coordenar apenas as entidades de ajuda humanitária que estão sob o escopo da ONU. Não haveria, ainda, capacidade suficiente para assumir a responsabilidade de coordenar todo o sistema de ajuda humanitária no mundo. Um sistema de coordenação eficiente demandaria: 1) planejamento estratégico, 2) compartilhamento de informações, 3) mobilização de recursos, 4) estruturas comuns de responsabilidade (visando a criar uma divisão do trabalho nos locais que necessitam auxílio) (STEPHENSON JR., 2005).

Além da OCHA, existe também o Comitê Permanente Interagencial (IASC), que é um fórum de coordenação de assistência humanitária. A função do fórum é conectar agências da ONU com as demais organizações humanitárias que não são do escopo da ONU, visando a aumentar o contato entre os atores. O IASC nasceu em 1992, também em resposta à Resolução 46/182 da AGNU, como mais um meio de fortalecer a ajuda humanitária (IASC, 2019).

¹⁹ Original: “In contrast, those countries and communities most in need of aid will be those most likely to be deficient in many if not most of the core characteristics that are likely to be quite crucial in ensuring the delivery of effective aid (RIDDELL, 2014, p. 26).”

Ainda que a realidade de ter uma entidade responsável pela coordenação da ajuda humanitária mundial esteja distante, isso não quer dizer que os atores não podem coordenar entre si, ajudando uns aos outros para que o trabalho seja mais eficiente. Para que isso aconteça, todavia, demanda-se um certo grau de confiança entre as organizações, além de um mínimo esforço para que se crie uma divisão do trabalho. Como, devido às questões salientadas anteriormente, os atores são competitivos, entende-se o porquê de haver dificuldade em estabelecer confiança entre eles. A questão da divisão das ações abarca, também, outro ponto característico do contexto de ajuda humanitária: cada caso é único, não havendo a possibilidade de replicar estratégias gerais, pois as singularidades do contexto devem ser consideradas. Além disso, as organizações são complexas e capazes de atender a diferentes áreas de assistência, dependendo das circunstâncias (STEPHENSON JR., 2005).

A sustentabilidade dos projetos é uma das maiores dificuldades para os atores de ajuda humanitária. De acordo com Riddell (2014), evidências mostram que projetos, em sua maioria, são bem-sucedidos logo após sua implementação. Quando, todavia, os dados de médio ou longo prazo são examinados, há uma tendência de queda dessas avaliações positivas. No que tange às ONGs, especificamente, um dos maiores impeditivos à manutenção dos projetos é a dependência de doações para o financiamento dos projetos.

Constata-se, então, que o sistema de ajuda humanitária precisa, urgentemente, de mudanças. Esse sistema tem, cada vez mais, influência na política mundial, considerando o alto grau de complexidade das relações entre os agentes e da grande quantidade de atores – e dinheiro – envolvida, e carece de transformações para que o objetivo maior de ajuda humanitária – salvar vidas e diminuir o sofrimento das populações – seja cumprido. A busca por soluções duradouras deve ser prioridade ao criar e executar projetos. Para que as ações proporcionem uma real superação da crise humanitária vivida pelas populações envolvidas, é preciso que as organizações incluam em seus programas a construção de capacidades de locais (AUDET, 2011).

Foi agora demonstrado que, se as organizações internacionais não levarem em consideração a capacidade local em sua intervenção, a presença estrangeira poderá ter o efeito oposto ao esperado, a saber, a erosão da capacidade local. Houve numerosos casos

em que se constatou que a presença de organizações humanitárias estrangeiras ajudou a estabelecer um sistema de dependência ocidental (AUDET, 2011, p. 1156).²⁰

A destruição das capacidades locais após a entrada de agentes de ajuda emergencial na região, infelizmente, acontece com frequência. Esse aumento da vulnerabilidade acaba resultando na necessidade prolongada da permanência das organizações humanitárias com o intuito de garantir o provimento de serviços básicos. O papel das agências humanitárias, então, deve ser expandido para ampliar o suporte às associações locais, a transferência de habilidades para a população nacional e a delegação de responsabilidades, a fim de aumentar o envolvimento das agências nacionais e a eficiência das ações humanitárias (AUDET, 2011).

Assim, para que o movimento humanitário mantenha seu propósito, preserve seu valor e responda às críticas sobre o impacto de suas ações, ele deve ampliar sua resposta através de uma consideração sincera e profunda da capacitação humanitária local. As organizações internacionais precisam repensar suas ações e transformar seu modelo de gerenciamento de um modelo de 'serviços prestados' para 'suporte e capacitação local'. Essa mudança implica que eles não devem mais ser guiados de acordo com seus próprios interesses e capacidades, mas de acordo com os interesses e capacidades de seus parceiros do Sul (AUDET, 2011, p. 1164).²¹

A elucidação das teorias formuladas por Amartya Sen auxilia o entendimento do que é a construção de capacidades e como inserir essa formação no âmbito da ajuda humanitária. A maneira como as ações humanitárias são executadas deve ser repensada: é crucial envolver a população local no processo de fornecimento dos auxílios emergenciais. Além disso, é necessário que o sistema humanitário considere em seus planos ações que garantam a sustentação das melhorias alcançadas. Para isso, a formulação dos projetos precisa ser pensada focando em soluções duradouras e que sigam beneficiando o povo no longo prazo (RIDDELL, 2014). De uma maneira geral, a construção de capacidades pode ser definida como transferência de habilidades e

²⁰ Original: “It has now been demonstrated that if international organizations do not take local capacity into consideration in their intervention, foreign presence can have the opposite effect to that hoped for, namely the erosion of local capacity. There have been numerous cases in which it has been found that the presence of foreign humanitarian organizations has helped to establish a system of Western dependence (AUDET, 2011, p. 1156).”

²¹ Original: “Thus, if the humanitarian movement is to maintain its purpose, preserve its value, and respond to criticism about the impact of its action, it must broaden its response through sincere and deeper consideration of local humanitarian capacity-building. International organizations need to rethink their actions and transform their management model from one of ‘delivering services’ to one of ‘support and local capacity-building’. This change implies that they should no longer be guided according to their own interests and capacities, but according to the interests and capacities of their Southern partners (AUDET, 2011, p. 1164).”

conhecimentos de estrangeiros para locais. Embora a urgência da construção de capacidades esteja cada vez mais evidente, a maioria das organizações ainda não prioriza tal ação. A construção de capacidades – juntamente com a resistência ao aumento de cooperação entre os atores – é um dos maiores pontos de desacordo no sistema humanitário (AUDET, 2011). Dessa forma, a próxima seção tratará do conceito de desenvolvimento sob a perspectiva da importância da construção de capacidades, teorizada por Amartya Sen.

3.2 DESENVOLVIMENTO SOB A PERSPECTIVA DE AMARTYA SEN

Ao perceber a crise alimentar na Índia, Amartya Sen passou a buscar maneiras de realizar reformas sociais com o intuito de melhorar a condição de vida em países subdesenvolvidos (THE NOBEL PRIZE, 2019). Para Sen, a liberdade é o maior objetivo do desenvolvimento, uma vez que não consiste apenas na garantia de direitos, como também no acesso a oportunidades e ao ato de escolher. O verdadeiro desenvolvimento seria, então, a garantia de liberdade de escolha às pessoas e dos meios que elas dispõem (FREITAS et al., 2016).

Amartya Sen nasceu na Índia, em 1933, e pertence a uma família de intelectuais e políticos. O economista já lecionou em diversas universidades renomadas, como London School of Economics e Oxford, e é um dos fundadores do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (THE NOBEL PRIZE, 2019). É o criador, junto a Mahbubul Haq, do IDH, utilizado pelo PNUD para mensurar o desenvolvimento nos países (UNDP BRASIL, 2019).

A base do IDH está na premissa de que as pessoas e suas capacidades deveriam ser os critérios de avaliação do desenvolvimento de um país, não apenas o crescimento econômico. O IDH considera em seu cálculo três critérios: expectativa de vida, nível de escolaridade e PIB per capita. Diversas questões não são refletidas no índice, como desigualdade, pobreza, segurança e empoderamento (UNDP, 2019a). O Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD) também considera os níveis de saúde, educação e renda, mas relaciona esses critérios à maneira como eles são distribuídos entre a população. Os valores de cada dimensão são “descontados” de acordo com o nível de desigualdade existente na área. O IDHAD, então, calcula a perda do desenvolvimento humano devido à desigualdade (UNDP, 2019b).

Ao abranger fatores além do econômico no cálculo do IDH, Sen torna possível acrescentar outras áreas da vida dos indivíduos à noção de desenvolvimento adotada pela

Sociedade Internacional. A visão além do econômico vai contra o pensamento desenvolvimentista *mainstream* da década de 1950, que media o desenvolvimento por parâmetros essencialmente econômicos (FREITAS et al., 2016; IVO, 2014). A teoria de Amartya Sen sobre desenvolvimento difere das demais, uma vez que quebra o paradigma de que o desenvolvimento tem uma forma única a ser aplicada em distintas realidades. Cada vez mais as diferenças entre os povos são relevantes nas relações interpessoais e internacionais, e as diferentes prioridades e realidades devem ser consideradas na busca por melhores condições de vida (FREITAS et al., 2016).

Inicialmente, é importante entender a origem do conceito de desenvolvimento. Os primeiros estudos sobre o desenvolvimento iniciaram-se na década de 1950, e apresentavam uma visão essencialmente economicista sobre o tema. O contexto latino-americano de modernização dirigida pelo Estado da década de 1960 foi incorporado no conceito de desenvolvimento. As crises da década de 1980 e a liberalização da década de 1990 também influenciaram na formulação do que o termo desenvolvimento representa (IVO, 2014).

Com o passar do tempo, percebeu-se que o desenvolvimento não pode ser mensurado considerando apenas indicadores econômicos, uma vez que deve abranger muito mais que a vida econômica do ser humano. Amartya Sen, especificamente, defendia avidamente que não era possível medir o desenvolvimento considerando apenas o PIB ou o aumento de renda individual, pois esses fatores não eram suficientes para refletir a realidade de todos os cidadãos (FREITAS et al., 2016). Assim, o campo de pesquisa foi ampliado para abranger outros fatores, criando novas abordagens sobre o desenvolvimento.

Essa nova fase dos debates sobre o tema passou a questionar a capacidade de ação do indivíduo na busca pelo desenvolvimento. Dessa forma, “vários autores procuraram ressituar os indivíduos no centro de novas abordagens do desenvolvimento” (FREITAS et al., 2016, p. 64). Tal mudança resultou em um foco maior nos atores sociais, sendo essa uma grande mudança em relação às teorias do desenvolvimento anteriores, que defendiam o Estado ou o Mercado como únicos promotores do desenvolvimento.

Para Sen, além da importância do indivíduo no centro do processo, outro fator essencial que deve ser considerado na análise sobre o grau de desenvolvimento de uma Nação é a possibilidade de escolha desses cidadãos. Na visão do autor, a diversidade humana também deve ser inserida nos debates sobre equidade social, uma vez que o mundo é cenário de uma enorme

multiplicidade cultural, abarcando os mais distintos valores e concepções de vida (FREITAS et al., 2016). Assim, buscando respeitar e garantir a possibilidade do ser humano de realizar escolhas, o objetivo final para Amartya Sen é que as pessoas tenham liberdade e disponham de capacidades suficientes para viver do modo como querem. Tal concepção visa a mostrar que as diferenças culturais são infinitas, e que não faz sentido aplicar um modelo engessado de desenvolvimento em regiões diferentes, com visões e valores distintos.

A abordagem seniana afirma que o desenvolvimento só será alcançado se as pessoas dispuserem de meios necessários para alcançarem os fins desejados por elas – sempre salientando a importância da liberdade de escolha do indivíduo (FREITAS et al., 2016). O crescimento das nações ampliaria as capacidades das pessoas, que nada mais são que a soma das coisas que os seres podem ser ou fazer. Assim, a expansão dessas capacidades dá condições às pessoas de escolherem e atingirem os objetivos desejados (DAOU, BRITO FILHO, 2017).

De acordo com SEN (2000, p. 10), o desenvolvimento nada mais é que a “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição enquanto agentes de sua própria mudança”. Essa percepção é contrária aos pensamentos anteriores, que atrelavam o desenvolvimento essencialmente à riqueza e ao sucesso econômico. Na visão de Sen, variáveis econômicas como renda e riqueza são meios para que se alcancem determinados objetivos de melhoria de vida (que variam de acordo com as diferentes prioridades dos povos) (SEN, 1999; KANG, 2011).

A construção das capacidades do ser humano melhoraria a qualidade de vida desta população, resultando, assim, no desenvolvimento, uma vez que mais capacidades geraria um aumento na liberdade de escolha. A possibilidade de escolher – e ter capacidades para sustentar essa escolha – é o fator mais importante a ser alcançado. O maior resultado que o desenvolvimento pode trazer, então, é aumentar a liberdade, proporcionando às pessoas escolherem o que desejam, além de garantir que elas tenham os meios necessários para alcançar tais objetivos (FREITAS et al., 2016).

Em seus estudos, Sen utiliza os conceitos de funcionamentos e capacitações, que são essenciais para o entendimento de sua teoria. Funcionamentos são as atividades que as pessoas valorizam em suas vidas e que são traduzidas como bem-estar. Exemplos de funcionamentos são: nutrição, saúde, e até felicidade. Os funcionamentos são, então, o bem-estar efetivamente alcançado (KANG, 2011).

Diferentemente dos funcionamentos, as capacitações são a liberdade para alcançar o bem-estar. São elas que dão possibilidade às pessoas de escolherem como querem viver. Elas são os meios para que as pessoas atinjam os funcionamentos, garantindo o bem-estar. Amartya Sen defende, assim, a igualdade nas capacitações para todas as pessoas. Todos devem ter direito à liberdade de escolha sobre o modo de atingir o grau de bem-estar desejado (SEN, 1999).

Assim, é dada atenção especial à expansão das "capacidades" das pessoas para levar o tipo de vidas que valorizam (...). Essas capacidades podem ser reforçadas por políticas públicas, mas também, por outro lado, a direção das políticas públicas pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas pelo público (SEN, 1999, p. 18).²²

É essencial ressaltar que a igualdade de capacitações não garante que todos tenham o mesmo grau de bem-estar, uma vez que as escolhas das pessoas divergem. Sen defende, todavia, que o mais importante é que todos tenham as mesmas oportunidades para realizarem as ações que desejam, e não que todos tenham o mesmo nível de bem-estar (DAOU, BRITO FILHO, 2017).

[...] é importante distinguir entre liberdade (refletida pela capacidade) e conquista (refletida pelos reais funcionamentos), e a avaliação da capacidade não precisa se basear em uma doutrina particular que ordene as conquistas e os estilos de vida (SEN, 1992, p. 83).²³

Em seu livro, “Desenvolvimento como Liberdade”, Sen defende que o desenvolvimento real nada mais é que a expansão da liberdade. As liberdades individuais são tidas como essenciais para uma vida digna. Assim, são ressaltadas algumas liberdades substantivas, sendo essas as principais a serem alcançadas pelo ser humano. Tais liberdades estão associadas às capacidades para lutar contra diversos desafios e problemas enfrentados pela Comunidade Internacional. Dentre esses desafios, ressaltam-se a desnutrição, a fome, a mortalidade infantil e também a falta de capacidades que permitam a participação na vida política, como a educação e a informação (SEN, 1999). Não se pode considerar, todavia, que as liberdades substantivas são apenas

²² Original: “Attention is thus paid particularly to the expansion of the "capabilities" of persons to lead the kind of lives they value (...). These capabilities can be enhanced by public policy, but also, on the other side, the direction of public policy can be influenced by the effective use of participatory capabilities by the public (SEN, 1999, p. 18).”

²³ Original: “[...] it is important to distinguish between freedom (reflected by capability) and achievement (reflected by actual functionings), and the evaluation of capability need not be based on one particular comprehensive doctrine that orders the achievements and the life-styles (SEN, 1992, p. 83).”

elementos que levariam ao desenvolvimento. Mais que isso, elas fazem parte do próprio desenvolvimento, e por isso são tanto meios quanto fins.

O sucesso das sociedades poderia, então, ser avaliado considerando as liberdades tidas pelos agentes. O aumento da liberdade é tanto objetivo fim quanto principal meio para alcançar o desenvolvimento. A liberdade não é apenas uma métrica de êxito dos povos, mas também é o que permite a realização escolhas. Mais liberdade permite às pessoas ter mais capacidades para ajudar umas às outras, e essas ações influenciam a dinâmica mundial (SEN, 1999).

As pessoas nascem e crescem em contextos distintos, que vão além da condição socioeconômica. Os diferentes tipos de vida são resultantes de culturas, valores, histórias, e outras variáveis que são responsáveis por diferir os povos do mundo. A escala de importância dos meios e ações que proporcionam qualidade de vida variam de acordo com o contexto de vida das diferentes populações, e tais diferenças devem ser consideradas na busca por capacidades para alcançar o desenvolvimento. A busca pela igualdade de capacidades deve ser completa, considerando todos os critérios que criam essa diferenciação de estilos de vida e de oportunidades (KANG, 2011).

Nos estudos econômicos tradicionais, há um costume de evitar o uso de questões éticas e normativas, considerando a complexidade desses temas e a dificuldade de medi-las para incorporá-las às teorias econômicas. Sen, indo contra os economistas *mainstream*, decide incorporar o debate sobre justiça e ética à sua teoria do desenvolvimento.

Se o objetivo do desenvolvimento passa a ser as vidas dos indivíduos e a liberdade de eles escolherem, para Sen justiça e desenvolvimento se confundem, pois desenvolvimento só ocorre caso a sociedade estivesse em busca de justiça (KANG, 2011, p. 367).

Sen é contra o pensamento econômico de que as decisões do ser humano são tomadas considerando única e puramente seus próprios interesses. As questões éticas influenciam o comportamento das pessoas, que se traduzem em compromissos assumidos por elas nos meios em que vivem (SEN, 1977). Esses compromissos nem sempre estão relacionados ao próprio bem-estar e, por isso, vão além dos interesses individuais. A ética, então, também é responsável por reger as decisões do ser humano, que não é apenas um agente egoísta e autocentrado.

Em seu livro, “A ideia de Justiça”, publicado em 2009, Sen afirma que se deve medir o grau de justiça de determinada ação a partir da capacidade dessa ação de promover mais

liberdade. Justiça e Desenvolvimento, então, se complementam e andam juntos, pois ambos os conceitos estão intimamente conectados com o aumento das liberdades.

Sen é adepto à tese iluminista de que a justiça deve dispor de um caráter universal. Esse argumento se exemplifica na defesa de que os Direitos Humanos – que devem ser garantidos a todos os seres humanos e são reconhecidos pelo Sistema Internacional como essenciais para uma vida digna – são capazes de determinar o que seria justiça, uma vez que são dotados de validade universal (SEN, 2010). Uma sociedade que não consegue garantir o cumprimento dos Direitos Humanos para seus cidadãos, então, não pode ser considerada justa. O autor não acredita que seja possível construir um sistema de instituições que seja perfeito o suficiente para garantir um ambiente justo para a população. Por isso, acredita na capacidade de escolha do indivíduo, que seria o principal responsável por garantir uma sociedade provida de justiça (COSTA; DE CARVALHO, 2011).

Amartya Sen não almeja, todavia, criar uma conceituação perfeita do que é justiça, contentando-se em defender que determinada comunidade pode escolher entre os diversos valores e crenças éticas existentes em seu ambiente. Mais importante que criar um conceito adequado de justiça é transformar a sociedade para que a justiça seja alcançada. Assim, Sen se mostra mais interessado em delinear uma teoria que auxilie na orientação de decisões políticas, sendo estas capazes de ampliar a justiça social. A luta contra as consideradas injustiças intoleráveis – como a fome, a pobreza e a carência de educação – é o foco de suas ações (SEN, 2010; COSTA; DE CARVALHO, 2011).

O autor busca artifícios para que as sociedades sejam mais justas, mas sabe que generalizá-las com o fim de aplicar um mesmo elemento para resolver todas as diferentes situações é ineficaz. Não há como reduzir a complexidade das diferenças mundiais sem cair na armadilha simplista e falha. A pluralidade de valores de cada sociedade é real e deve ser considerada quando decisões são tomadas na busca por um mundo mais justo. Justiça não é aplicar a mesma medida a todos, e sim garantir que os resultados sejam equivalentes de acordo com as necessidades de cada população (SEN, 2010).

Na busca pela justiça, os indivíduos devem ser imparciais quando considerando distintas sociedades. O que é considerado benéfico para determinada população pode não ser o ideal para outra. Além disso, Amartya Sen defende que a responsabilidade ética para com os outros é algo intrínseco ao ser humano. Assim, as decisões econômicas do indivíduo não acontecem

considerando apenas os interesses pessoais, mas também os valores e pensamentos sobre o que é bom para a sociedade em que o indivíduo está inserido. A noção de que a racionalidade humana abrange apenas os interesses próprios é errática para o autor, que acredita que a preocupação e predisposição a pensar nas necessidades dos demais também é algo racional, inerente ao ser humano (SEN, 2010; COSTA; DE CARVALHO, 2011).

A relutância em investir no desenvolvimento de capacidades evidencia a sensibilidade das relações entre organizações internacionais humanitárias e parceiros locais. Muitos dos atores sequer consideram importante a associação com atores da região, embasados na crítica de que tal colaboração resultaria em um atraso na entrega de ajuda emergencial, afinal não veem o porquê de debater estratégias com locais quando podem, simplesmente, agir (AUDET, 2011). Ao se posicionarem dessa forma, todavia, os agentes internacionais ignoram o conhecimento das organizações nacionais sobre a região, a população e o *modus operandi* da localidade que receberá ajuda humanitária – conhecimento esse que é crucial para uma atuação eficiente.

Um dos pontos de construção de capacidades refere-se ao preparo da população local para fazer frente a desastres e conseguir coordenar as ações humanitárias. Para que essas habilidades sejam desenvolvidas, é necessário que haja a transferência de conhecimento por parte dos detentores desse *know how*. O compartilhamento de conhecimento permite ao país receptor educar sua população para que ela consiga, aos poucos, diminuir a necessidade da presença dos atores de ajuda humanitária ao se tornarem aptos a realizarem as tarefas executadas por essas organizações. Além disso, ao incentivar o treinamento de locais, se estará, também, auxiliando no fortalecimento das instituições nacionais e no aumento das capacidades dos nacionais. O planejamento estratégico conjunto entre organizações locais e estrangeiras de ajuda humanitária também é importante, pois aumenta as chances de sucesso na implementação de ações. Ressalta-se, por fim, a redução de riscos e prevenção a desastres, que diminuiria o grau de necessidade da ajuda humanitária (AUDET, 2011; RIDDELL, 2014).

As organizações de ajuda humanitária não investem na construção de capacidades, principalmente, por considerar o tema como parte do escopo das atividades de ajuda para o desenvolvimento. Ainda que a origem da construção de capacidades tenha, de fato, surgido com os programas de desenvolvimento da década de 1980, tal ação é, hoje, inseparável da ação humanitária, uma vez que, ao desenvolver habilidades da população local, as intervenções humanitárias se tornam mais eficientes (AUDET, 2011).

A defesa de que a construção de capacidades não estaria no escopo da ajuda humanitária não é o único argumento por parte de alguns agentes humanitários. As organizações também afirmam que o investimento em capacidades poderia violar o princípio de imparcialidade de ajuda humanitária, pela construção de capacidades – ainda – não ser considerada uma necessidade diretamente relacionada ao alívio do sofrimento. Outra justificativa contrária ao desenvolvimento de capacidades está relacionada ao tempo de permanência das organizações humanitárias nas áreas necessitadas de assistência. A construção de capacidades requer uma determinada quantidade de tempo a ser alocada, e as organizações defendem que esse período seria superior ao tempo de permanência delas nos locais. Em teoria, tal justificativa estaria correta: a presença das agências nos territórios afetados por catástrofes ou conflitos deveria estar delimitada apenas à situação emergencial. A realidade, todavia, é outra: o período de permanência das organizações é muito maior que o considerado necessário para proporcionar alívio imediato. As agências, então, teriam tempo *in loco* para implementar projetos relacionados ao desenvolvimento de capacidades (AUDET, 2011).

No entanto, os casos de emergências complexas e quase permanentes são numerosos, e as organizações que trabalham nessas situações geralmente permanecem lá por um longo período (no Haiti, Colômbia, República Democrática do Congo, Somália, etc.) (AUDET, 2011, 1155).²⁴

O foco das intervenções humanitárias é, e deve continuar sendo, o alívio imediato às vítimas prejudicadas pelas emergências. Essa deve ser a prioridade das organizações humanitárias, mas não é mais possível seguir ignorando as evidências da necessidade da construção de capacidades da população local, tendo em vista o aumento da eficiência das ações de ajuda humanitária. A *expertise* dos profissionais estrangeiros envolvidos no sistema de ajuda humanitária é extremamente valiosa para os nacionais, que precisam tanto de conhecimento diretamente relacionado às atividades de alívio quanto noções de operações indiretas, relacionadas aos estudos de administração, contabilidade, engenharia e direito.

A elucidação dos conceitos de ajuda humanitária e desenvolvimento sob a perspectiva de Amartya Sen é necessária para que seja possível analisar a intervenção humanitária no Haiti e

²⁴ Original: “However, the cases of complex and almost permanent emergencies are numerous, and organizations that work in such situations are generally there for a long period (in Haiti, Colombia, the Democratic Republic of the Congo, Somalia, etc.) (AUDET, 2011, p. 1155).”

seus efeitos para a construção de capacidades da população local. Dessa forma, o próximo capítulo dissertará sobre a ajuda humanitária no Haiti após o terremoto de 2010, e como esse auxílio contribuiu para o desenvolvimento de capacidades dos haitianos. Serão elencadas as falhas e acertos da intervenção humanitária no país, da mesma maneira em que se buscará examinar o progresso da construção de capacidades da população haitiana.

4 BATI KAPASITE KÒM FÒM EMANSIPASYON²⁵

Com base nas informações e conceitos apresentados nas seções anteriores, o presente capítulo abordará, principalmente, como se deu a ajuda humanitária no Haiti, e o quanto essas atividades contribuíram para a construção de capacidades no país. O principal objetivo desta seção é entender o porquê de a dinâmica de ajuda humanitária no Haiti não ter interesse na geração de capacidades, buscando apenas respostas de curto prazo. Com ações voltadas apenas a soluções imediatistas, perpetua-se a pobreza, a dependência de recursos externos e, acima de tudo, justifica-se a própria existência e permanência dos agentes humanitários no país.

A primeira parte do capítulo analisará a conduta dos atores de ajuda humanitária após o sismo de 2010, considerando os erros e acertos das ações. Serão ressaltados, também, dados e casos empíricos para melhor ilustrar os benefícios e prejuízos das decisões relacionadas à emergência humanitária. A segunda parte desta seção buscará elencar o que foi feito pelos agentes de ajuda humanitária para promover a construção de capacidades no Haiti. Serão examinados diversos setores do país, especificando pontos positivos e negativos de cada um deles. Também serão apresentadas ideias e estratégias alternativas às adotadas atualmente pelos atores de ajuda humanitária atuantes no país, oferecendo soluções aos problemas enfrentados pelo Haiti.

4.1 AJUDA HUMANITÁRIA E SEUS EFEITOS NA VIDA HAITIANA

O terremoto de 2010 no Haiti é apontado como a principal emergência humanitária do sistema humanitário já enfrentada pelas Nações Unidas (PATRIOTA, 2010; DIAS, 2013). O sofrimento dos haitianos ocasionado pela tragédia veio acompanhado de uma enorme mobilização internacional para arrecadar fundos. Inicialmente, as doações recebidas tinham como destino o alívio imediato das vítimas. Como, todavia, a ajuda financeira atingiu patamares inéditos no que tange o volume de dinheiro acumulado, a finalidade deste montante passou a abranger projetos de reconstrução do Haiti (BIQUET, 2013; SEGUY, 2014).

²⁵ Tradução do crioulo: “Construção de capacidades como forma de emancipação”.

(...) a urgência não era mais atender às necessidades imediatas dos haitianos, mas trabalhar para melhorar as condições para atender às necessidades de amanhã, reconstruindo o país e fortalecendo o governo por meio de boa governança, democracia etc. (BIQUET, 2013, p. 130).²⁶

Os princípios de ajuda humanitária não são totalmente respeitados no Haiti. Verifica-se que diversas doações entram no país, atreladas à adoção de medidas que deveriam ser deliberadas pelo governo haitiano de maneira independente e livre de pressões. A privatização de empresas e a liberalização comercial são apenas algumas questões que vêm enlaçadas aos recursos financeiros – estes, em sua maioria, fornecidos pelos Estados Unidos, grandes interessados pelo alinhamento da economia haitiana à estadunidense (DIAS, 2013). A associação dos atores de ajuda humanitária com interesses do Norte, que se dá através dos investimentos financeiros, ameaça os princípios de ajuda humanitária de independência e imparcialidade (RÉGNIER, 2011).

Historicamente, os doadores de ajuda humanitária estão mais dispostos a financiar projetos em regiões afetadas por “mega-crisis”, altamente noticiadas pela mídia. Isso causa um descompasso na coordenação de ajuda humanitária internacional, uma vez que regiões que também necessitam auxílio – ainda que em menor magnitude – ficam desassistidas financeiramente. Assim, grandes catástrofes sugarão investimentos financeiros e físicos, enquanto emergências menores sofrerão com a falta de atenção humanitária (FERRIS, 2011).

Em relação aos meios de comunicação, ressalta-se a crítica sobre a maneira como os atores do Norte global retratam o Haiti na mídia internacional – e quais dados são divulgados ou não. A extensa divulgação da catástrofe de janeiro de 2010 foi elemento crucial na arrecadação de fundos para a recuperação do país. A epidemia de cólera, por outro lado, mal foi coberta pela mídia – provavelmente devido ao grau de culpabilidade da ONU pela disseminação da doença no Haiti. Não houve, então, uma divulgação imparcial sobre os acontecimentos no país a nível internacional (BINDER, 2013). A mídia foi, todavia, um meio essencial para a arrecadação financeira para a reconstrução do Haiti.

A movimentação em torno da reconstrução do país não repercutiu apenas financeiramente: a entrada de ONGs no país, que já vinha acontecendo desde o início do milênio, foi sem precedentes. Apenas na área da saúde, mais de 600 atores se fizeram presentes no Haiti

²⁶ Original: “(...) the urgency was no longer to meet the immediate needs of Haitians, but to work on improving conditions to address the needs of tomorrow, by rebuilding the country and strengthening the government through good governance, democracy, etc. (BIQUET, 2013, p. 130).”

para ajudar. O país é, até os dias atuais, conhecido no Sistema Internacional como a República das ONGs (BIQUET, 2013). O início das operações foi difícil: o pouco acesso à internet e as estradas intransitáveis prejudicaram a comunicação e o avanço das equipes de campo. Nos primeiros 10 dias após o terremoto, o porto da capital esteve paralisado, e o aeroporto, ainda que funcional, não dispunha de uma torre de controle adequada, impedindo sua utilização (DIAS, 2013).

Diversas organizações – e o governo haitiano – passaram a defender que a principal estratégia para o Haiti deveria englobar a visão de transformar a catástrofe em oportunidade. O sismo passou de uma tragédia a uma chance de reconstruir o Haiti, alicerçando-o em bases mais sólidas (BIQUET, 2013). A reconstrução da infraestrutura destruída pelo terremoto, a consolidação do Estado de direito, a uma economia moderna e um sistema universitário moderno poderiam levar o Haiti à posição de emergente até 2030. A estratégia econômica estava atrelada a questões neoliberais, como a privatização de estatais, a venda de propriedades para estrangeiros, a diminuição do papel do Estado, o incentivo ao empreendedorismo e a diminuição de impostos (SEGUY, 2014).

A ajuda humanitária no país trouxe consigo a destruição do que restava da estrutura governamental. Os projetos são executados de acordo com as vontades dos atores internacionais, em especial as ONGs estrangeiras, e sem a participação da administração pública haitiana nas decisões (DIAS, 2013). O primeiro-ministro da época, Jean-Max Bellerive, tinha um posicionamento extremamente questionador em relação à atuação das ONGs no país. Em entrevistas, Bellerive criticava o isolamento do governo quanto ao dinheiro recebido pelas ONGs e quanto à identidade dos financiadores de tais atividades (STABROEK NEWS, 2010).

No Haiti, as ações de ajuda humanitária não têm compromisso com as necessidades específicas da população. A fragilidade do governo é, em grande parte, o motivo dessa desconexão. O Estado, que deveria ser o ator coordenador de ajuda humanitária no país, não tem condições estruturais para exercer esse papel. A recuperação da administração haitiana acontece de maneira lenta, e durante esse processo os atores humanitários agem de maneira independente e desalinhada das reais necessidades do Haiti. Ao mesmo tempo em que o governo se vê excluído das ações humanitárias, os atores não compreendem quais são os verdadeiros objetivos do governo (DIAS, 2013).

A não prestação de contas e as ações independentes das mais de 10 mil ONGs presentes em território haitiano prejudicaram a coordenação do governo quanto à organização de ajuda humanitária no país. Além disso, na perspectiva das ONGs, o Haiti pós-terremoto foi um campo de experimentação e aprendizagem. Essa questão foi um problema porque diversas ONGs novas e sem experiência desembarcaram no Haiti com o intuito de contribuir positivamente para a melhoria do país, mas acabaram atrapalhando os atores mais experientes devido à falta de *know how* (DIAS, 2013; SEGUY, 2014).

Seguy (2014) salienta que a proliferação de ONGs estrangeiras no Haiti não representou, necessariamente, um modelo mais eficiente de reconstrução quando em comparação ao plano nacional por parte da sociedade civil haitiana – uma vez que o governo, por sua vez, é historicamente marcado por instabilidades e fragilidades. O autor defende que, se os projetos tivessem sido elaborados e executados tendo o povo haitiano como protagonista, com o auxílio internacional no que tange às doações, ao controle de alocação de recursos e à transferência técnica e intelectual, a reconstrução do país se daria de forma mais consolidada e com uma maior garantia de perpetuação dos feitos.

A justificativa para o não alinhamento entre atores de ajuda humanitária e governo logo após o sismo está relacionada à urgência das necessidades dos haitianos. Não haveria, assim, tempo hábil para alinhar a maneira como a ajuda humanitária seria inserida. Não houve, também, espaço para o debate sobre como a conduta dos agentes deveria ser para que as ações realizadas solucionassem de maneira definitiva os problemas enfrentados pelo país (NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION, 2006; BINDER, 2013). Mesmo passados os momentos mais críticos pós-desastre, o diálogo com a administração haitiana não foi retomado, perpetuando o isolamento haitiano das decisões de ajuda humanitária. A administração nacional perde o controle do que está sendo deliberado e executado em seu próprio território, diminuindo ainda mais o já frágil poder detido pelo Estado.

Os argumentos que defendem o isolamento contínuo do governo na tomada de decisões são baseados na corrupção, inerente à vida política haitiana, e na falta de funcionários capacitados, que preferem trabalhar em ONGs devido aos salários maiores. Ainda que haja coerência em tal argumento, a exclusão da administração haitiana das deliberações gera ineficiência e prejudica a possibilidade de consolidação das decisões tomadas. Ademais, as ações realizadas por outros atores podem estar em desacordo com o modelo de desenvolvimento que o

governo crê ser melhor para o Haiti (NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION, 2006).

Além da exclusão do governo, o povo haitiano também não tem espaço de inserção nas deliberações de ajuda humanitária. As reuniões são conduzidas em inglês e sem tradutores, e os idiomas do país são o francês e o crioulo – sendo o francês um dos idiomas oficiais da ONU. Os contratos relacionados à reconstrução da infraestrutura e fornecimento de serviços são concedidos a estrangeiros. Todo o processo de “reconstrução” é feito alheio à população haitiana, que poderia ser responsável pela realização de tais serviços, garantindo emprego, renda e aquisição de conhecimento (RÉGNIER, 2011; SEGUY, 2014).

Não houve menção ao governo em nenhum dos planos (de recuperação de desastres). (O) governo francês estava colocando uma estrada, as empresas de telefonia celular estavam construindo torres de telefonia celular (...). A classe média (haitiana) estava traduzindo para as ONGs (BOB THEIS, 2011 apud LEE, 2016, p. 59).²⁷

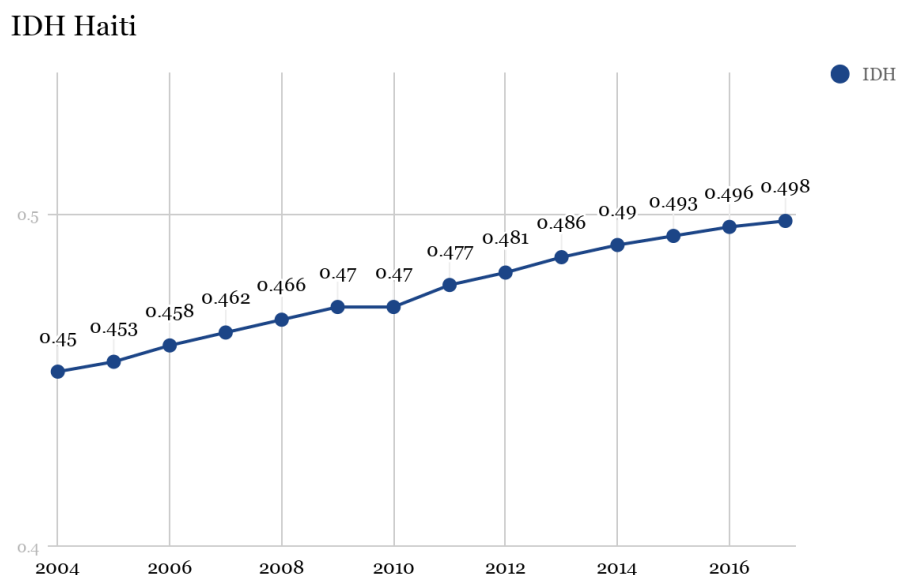
Já antes do terremoto o Haiti passava por problemas econômicos. O relatório Collier, publicado em janeiro de 2009, apontava a necessidade de criar empregos e buscar soluções para a emigração de mão de obra qualificada. A fuga de cérebros é um grave problema no país: em 2014, mais de 80% dos haitianos com diploma de ensino superior saíram do país em busca de melhores condições de vida. Ainda que existam bons empregos no Haiti, os melhores salários encontram-se em ONGs estrangeiras e demais organizações internacionais, cujos contratos são temporários e não garantem estabilidade. Além disso, o país não tem condições de oferecer a qualidade de vida que essa população de graduados está procurando (SEGUY, 2014).

Grande parte da população haitiana emigra. Os diplomados que não têm interesse em trabalhar em ONGs escolhem, em sua maioria, o Canadá como destino de moradia. Os trabalhadores com menos instrução, cuja melhor oportunidade de trabalho no Haiti seria trabalhar em zonas francas, buscam novas possibilidades de vida no Brasil – devido, principalmente, à aproximação entre a população haitiana e os soldados brasileiros enviados por meio da MINUSTAH (SEGUY, 2014).

²⁷ Original: “There was no mention of the government in any of the (disaster recovery) plans. (The) French government was putting in a highway, Cell phone companies were building cell phone towers (...). The middle-class (Haitians) were translating for the NGOs (BOB THEIS, 2011 apud LEE, 2016, p. 59).”

Tais problemas se manifestam nos índices internacionais. O IDH haitiano ocupa, juntamente com o Afeganistão, a 168ª posição de um total de 189 países, sendo o pior índice do continente americano. O índice de 0.498 do Haiti (2017) está abaixo das médias mundial, de 0.504 para países com baixo desenvolvimento humano, e da América Latina e Caribe, de 0.758 – esta última muito longe da realidade haitiana. Ainda que o IDH do país seja, efetivamente, baixo, é necessário ressaltar que os padrões de desenvolvimento humano no Haiti eram muito piores. Entre 1990 e 2017, destaca-se um aumento de mais de 21% do IDH. Ressaltam-se dois acontecimentos que influenciam diretamente esse acréscimo: a chegada da MINUSTAH e do alto contingente de ONGs, a partir de 2004, e a entrada de ajuda internacional em escala sem precedentes após o sismo de 2010 (UNDP, 2019).

Figura 1 – IDH do Haiti (2004-2017)



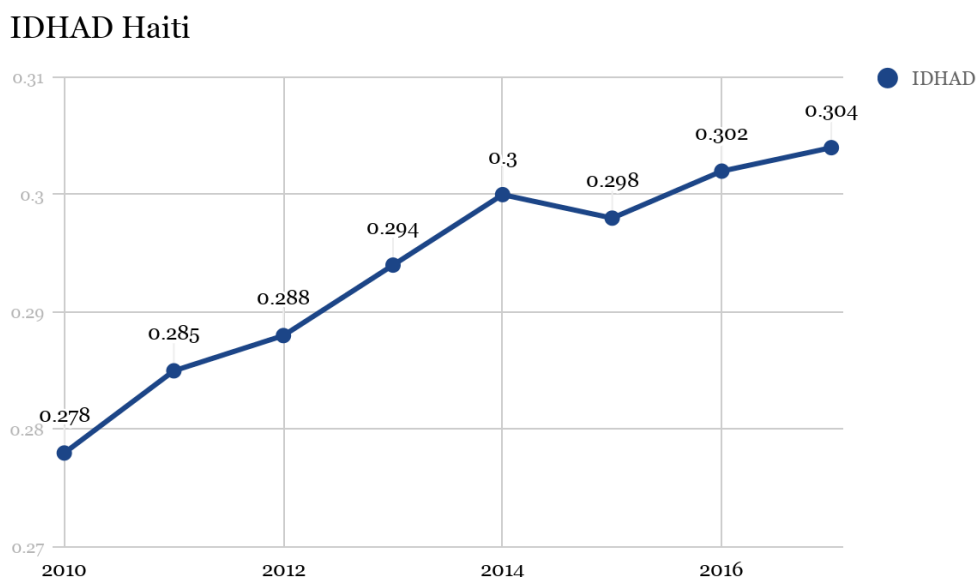
Fonte: adaptada de UNDP, 2019.

A desigualdade haitiana é uma das maiores da América Latina. Enquanto algumas regiões do país buscam criar bases de sustentação para o desenvolvimento humano, buscando condições dignas de vida, outras sequer conseguem garantir acesso a serviços básicos para a sobrevivência, como cuidados médicos, moradia, água potável e saneamento (BIQUET, 2013). Mesmo sendo um dos maiores receptores de doações e atores humanitários em seu território, em 2012, aproximadamente 50% da população haitiana ainda vivia abaixo da linha da pobreza

(LAHATTE, 2017). Essa porcentagem é absurdamente alta quando se considera o grau de mobilização internacional direcionado para ajudar o país.

O IDHAD haitiano é ainda menor em comparação ao IDH. Em 2017, o IDHAD do Haiti estava em 0.304, representando uma queda de 39% em relação ao IDH. Para a América Latina – continente extremamente marcado pela desigualdade –, média de decréscimo percentual em relação ao IDH é de 21.8%, muito abaixo da apresentada pelo Haiti. A desigualdade é, então, um traço marcante no cotidiano nacional. Destaca-se, todavia, que o país apresentava piores condições de desigualdade: em 2010, o IDHAD haitiano era de 0.278 (UNDP, 2019).

Figura 2 – IDHAD do Haiti (2010-2017)



Fonte: adaptada de UNDP, 2019.

Assim como o IDH, o PIB haitiano também foi influenciado pelos acontecimentos de 2004 e 2010. Na época da criação da MINUSTAH, o valor era de US\$3.526 bilhões. Um ano após a entrada da missão de paz de do maior contingente de ONGs no país, o PIB passou para US\$4.274 bilhões. Após a chegada de ajuda internacional, o PIB haitiano, correspondente a US\$6.645 bilhões em 2010, aumentou quase US\$1 bilhão em 2011, atingindo o patamar de

US\$7.555 bilhões. O crescimento, ainda que oscilante²⁸, se manteve: em 2018, o PIB haitiano atingiu US\$9.711 bilhões – o maior valor da história do país (WORLD BANK, 2019a).

O PIB per capita foi severamente afetado pelos eventos acima destacados. Em 2004, o Haiti apresentou pior PIB per capita do país desde a virada do milênio, de US\$1.305. O índice passou a aumentar, atingindo o patamar de US\$1.570 em 2009. O sismo resultou na queda de quase US\$100 no PIB per capita haitiano, que registrou o valor de US\$1.480 em 2010. A recuperação foi rápida e o índice apresentou um acréscimo em todos os anos após 2010. Em 2018, o PIB per capita do Haiti estava em US\$1.870 (WORLD BANK, 2019b).

O PIB não pode, conforme ressaltado no capítulo anterior, ser considerado como índice de medida da eficiência de ajuda humanitária e desenvolvimento. Para que essa relação existisse, todos os esforços de ajuda humanitária e desenvolvimento deveriam ser alocados em questões puramente relacionadas ao crescimento econômico (DIAS, 2013). Ainda que o PIB per capita seja considerado no cálculo do IDH, ele não é o único dado a ser analisado.

Em 2005, com o intuito de aumentar a eficiência da ajuda humanitária, foi elaborada uma reforma humanitária, baseada em três pilares: 1) abordagem *cluster*; 2) financiamento humanitário; e 3) coordenadores humanitários – que consiste, basicamente, na comunicação entre os atores humanitários para evitar a duplicação de esforços. O quarto elemento, “estabelecimento de parcerias”, seria o ponto aglutinador dos pilares. Ainda que o objetivo da reforma fosse a melhoria na eficácia, os resultados não corresponderam ao esperado (DIAS, 2013).

A estratégia de *clusters* foi utilizada na intervenção humanitária pós-terremoto de 2010. Nenhum dos *clusters* estabelecidos, todavia, exerceu o papel de liderança estratégica que era esperado. Os *clusters* mobilizados abrangiam os seguintes setores: 1) alimentação, 2) saneamento e qualidade da água, 3) saúde, 4) abrigo, e 5) logística e materiais básicos (não relacionados à alimentação). O intuito dos atores de ajuda humanitária na utilização da abordagem de *clusters* era melhorar a coordenação e comunicação entre eles (DIAS, 2013).

Os *clusters* não incluíram a população local em sua atuação. Os grupos acreditam que o não envolvimento das ONGs locais é o melhor caminho para uma ação eficiente – considerando as reuniões em inglês e sem a presença de tradutores. Além disso, por se tratar de uma situação de emergência, o pessoal envolvido no alívio do sofrimento deve dispor de capacidade técnica,

²⁸ Verifica-se uma queda nos PIBs de 2015 e 2016 em relação aos períodos anteriores, embora a economia tenha recuperado seu crescimento nos anos seguintes (WORLD BANK, 2019a).

financeira e organizacional – e nem todas as ONGs haitianas se enquadrariam nessas características (DIAS, 2013). Ainda assim, passados os momentos críticos iniciais, o envolvimento das ONGs locais no planejamento de ações seria de grande valia, uma vez que elas conhecem e estão adaptadas à dinâmica haitiana. Por outro lado, as ONGs nacionais seriam beneficiadas através da aprendizagem pela troca de experiências com agentes internacionais.

Após o desastre, a parceria entre o ministro da Saúde haitiano, a OCHA, as ONGs da saúde e outros atores envolvidos na área médica pôs em ação um plano de prevenção, diminuição de riscos e capacidade de resposta a possíveis desastres naturais, como terremotos e furacões. Além dos fatores mencionados, a ideia era, também, preparar os atores para crises alimentares e epidemias (BIQUET, 2013). Não há um consenso, todavia, quanto à eficiência do sistema de *clusters* na ajuda humanitária. Diversos atores – dentre eles, o Médico sem Fronteiras, que não participa do sistema – e acadêmicos defendem a ineficiência de tal sistema (BINDER, 2013).

No Haiti, a prova empírica da ineficácia do modelo de *clusters* veio menos de um ano após o sismo. A epidemia de cólera, que chegou ao Haiti em outubro de 2010, evidenciou o despreparo dos atores. Em 3 meses, 4 mil pessoas morreram e mais de 200 mil casos foram relatados. O *cluster* de saúde pouco auxiliou: os casos de cólera foram, em sua maioria, tratados pelo *Cuban Medical Brigades* e pelo Médicos sem Fronteiras. Entre 2010 e 2011, o programa cubano e a OING – que não participavam da estratégia de *cluster* – trataram 80% dos casos de cólera. A falta de experiência do *cluster* no tratamento da cólera deveu-se, principalmente, ao fato de a doença não ser endêmica na América Latina. Além disso, as condições sanitárias precárias fomentaram a disseminação da doença. Como as mudanças necessárias nessa área não foram providenciadas pelos atores humanitários de outros setores, o Médicos sem Fronteiras, com o intuito de evitar a maior proliferação da doença, age fora de seu escopo e investe na melhoria do setor (BINDER, 2013; BIQUET, 2013).

Outra crítica aos *clusters* refere-se ao número de atores. A estratégia teria como objetivo principal a melhoria na coordenação e na comunicação, mas a enorme quantidade de atores, como no caso do *cluster* de saúde do Haiti, composto por mais de 500 participantes, distancia o modelo de seu objetivo. Assim, agentes humanitários maiores e mais experientes – como o Médicos sem Fronteiras – optam por não participar de *clusters* e preferem agir de maneira mais independente (FERRIS, 2011).

Quanto aos mais de 2,3 milhões de desalojados (PNUD HAITI, 2019), os atores internacionais agiram rapidamente para garantir o fornecimento de tendas e lares temporários nos primeiros momentos que sucederam ao terremoto. A ajuda emergencial, então, foi fornecida, embora sem considerar estratégias de longo prazo, uma vez que não foram feitas ações relacionadas à construção de moradias definitivas e resistentes a terremotos (BIQUET, 2013).

Em 2013, 279 mil haitianos ainda não tinham um lar. A população urbana sofre um problema de pobreza estrutural, que data de antes do sismo. No Haiti, a ajuda humanitária não está apenas auxiliando os afetados pelo terremoto, mas também os haitianos que já não tinham condições dignas de vida antes do desastre. Tal fato deve ser considerado na avaliação dos resultados da ajuda humanitária, uma vez que os atores estão lidando não apenas com as consequências do desastre, mas também com problemas estruturais (BINDER, 2013). É impossível separar os haitianos que estão desabrigados devido ao sismo e aqueles que, antes do desastre, já não tinham lar. Dessa forma, os atores de ajuda humanitária acabam auxiliando a todos, sem distinção de quem seria realmente vítima da catástrofe e quem já vivia em condições miseráveis (FERRIS, 2011).

Insegurança e medo são sentimentos comuns aos haitianos que precisam viver nos campos de deslocados do país. O grau de criminalidade é tamanho que existe uma unidade de investigação direcionada especificamente para a resolução de delitos. Os principais crimes combatidos pela unidade nos campos de deslocados eram homicídio, furtos e roubos, violência doméstica, violência contra mulheres e crianças e crimes sexuais (HAMANN; TEIXEIRA, 2017).

A resposta emergencial às necessidades da população acaba, muitas vezes, tendo impactos negativos nos objetivos futuros do país (BIQUET, 2013). A ajuda da Comunidade Internacional não foi transferida para o governo haitiano, e sim para projetos independentes e sem intenções de alinhamento com os planos da administração para o país (LAHATTE, 2017). A falta de diálogo com a sociedade civil é, mais uma vez, um empecilho à eficiência. O povo haitiano deveria ser o centro da tomada de decisões, e não excluídos do debate sobre o futuro do país (GUERRA, BLANCO, 2017).

As ações realizadas pelos atores do sistema humanitário devem contribuir e ir ao encontro de ideias de transformações de longo prazo (BIQUET, 2013). Ao agir em busca da garantia de autonomia e autossuficiência do povo haitiano, o sistema de ajuda humanitária estará

contribuindo para o desenvolvimento do país e para o fim da dependência haitiana de atores internacionais humanitários (LAHATTE, 2017). A próxima sessão, então, tratará da relação entre as ações de ajuda humanitária e a construção de capacidades no Haiti.

4.2 A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES NO HAITI A PARTIR DA AJUDA HUMANITÁRIA E DIFICULDADES DE ALCANÇAR A LIBERDADE

A situação financeira do Estado haitiano é extremamente dependente do capital estrangeiro. Em 2011, 66% dos gastos públicos eram financiados por estrangeiros, sendo 46% proveniente de doações, 9% de empréstimos e 8% do Fundo Petro-Caribe. Quanto à atuação governamental no pós-terremoto, a maioria das políticas públicas teve como foco a distribuição de alimentos. Com exceção do título de eleitor (que pode ser usado como documento de identificação), o país não oferece serviços públicos gratuitos (SEGUY, 2014).

A dependência haitiana de ajuda externa já era, então, uma realidade antes dos acontecimentos de 2010. O aumento dessa dependência aconteceu após a remoção de barreiras comerciais na década de 1970, e também pela entrada de empresas estrangeiras no país em busca de mão de obra barata. Essa decisão econômica prejudicou profundamente a economia haitiana, que, nos anos 1970, era autossuficiente na produção de arroz, mas atualmente importa aproximadamente 80% da commodity (LEE, 2016).

Uma consequência negativa da ajuda humanitária está atrelada à criação de “Estados-parasitas”: países que, ao não conseguirem crescer economicamente, se tornam incapazes de sanar as necessidades básicas da população, gerando uma dependência permanente de ajuda humanitária. Para que isso não aconteça, deve-se fortalecer o aparato estatal, a fim de recuperar suas capacidades e responsabilidades e buscar, de maneira protagonista, aumentar a qualidade de vida da população (DIAS, 2013). A construção de capacidades do povo haitiano também é essencial para que o país crie seu próprio futuro de maneira independente às influências externas (LAHATTE, 2017).

Para Patriota (2010), ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, a reconstrução haitiana deveria ocorrer de maneira a utilizar-se do mercado de trabalho haitiano e bens produzidos e comercializados nacionalmente, visando a fortalecer a economia interna e incentivar a geração de empregos. Um setor público consistente é essencial para a reconstrução do país. O

fortalecimento institucional deve ser incentivado. A ausência de uma estrutura governamental eficiente representa um vazio de poder, resultando em tentativas de agências internacionais de impor suas posições institucionais. Algumas das organizações interessadas no controle do país acreditam que a construção de capacidades no Haiti é um *trade off* necessário para solucionar problemas e ineficiências imediatos, não incentivando, então, investimentos nessa área (LEE, 2016).

A correção desse modo de agir por parte do sistema humanitário é essencial para abrir espaço à transferência de conhecimento para os nacionais e também para que os haitianos passem a ser protagonistas de seu país (LAHATTE, 2017). A maioria dos atores envolvidos na recuperação do Haiti – não apenas ONGs, como diversas organizações maiores e até a MINUSTAH – não possui entendimento quanto à ligação entre ajuda emergencial e construção de capacidade local para o desenvolvimento (RÉGNIER, 2011). A falta de coordenação entre os agentes, novamente, traz prejuízos para a população. É necessário que haja um alinhamento quanto ao planejamento estratégico que abranja a construção de capacidades locais no âmbito da ajuda humanitária e explique não apenas aos novos atores, mas a todos aqueles que não têm esse conhecimento, a importância do desenvolvimento da população para a perpetuação dos projetos e o alcance da liberdade de escolha e independência nacional. Caso isso não aconteça, o auxílio emergencial terá um resultado apenas de curto prazo, e será neutralizado devido às ações desalinhadas com a estratégia do país.

A construção de capacidades de nacionais – relacionada a todos os tipos de ajuda internacional, não apenas humanitária – é um problema estrutural no Haiti. Serão citados dois exemplos de investimentos na área da construção de capacidades na década de 1990. Em 1995, o *National Center for State Courts* (NCSC) foi responsável por realizar um treinamento de juízes haitianos, cuja duração foi de dois dias. Tal iniciativa foi extremamente julgada por parte da comunidade haitiana, inclusive pelo Ministro da Justiça do Haiti da época. A crítica estava na forma como esse treinamento foi oferecido, sem o envolvimento do governo haitiano em sua elaboração. A oposição à ação do NCSC afirmava que os Estados Unidos estariam se utilizando dessa oportunidade para impor o sistema jurídico norte-americano no Haiti. Em 1996, foi criado um projeto pelo Banco Mundial que visava à diminuição da necessidade de lideranças estrangeiras no gerenciamento de ajuda internacional. O projeto consistia em financiar salários altos para haitianos qualificados que estivessem dispostos a retornar ao Haiti para trabalhar, uma

vez que o salário baixo – atrelado às precárias condições de vida – é um dos principais motivos de emigração de mão de obra qualificada. Além disso, o projeto financiava *workshops*, seminários e conferências profissionalizantes de curto prazo (NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION, 2006).

Ainda que os efeitos desses projetos não tenham sido avaliados – como acontece com a maioria das ações realizadas no Haiti –, ambos os projetos foram pontuais e de curto prazo. Para que capacidades realmente sejam construídas no país, é preciso que as ações de curto prazo, que raramente produzem resultados, passem a ser pensadas considerando um envolvimento de longo prazo. Projetos com maior duração tendem a ser melhor fundamentados, permitindo uma abordagem mais assertiva na construção de capacidades.

A construção de capacidades refere-se, então, a ações cujo objetivo é aumentar o conhecimento, as habilidades e os entendimentos de uma população para que ela possa decidir seu futuro (LAHATTE, 2017). Em um contexto como o haitiano, é importante construir capacidades voltadas tanto à gerência de ajuda humanitária quanto ao aprendizado profissional. Ao abrir a possibilidade de inserção dos haitianos em ambientes humanitários, o sistema de auxílio emergencial estaria incentivando o protagonismo da população nas decisões. A construção de capacidade em setores da economia permitirá a reconstrução econômica haitiana, gerando mais empregos, arrecadações governamentais e independência.

A exclusão dos atores locais por parte dos *clusters* os priva de se posicionarem quanto às deliberações, e impede a troca de conhecimento entre estrangeiros e haitianos – evitando, assim, a construção de capacidades através do compartilhamento de experiências. Os *clusters* também são prejudicados, pois perdem uma valiosa fonte de conhecimento sobre a região e a população haitiana. Essas informações poderiam auxiliar na alocação de recursos e esforços, aumentando a eficiência da ajuda humanitária. Além disso, os haitianos são, em última instância, os únicos capazes de perpetuar as melhorias estabelecidas pelos agentes de ajuda humanitárias, transformando-as em meios para a busca do desenvolvimento e bem-estar (DIAS, 2013).

O turismo no Haiti é um setor que promete trazer resultados econômicos para o país e, por isso, está recebendo incentivos. Além disso, o país está presenciando a entrada de diversas redes hoteleiras internacionais, instaladas, em sua maioria, no litoral norte do país (HAMANN; TEIXEIRA, 2017). No que tange a construção civil, o dinheiro derivado desse setor é, majoritariamente, revertido para o exterior. As construtoras nacionais não conseguem lucrar tanto

devido ao alto custo da compra de materiais, que são adquiridos através da importação. O custo da reconstrução da infraestrutura do país é alto, e o ambiente não é propício à consolidação, crescimento e desenvolvimento de capacidades das construtoras haitianas (LEE, 2016).

O projeto *Build Back Better Communities*²⁹ tinha como objetivo a construção de habitações, baseadas em quatro critérios: as plantas das residências deveriam ser sustentáveis, acessíveis financeiramente, resistentes a terremotos e adaptável o suficiente para que a população fosse capaz de executá-lo sem a necessidade de ajuda externa. A iniciativa não obteve sucesso, e hoje diversas casas estão abandonadas, devido à falta de condições financeiras dos haitianos para comprá-las (LEE, 2016).

O sistema humanitário tem ineficiências inerentes à sua estrutura. A construção de lares temporários é um exemplo. É verdade que os chamados *T-shelters* são uma melhor opção em relação às tendas, mas eles também têm função temporária e, assim como as tendas, não possuem estrutura para resistir a desastres climáticos (LAHATTE, 2017). O dinheiro investido nesse projeto poderia ser utilizado para a construção de lares permanentes, cujo valor aumentaria em 20% quando em comparação ao custo dos *T-shelters* (LEE, 2016).

O fornecimento de meios de reestruturação e construção de capacidades no Haiti deveria, também, fazer parte do escopo de atuação dos agentes humanitários. A rotina da população está norteadada pelo contexto humanitário, mas a presença dos atores humanitários, ainda que estejam no país a quase uma década, não pode ser considerada como algo permanente. Passado o período crítico após o terremoto, chega o momento de direcionar os esforços para melhorias de longo prazo, que contribuam para o desenvolvimento do Haiti.

O sismo causou enormes danos à indústria de vestuário antes existente no país. Visando à reconstrução do setor, surge a ideia de zonas francas industriais em regiões mais distantes da capital. Esse projeto seria de grande interesse para os norte-americanos, devido à proximidade e à busca por regiões com menores custos de produção. O projeto não teria nenhuma intenção de treinar os trabalhadores e transferir conhecimento para os haitianos. Além disso, devido aos incentivos por parte dos investidores, que têm como objetivo aumentar o lucro através da redução de custos, não são garantidas condições de trabalho e salariais dignas para a população – e o país não tem poder de barganha para pleitear tais questões. Ainda assim, o governo haitiano, desesperado por soluções econômicas que gerem empregos, foi responsável pela expropriação de

²⁹ Tradução do inglês: “construir novamente comunidades melhores”.

diversas propriedades, que foram, em sua maioria, vendidas a latifundiários e multinacionais³⁰ (SEGUY, 2014).

A política geral do governo proclama sua vontade de criar empregos, e a instalação de zonas francas constitui o seu motor. No entanto, as zonas francas fitam o olhar só no capital estrangeiro – os capitalistas haitianos não sendo considerados competentes no mercado mundial. Parece que o papel maior esperado da parte dos capitalistas haitianos se restringe a serem gerentes ou subcontratantes dos capitalistas centrais (...) (SEGUY, 2014, p. 255).

Ressalta-se o envolvimento da MINUSTAH nas transformações do país e na busca por construção de capacidades. Por intermédio da Missão, militares brasileiros prestaram diversos treinamentos a haitianos da Seção de Desenvolvimento e Planejamento Estratégico. Além disso, também forneceram capacitações relacionadas a outras áreas, como policial – polícia civil, militar e penitenciária – e de recursos humanos. A Missão também realizou Projetos de Impacto Rápido (QIPs), que consistiam em operações pontuais voltadas à melhoria da qualidade de vida da população. Exemplos de QIPs são: escavação de poços para o abastecimento de água potável, reconstrução de pontes e liberação de vias rodoviárias (HAMANN; TEIXEIRA, 2017). A reconstrução e recuperação de meios relacionados à vida cotidiana haitiana contribui para tornar o ambiente mais propício à construção de capacidades dos nacionais.

Quanto à recuperação do sistema educacional após o terremoto, as ações estão direcionadas à reconstrução de escolas e ao treinamento de professores. As principais dificuldades encontradas na capacitação de professores estão relacionadas a barreiras geográficas e econômicas. A maioria dos projetos de desenvolvimento profissional está centrada na capital, dificultando a capacitação dos professores de regiões mais distantes ao centro político haitiano. Os educadores não dispõem de condições financeiras para comparecer aos eventos de capacitação, e, por isso, acabam sendo excluídos do processo. Além disso, nem todos os cursos e treinamentos são disponibilizados de maneira gratuita, o que diminui ainda mais o alcance dos projetos (SIDER, 2014).

³⁰ Essa prática já acontecia antes de 2010. Ações como o *Projet Agrovillage Morne Casse*, de 2002, prometiam indenização e realocação das famílias que viviam nas terras (embora esse segundo ponto raramente fosse cumprido), visando adquirir as propriedades para a implantação de empresas estrangeiras ou multinacionais (SEGUY, 2014).

Os eventos de desenvolvimento profissional educacional são, em sua maioria, organizados por países do Norte global. A elaboração das sessões de capacitação, dessa forma, tem como base o contexto de vida dos países desenvolvidos, e reproduzem, então, padrões educacionais dessas nações. Mais uma vez, não há a análise do ambiente haitiano, e, conseqüentemente, os eventos acabam não considerando as reais necessidades e dificuldades experienciadas pelos professores haitianos (SIDER, 2014).

No que tange à construção de capacidades no setor da saúde, ressalta-se a necessidade da transferência do conhecimento das ONGs estrangeiras para os profissionais da saúde locais. A diminuição dos riscos de transmissão e propagação das doenças está totalmente relacionada ao treinamento do *staff* nacional, que precisa ser capacitado para trabalhar em ações de prevenção e, no caso da disseminação de doenças, ter condições de neutralizá-las. A falta de recursos humanos e de infraestruturas também devem ser consideradas na construção de capacidades, uma vez que são meios para que os haitianos se tornem autossuficientes na área médica (DEGENNARO et al., 2015).

Ressalta-se que o sistema de saúde não é ofertado pelo governo de forma gratuita: ainda que não seja necessário pagar pelo atendimento médico nos hospitais, os remédios necessários são todos pagos pelo usuário do serviço (SEGUY, 2014). Ainda não há um plano de governo que defina o caminho a ser seguido quanto ao sistema de saúde a ser implementado no país. Além disso, a infraestrutura do setor segue insuficiente, e a capacitação de profissionais da saúde não é alvo de investimentos, resultando na contínua dependência de atores de ajuda humanitária na área da saúde (BIQUET, 2013).

A verdade é que o sistema político haitiano nunca foi estável e nunca teve um plano relacionado à construção de capacidades da população. A pequena parcela que tem acesso à educação escolhe emigrar. Quase que a totalidade dos haitianos que residem no país são pobres e desqualificados profissionalmente. A criação de capital humano precisa acontecer para que o país consiga se estruturar economicamente e buscar a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes (BUSS, 2015).

A construção de capacidades ocorre através da educação, do treinamento e do desenvolvimento de recursos humanos. Isso não está acontecendo no Haiti. As ONGs seguem sendo as responsáveis por prover a maioria dos serviços públicos e de saúde no país (LAHATTE, 2017). É necessário repensar o sistema humanitário atual, baseado, essencialmente, no envio de

estrangeiros para as regiões em que acontecem os desastres. É preciso investir na construção de capacidades locais para que as organizações nacionais e o governo tenham preparo para responder a crises humanitárias (FERRIS, 2011). A construção de capacidades no Haiti permitiria ao país evoluir de maneira independente dos interesses externos, construindo seu próprio desenvolvimento a partir das vontades e ações da população, que teriam liberdade para fazê-lo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que organizações humanitárias reconheçam a necessidade de investir na construção de capacidades, elas ainda resistem em integrar tais medidas em suas atividades (AUDET, 2011). Por ser um dos maiores receptores de ajuda humanitária, o Haiti, passados os momentos iniciais do pós-terremoto, seria um ambiente perfeito para testar os efeitos da construção de capacidades no futuro do país, mas os atores humanitários, em sua maioria, não apresentaram interesse em participar da experiência. Quase uma década de presença humanitária no país não foi suficiente para conduzi-lo ao caminho da autossuficiência e liberdade em relação aos atores externos.

O sistema de ajuda humanitária carrega consigo a contradição de que sua existência é justificada pela própria necessidade de atender às crises emergenciais. As ações humanitárias, ao auxiliarem as populações em sofrimento, comprovam sua razão de existir (SEGUY, 2010). Dessa forma, ao buscarem soluções de longo prazo para os países em situação de risco, os agentes humanitários estariam pondo em risco sua própria existência.

Os haitianos ainda não possuem controle do próprio destino, e a capacitação da população, somada à consolidação do sistema administrativo nacional, aproximaria o país da liberdade. Ressalta-se, todavia, que os atores de ajuda humanitária foram, de fato, responsáveis por melhorias na qualidade de vida dos haitianos e reestruturação do país. O auxílio emergencial proporcionado ao Haiti foi essencial para proteger a vida dos sobreviventes.

Ainda assim, é importante que a Comunidade Internacional repense o modo como vê a ajuda humanitária. O objetivo principal é, e deve seguir sendo, o alívio do sofrimento das vítimas, mas o modelo atual de auxílio emergencial tem um grau de influência no futuro dos países que recebem ajuda grande demais para não abranger soluções de longo prazo em seus planejamentos. A ajuda humanitária deve ser vista como uma oportunidade para a construção de capacidades. Mesmo que o auxílio humanitário seja, teoricamente, uma medida temporária e com prazo para acabar, a experiência empírica demonstra que os atores permanecem fornecendo auxílio por muito mais tempo que o planejado inicialmente. Assim, em vez de tratar a presença estrangeira como temporária e de curto prazo, se deve considerar a inserção desses *experts* como uma conjuntura favorável à transferência de conhecimento (AUDET, 2011).

O sistema humanitário é tão complexo e cheio de atores que qualquer medida que altere esse *status quo* demorará décadas para ser implementada em sua totalidade (BINDER, 2013).

Ainda assim, as reformas no contexto humanitário precisam acontecer. O primeiro passo em direção à eficiência deve ser dado o mais rápido possível, uma vez que as ações de melhoria tardarão a alcançar a consolidação.

Deve-se repensar o processo de auxílio humanitário abrangendo a melhoria na coordenação, o incentivo ao envolvimento da população nacional, o controle do número de atores humanitários nas regiões assistidas, o incentivo à construção de capacidades, soluções a longo prazo e outras tantas medidas mencionadas neste trabalho. As críticas ao sistema humanitário atual são infinitas e já são de conhecimento das organizações envolvidas. O que o modelo humanitário necessita é de pesquisas produtivas que busquem soluções para melhorar o modo como a ajuda humanitária acontece, para que, assim, as ações do presente produzam resultados positivos no futuro das populações (BINDER, 2013).

REFERÊNCIAS

- AL JAZEERA. **Haiti:** Jovenel Moise confirmed as new president. 2017. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2017/01/haiti-jovenel-moise-president-170104054434935.html>>. Acesso em: 1 out. 2018.
- BBC. **Seis meses depois do terremoto, reconstrução ainda não começou no Haiti.** 2010. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100712_haitireconstrucao_fp.shtml>. Acesso em: 04 nov. 2018.
- BINDER, Andrea. Is the Humanitarian Failure in Haiti a System Failure?. **International Development Policy**, [s.l.], v. 5, n. 2, p.136-144, 2013.
- BIQUET, Jean-marc. Haiti: Between Emergency and Reconstruction. **Revue Internationale de Politique de Développement**, [s.l.], v. 4, n. 3, p.129-135, 2 nov. 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/poldev/1600>>. Acesso em: 10 set. 2018.
- BUSS, Terry. Foreign Aid and the Failure of State Building in Haiti from 1957 to 2015. **Latin American Policy**, [s.l.], v. 6, n. 2, p.319-339, 2015.
- CEPAL. **Haiti:** sistema político e eleitoral. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/paises/74/system>>. Acesso em: 05 ago. 2019.
- CHS ALLIANCE; GROUP URD; SPHERE ASSOCIATION. **Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability.** 2014. 24 p. Disponível em: <<https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.
- CIA WORLD FACTBOOK. **Haiti.** 2019. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>>. Acesso em: 12 ago. 2019.
- COSTA, Alexandre Araújo; DE CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan. **Resenha:** A Ideia de Justiça. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n8/11.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2019.
- DAOU, Heloisa Sami; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. John Rawls e Amartya Sen: paralelo entre a teoria de justiça como equidade e a justiça focada nas realizações. **Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica**, Maranhão, v. 3, n. 2, p.1-21, dez. 2017. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasjustica/article/view/2293/pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2019.
- DAVEY, Eleanor; BORTON, John; FOLEY, Matthew. **A history of the humanitarian system:** Western origins and foundations. Londres: Humanitarian Policy Group, 2013. 50 p.

DEGENNARO, Vincent et al. Building Advanced Surgical Capacity at a Hospital in Port-au-Prince, Haiti. **Journal Of Craniofacial Surgery**, [s.l.], v. 26, n. 4, p.1042-1047, jun. 2015. Ovid Technologies (Wolters Kluwer Health). <http://dx.doi.org/10.1097/scs.0000000000001678>.

DIAS, Felícia Isabel Matos. **A Reforma Humanitária das Nações Unidas: Um Mecanismo Rumo à Eficácia da Ajuda Humanitária? Caso do Haiti**. 2013. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2013.

DW. **Comunidade internacional define ajuda financeira para reconstruir Haiti**. 2010. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/comunidade-internacional-define-ajuda-financiera-para-reconstruir-haiti/a-5418142-0>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

ECKSTEIN, David; HUTFILS, Marie-lena; WINGES, Maik. **GLOBAL CLIMATE RISK INDEX 2019**. Berlin: Germanwatch E.v., 2019. 36 p. Disponível em: <<http://portalods.com.br/publicacoes/indice-global-de-risco-climatico-2019/>>. Acesso em: 26 out. 2019.

ESPAÑA. Portal de Archivos Españoles. Ministerio de Cultura y Deporte. **Tratado de Aranjuez de 3 de junio de 1777 entre España y Francia sobre límites en la Isla Española (Santo Domingo y Haití)**. Disponível em: <<http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/description/5650560?nm>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

FERRIS, Elizabeth. Megatrends and the future of humanitarian action. **International Review Of The Red Cross**, [s.l.], v. 93, n. 884, p.915-938, dez. 2011.

FIGUEIREDO, Eurídice. O Haiti: história, literatura, cultura. **Revista Brasileira do Caribe**, Goiânia, v. 6, n. 12, p.371-395, jan. 2006. Semestral.

FREITAS, Tanise Dias et al. Sen e o desenvolvimento como liberdade. In: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco W. (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2016. Cap. 5. p. 63-78. (Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias).

GUERRA, Lucas; BLANCO, Ramon. A MINUSTAH como uma Missão Civilizatória: uma análise crítica da política internacional para a estabilização do Haiti. **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 8, n. 3, p.259-275, 2017.

HABITAT FOR HUMANITY CANADA. **International Building Program: Haiti**. 2018. Disponível em: <<https://www.habitat.ca/international-building-program-haiti-p7138.php>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

HAITI RECONSTRUCTION FUND (HRF). **Haiti Reconstruction Fund: Financing Arrangements**. Disponível em: <<https://www.haitireconstructionfund.org/financing>>. Acesso em: 01 out. 2019.

HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires (Org.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017):** percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé; Ccopab (centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil), 2017. 117 p.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Haiti:** events of 2018. 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/haiti>>. Acesso em: 03 out. 2019.

IASC. **Introduction to Humanitarian Action:** A Brief Guide for Resident Coordinators. [S.l.], 2015. 20 p. Disponível em: <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/rc_guide_31_october_2015_webversion_final.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

IASC. **Welcome to the IASC.** 2019. Disponível em <<https://interagencystandingcommittee.org/>>. Acesso em: 05 out. 2019.

ICRC. **Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief.** 1994. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

IVO, Anete Brito Leal. Estado da arte da sociologia nos estudos sobre o desenvolvimento. In: MONTEIRO NETO, Aristides. **Sociedade, política e desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2014, p. 19-91.

KANG, Thomas H.. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 3, p.352-369, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/123-2.PDF>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

LAHATTE, Kristin. Professionalizing Persons and Foretelling Futures: Capacity Building in Post-Earthquake Haiti. **The Cambridge Journal Of Anthropology**, Cambridge, v. 35, n. 1, p.17-30, 1 jan. 2017.

LEE, Alexandra Jayeun. Haiti: NGO's Republic. **Advanced Sciences And Technologies For Security Applications**, [s.l.], p.57-90, 2016. Springer International Publishing.

NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION. **Why Foreign Aid to Haiti Failed.** Washington: National Academy Of Public Administration, 2006.

O GLOBO. **Missão de paz da ONU no Haiti chega ao fim após 15 anos.** 2019a. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/missao-de-paz-da-onu-no-haiti-chega-ao-fim-apos-15-anos-1-24019387>>. Acesso em: 15 out. 2019.

O GLOBO. **Presidente do Haiti pede 'trégua histórica' após um mês de paralisação.** 2019b. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/2019/09/25/2273-presidente-do-haiti-pede-tregua-historica-apos-um-mes-de-paralisacao>>. Acesso em: 25 set. 2019.

OCHA. **General Assembly resolution 46/182**. Ocha On Message, 2012a. Disponível em: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/120402_OOM-46182_eng.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.

OCHA. **Global Humanitarian Overview 2018**. Disponível em: <<https://interactive.unocha.org/publication/globalhumanitarianoverview/>>. Acesso em: 05 out. 2019.

OCHA. **Humanitarian Principles**. Ocha On Message, 2012b. Disponível em: <https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.

OPERA. **Haiti: Protestos infundáveis em uma república esquecida**. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=https://revistaopera.com.br/2019/10/23/haiti-protestos-infundaveis-em-uma-republica-esquecida/&sa=D&ust=1571967481003000&usg=AFQjCNGNoCv-o8gB5OdIowcRahx0M_f7RQ>. Acesso em: 23 out. 2019.

PALLARDY, Richard. **2010 Haiti earthquake**. Disponível em: <<https://www.britannica.com/event/2010-Haiti-earthquake>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Haiti: Desafios e Oportunidades no Pós-Terremoto. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, v. 2, p.69-75, abr. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/100622_boletim_internacional02.pdf>. Acesso em: 18 out. 2018.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Haiti: desafios e oportunidades no pós-terremoto. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [s.l.], v. 2, p.69-75, abr. 2010. IPEA.

PNUD BRASIL. **Desenvolvimento Humano e IDH**. 2019. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em: 27 out. 2019.

PNUD HAITI. **A propos d’Haïti**. 2019. Disponível em: <<https://www.ht.undp.org/content/haiti/fr/home/countryinfo/>>. Acesso em: 26 out. 2019.

RAMOS, Elizete. **Conhecendo a cultura haitiana através das parêmias**. 2018. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Letras, Núcleo de Ciências Humanas, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2018. Disponível em: <<http://www.mestradoemletras.unir.br/uploads/91240077/Dissertacoes%20defendidas/Turma%202016/7.%20Elizete%20Ramos%20Conhecendo%20a%20cultura%20haitiana%20atraves%20das%20paremias.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2019.

RÉGNIER, Philippe. The emerging concept of humanitarian diplomacy: identification of a community of practice and prospects for international recognition. **International Review Of The Red Cross**, [s.l.], v. 93, n. 884, p.1211-1237, dez. 2011.

RIDDELL, Roger. **Does Foreign Aid Really Work?** Oxford: Oxford University Press, 2007.

RIDDELL, Roger. **Does Foreign Aid Really Work?:** Background paper to keynote address to the Australasian Aid and International Development Workshop, Canberra February 2014. Oxford: Oxford Policy Management, 2014. 41 p.

ROSA, Renata de Melo. A Construção da Desigualdade no Haiti: experiências históricas e situações atuais. **Universitas: Relações Internacionais**, Brasília, v. 4, n. 2, 2006.

SCHMIDT, Hans. **The United States Occupation of Haiti, 1915-1934**. 2. ed. New Jersey: Rutgers University Press, 1995. 134 p. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=xkzoLWt_-NMC&oi=fnd&pg=PR9&dq=The+United+States+Occupation+of+Haiti,+1915-1934&ots=XvsTt_VWDh&sig=Buy-ftjVmkyDUGFHCdDnzsI9ptQ&redir_esc=y#v=onepage&q=The%20United%20States%20Occupation%20of%20Haiti%2C%201915-1934&f=false>. Acesso em: 02 set. 2019.

SCHOLARO. **Education System in Haiti**. Disponível em: <<https://www.scholaro.com/pro/countries/Haiti/Education-System>>. Acesso em: 02 out. 2019.

SEGUY, Franck. **A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti**. 2014. 399 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. Coimbra: Editora Almedina, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Inequality Reexamined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SEN, Amartya. Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. **Philosophy And Public Affairs**, Stanford, v. 6, n. 4, p.317-344, jun. 1977. Disponível em: <https://cdn.uclouvain.be/public/Exports%20reddot/cr-cridis/documents/sen_on_TCR_rational_fools.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

SIDER, Steve. School Leadership Across Borders: examining a Canadian-Haitian partnership to support educational capacity-building in Haiti. **Isea**, Waterloo: Wilfrid Laurier University, v. 42, n. 1, p.75-87, jan. 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Steve_Sider/publication/279264858_School_leadership_across_borders_Examining_a_Canadian-Haitian_partnership_to_support_educational_capacity-building_in_Haiti/links/5ab01f660f7e9b4897c1d474/School-leadership-across-borders-Examining-a-Canadian-Haitian-partnership-to-support-educational-capacity-building-in-Haiti.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SOARES, Ana Loryn; SILVA, Elton Batista da. A revolução do Haiti: um estudo de caso (1791-1804). **Ameríndia**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p.1-8, 2006.

SOUSA JUNIOR, Nelson Veras de. **A exceção da exceção: O Processo de Reconhecimento da Independência do Haiti pelos Estados Unidos.** 2016. 67 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SPHERE ASSOCIATION. **The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimal Standards in Humanitarian Response.** 4. ed. Geneva: Practical Action Publishing, 2018. 458 p. Disponível em: <<https://handbook.spherestandards.org/en/sphere/#ch001>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

STABROEK NEWS. **Haiti wants more info on foreign aid.** 2010. Disponível em: <<https://www.stabroeknews.com/2010/03/04/news/guyana/haiti-wants-more-info-on-foreign-aid/>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

STEPHENSON JR., Max. Making humanitarian relief networks more effective: operational coordination, trust and sense making. **Disasters**, [s.l.], v. 29, n. 4, p.337-350, 8 nov. 2005.

THE ECONOMIST. **Open for business: the new president wants to change his country's image.** 2012. Disponível em: <<https://www.economist.com/the-americas/2012/01/07/open-for-business>>. Acesso em: 08 out. 2018.

THE NOBEL PRIZE. **Amartya Sen.** Disponível em: <<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1998/sen/facts/>>. Acesso em: 27 out. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2018.** 2018. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2018#detail>>. Acesso em: 16 set. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Haiti: one year on, integrity struggles to take root.** 2011. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/haiti_one_year_on_integrity_struggles_to_take_root>. Acesso em: 13 set. 2019.

UNDP. **Human Development Data (1990-2017).** 2019. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/data#>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

UNDP. **Human Development Index (HDI).** 2019a. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>>. Acesso em: 28 out. 2019.

UNDP. **Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update: Haiti.** 2018. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/HTI.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2019.

UNDP. **Inequality-adjusted Human Development Index (IHDI).** 2019b. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/inequality-adjusted-human-development-index-ihdi>>. Acesso em: 28 out. 2019.

UNITED NATIONS. **Haiti**. Disponível em: <<http://data.un.org/en/iso/ht.html>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

UNITED NATIONS. **International Donors Conference: Towards a New Future for Haiti**. United Nations Office of the Secretary-General's Special Adviser on Community-Based Medicine & Lessons from Haiti. Disponível em: <<https://www.lessonsfromhaiti.org/lessons-from-haiti/international-donors-conference/>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

WORLD BANK. **GNI (current US\$) - Haiti**. 2019a. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.MKTP.CD?end=2018&locations=HT&start=2000&view=chart>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

WORLD BANK. **GNI per capita, PPP (current international \$) - Haiti**. 2019b. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD?end=2018&locations=HT&start=1990>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

WORLD BANK. **Haiti**. 2018. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/haiti>>. Acesso em: 05 ago. 2019.