

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Instituto de Relações Internacionais/IRI

Centro de Ciências Sociais/CCS

“How noisy can they be?”:

'frames', governamentalidade liberal e relações de poder na
operacionalidade da ajuda humanitária pelo Comitê Internacional da
Cruz Vermelha na República Democrática do Congo

Bianca Isabel Martins do Lago Ramos

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Oliveira dos Santos

Rio de Janeiro

2019.2

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Instituto de Relações Internacionais/IRI

Centro de Ciências Sociais/CCS

“How noisy can they be?”:

‘frames’, governamentalidade liberal e relações de poder na
operacionalidade da ajuda humanitária pelo Comitê Internacional da
Cruz Vermelha na República Democrática do Congo

Bianca Isabel Martins do Lago Ramos

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Oliveira dos Santos

Monografia apresentada ao Instituto de Relações
Internacionais da Pontifícia Universidade
Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais

Rio de Janeiro

2019.2

À minha mãe, Núbia, que me abriu os olhos para o melhor que há no mundo e me deu a liberdade para instigar e questionar o resto

Agradecimentos

Iniciar um texto de agradecimentos sem a palavra ‘mãe’ na primeira linha é inconcebível. A ela, quem me proveu o melhor dos lares, o amor mais profundo e dedicação extrema, eu dedico toda minha força para seguir em frente e minhas realizações. Mãe, conseguimos! Obrigada pelas noites que passou acordada me acompanhando estudar, pelas orações pedindo proteção e por me deixar descobrir minha vocação com liberdade. Obrigada pelas palavras de incentivo, por sentir minhas dores e por me ensinar a ver a vida com leveza. Muito obrigada por ser minha referência de vida e maior fonte de empenho. Conseguimos!

Agradeço imensamente ao meu pai pelo incentivo e por nunca soltar a minha mão. Obrigada pela alegria de me acolher em família e pela paciência nas férias em que passei estudando. Pai, Mari e Dolinha, amo vocês! Agradeço também à minha família carioca, Tia Iolanda, Maria e Kálio. Obrigada por me fazerem sentir em casa, mesmo ela estando a 2.000 km de distância. Obrigada pelos domingos de descanso e pelo incentivo. Tia Iolanda, minha graduação não seria possível sem você. Obrigada por estar ao meu lado e por ser meu modelo de coragem. Maria Clara, minha fiel escudeira e irmã de coração, não tenho palavras para descrever o quanto você foi importante nesse processo. Obrigada por ouvir minhas ideias malucas e meus artigos chatos. Te amo!

A toda minha família, tios, tias, primos, primas, afilhados e avós, meu muito obrigado! Nada seria possível sem a torcida, as palavras de incentivo, as oportunidades e o amor de vocês. Eu não seria nada sem vocês! Em especial, agradecer aos meus tios Ozira e Sandoval por acreditarem em mim e por guiarem minha educação desde sempre. Essa conquista também é de vocês! Todos vocês são a melhor parte de mim, muito obrigada!

Agradeço ao meu orientador, Ricardo Oliveira, pelas longas conversas, por sempre contribuir com a minha formação da melhor forma possível e pela enorme paciência. Ricardo, obrigada por fazer meu fim de

graduação se dar de forma tão leve e cheia de descobertas incríveis. Muito obrigada por contribuir também para meus desafios futuros, seu suporte acadêmico e emocional foi crucial nesse processo. Agradeço também aos queridos professores Simone Rocha e Conor Foley pelas frutíferas conversas que guiaram este trabalho e por influenciarem positivamente minha carreira e visão de mundo. Ao querido Paulinho, que aceitou ser meu segundo leitor e pelas aulas incríveis e inspiradoras, muito obrigada. Vocês são incríveis, obrigada!

Às minhas rainhas do universo, Ana, Bia, Carol e Sussu, “ainda bem que a gente se encontrou”. Obrigada por serem meu ponto de conforto e apoio na Pontifícia, por me acolherem e pelos quatro anos incríveis. Obrigada pelas conversas de desespero, pelas risadas incontroláveis e por, simplesmente, serem quem vocês são. Não posso deixar de agradecer aos meus amores de Teresina, Ákila, Sheari, Duda, Geovana, Amandinha, Sofia, Samuel, Gustavo, Alaiana e Katharina. Amo vocês!

Sou imensamente grata à minha *alma mater*, PUC-Rio. Entre anjos e demônios, o céu e o inferno, foi na Pontifícia onde me desenvolvi plenamente como ser humano e me descobri intelectualmente. Apesar dos momentos de tensão, da gastrite e da enxaqueca, a PUC ainda consegue me proporcionar momentos de prazer e felicidade entre seus bosques. Sobre felicidade, não posso deixar de agradecer às minhas queridas Dona Maria e Zeza, funcionárias da AFPUC, pelos cafezinhos entre uma aula e outra e pelas conversas descontraídas. Esses quatro anos e esse trabalho só foram possíveis por causa de vocês!

Aos meus queridos amigos da Cáritas, em especial Mari e Diogo, toda sorte e sucesso do mundo para vocês. Obrigada pelas comidas veganas, pelas risadas e pelas conversas profundas sobre absolutamente tudo. *I cannot finish without thanking my dear friends and colleagues from AYPAD. Núria and Philip, thank you very much for all the knowledge shared and good laughs. Kanimambo!*

Resumo Executivo

A presente monografia identifica e analisa os ‘frames’ utilizados pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha para a compreensão da situação dos indivíduos deslocados internamente na República Democrática do Congo em 2016. Para tanto, são observadas as formas nas quais a utilização desses ‘frames’ pelo esforço humanitário contemporâneo influencia as dinâmicas do conflito congolês e violência local a partir de operacionalidade e normas alinhadas à governamentalidade liberal que, no limite, podem contribuir para a prolongação do quadro de insegurança. Para tanto, em primeiro lugar, é conduzida a genealogia do esforço humanitário a partir da sua interação com conflitos armados. Em seguida, são analisadas as relações de poder-saber colocadas na gerência de campos de pessoas deslocadas internamente/refugiados a partir de mecanismos de controle. Por último, este trabalho desenvolve os meios pelas quais os constrangimentos institucionais e negligência de reforço de capacidades locais são responsáveis pelo aumento do impacto cumulativo sobre as populações deslocadas internamente em situação de conflito armado.

Palavras-chave: humanitarismo; ajuda humanitária internacional; governamentalidade; *frames*; República Democrática do Congo

Sumário

Lista de Abreviações.....	8
Lista de Figuras	9
Introdução	10
Hipótese de pesquisa	16
Objetivos gerais e específicos	17
Justificativa.....	17
Metodologia	19
Capítulo 1- Olhando para todos os lados	24
<i>Omnis et singulatim</i>	26
<i>Cosmo vs. polis</i>	30
<i>Gouvernementalité</i>	33
Capítulo 2- Controle pelo saber	39
<i>Frames</i>	41
Dentro dos campos	47
Capítulo 3- Análise dos critérios: recortes orçamentários e impactos cumulativos sobre a população.....	57
Governança do CICV e incidência de <i>frames</i>	64
Impacto.....	72
Considerações finais	77
Anexo 1.....	78
Anexo 2.....	78
Referências bibliográficas	79

Apêndice A **88**

Apêndice B..... **91**

Lista de Abreviações

ACNUR- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ANC- *Armée Nationale Congolaise*

CICV- Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CICR- *Comité International de La Croix-Rouge*

DDR- Desarmamento, Desmobilização e Reintegração

DHA- *Department of Humanitarian Affairs*

DIH- Direito Internacional Humanitário

DPA- *Department of Political Affairs*

DPKO- Department of Peacekeeping Operations

DRC- *Democratic Republic of the Congo*

EUA- Estados Unidos da América

FAR- Forças Armadas Ruandesas

FPR- Forças Patrióticas Ruandesas

IASC- *Inter-Agency Standing Committee*

ICRC- *International Committee of the Red Cross*

IDMC- *Internal Displacement Monitoring Centre*

IDPs- *Internally Displaced Persons*

LCPs- *Local Capacities for Peace*

MONUC- *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*

MSF- Médicos Sem Fronteiras

NRC- *Norwegian Refugee Council*

OCHA- *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*

OHCHR- *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*

OHI- Organizações Humanitárias Internacionais

ONGs- Organizações Não Governamentais

ONU- Organização das Nações Unidas

RDC- República Democrática do Congo

UN- *United Nations*

UNHCR- *United Nations High Commissioner for Refugees*

Lista de Figuras

Figura 1- Analytical Framework53

Figura 2- Conflitos Internos na República Democrática do Congo e Zaire.....57

Figura 3- “Question- How long have you been displaced?”71

Figura 4- ICRC Appeals in 201678

Figura 5- ICRC Appeals in 2017.....78

Introdução

Ao refletir sobre ajuda humanitária, poder e governança não costumam fazer parte da reflexão. Afinal, o esforço humanitário é conhecido por ter como objetivo único o alívio do sofrimento humano por meio de práticas circunscritas a valores como neutralidade, imparcialidade e independência. A partir disso, como essas práticas podem ser pautadas por noções de poder e governança? As práticas, objetivos e normas que circundam e guiam o esforço humanitário são reguladas por uma racionalidade de governança¹. Esse movimento é feito por meio das formas de exercício de poder específicos e complexos desenrolados no governo de uma população (FOUCAULT, 2008, p. 145).

Envolto por processos históricos, a governamentalidade orquestradora das unidades políticas do sistema internacional² sofreu alterações que

¹ A fim de compreender a racionalidade de governança e sua eventual influência no humanitarismo faz-se uso do conceito de “governamentalidade” explorado por Foucault. Segundo o autor, “Por esta palavra, “governamentalidade”, entendo o **conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança**. Em segundo lugar, por “governamentalidade” entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de “governo” sobre todos os outros- soberania, disciplina- e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes” (FOUCAULT, 2008, p. 143, **grifo nosso**). Nesse sentido, a ajuda humanitária tem sua lógica interna baseada na governamentalidade vigente.

² Quanto à Sociedade Internacional, o entendimento se faz a partir da concepção tradicional da Escola Inglesa, documentada por Hedley Bull “Existe uma “sociedade de estados” (ou “sociedade internacional”) quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (2002, p. 19). Salvo que o Sistema Internacional não é mais composto apenas por Estados, a relevância dos “valores e interesses em comum (...) ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras” são muito importantes para o entendimento da predominância de uma governamentalidade. Para aprofundar esse debate, Neumann e Sending acrescentam “the ascendancy of nonstate actors in shaping and carrying out global governance functions is not an instance of transfer of power from the state to nonstate actors, or a matter of the changing sources of, or institutional locus for, authority. Rather, it is an expression of a *change* in governmentality by which civil society is redefined, from a passive object of government to be acted upon and into an entity that is both an object *and* a subject of government” (2010, p. 115). Nesse sentido, os conjuntos de valores e interesses em comum da Sociedade Internacional, definidos por uma governamentalidade liberal, são definidores dos objetivos do esforço humanitário.

influenciaram diretamente os atores humanitários de acordo com o que pode e deve ser feito por eles. Em contraposição ao esforço humanitário moderno, o trabalho humanitarista de missionários e Estados coloniais era voltado para a civilização de populações a partir de valores pré-determinados como inerentes a uma civilização, seja pela religião, comportamento ou linguagem que eram impostas àqueles que recebiam ajuda humanitária (BARNETT; WEISS, 2008, p. 46).

Partindo da ideia de que os princípios organizacionais dos Estados e seus valores inerentes são socialmente produzidos, a lógica da política internacional e seus organismos intrínsecos estão suscetíveis a mudança e contestação (NEUMANN; SENDING, 2010, p. 120). Nesse sentido, a virada que solidificou a legitimidade e autoridade do Estado nos direitos e preferências dos indivíduos foi responsável por moldar a forma como é entendida a ajuda humanitária atualmente. A sociedade civil passa a ser colocada em termos “horizontais”³ e os objetivos e responsabilidades dos atores humanitários são voltados para assistência, orientação e governo de populações em Estados pós-coloniais (HINDESS, 2005, p. 409).

The old imperial divisions between citizens, colonial subjects, and noncitizen others has been displaced by a postimperial globalization of citizenship, and indirect rule within imperial possessions has been superseded by a less direct system in which the inhabitants of the old imperial domains are governed through sovereign states of their own, a system that is reminiscent of the older combination of capitulations and the imperialism of free trade. Indirect rule now operates, in effect, through national and international aid programs that **assist, advise, and constrain the conduct of postcolonial states**, through international financial institutions, and also, of course, through that **fundamental liberal instrument of civilization, the market**- including the internal markets of multinational corporations. (HINDESS, 2005, p. 409)

³ Essa discussão é abordada pelos autores Neumann e Sending (2010) e traz importantes aspectos a serem considerados na presente pesquisa. Segundo os autores, “in the final two decades of the twentieth century, came a **new governmental rationality**. Civil society now became conceptualized in “**horizontal**” terms, and individuals were defined as **objects of government as well as being persons with rights and autonomy**. Other types of nonstate actors emerged as central in shaping and performing governance functions: Actors claiming to represent affected individuals and constituencies of “civil society” came to assume **key governing roles**, in service delivery, advocacy, and expertise” (NEUMANN; SENDING, 2010, p. 119, **grifo nosso**)

A ajuda humanitária é, portanto, situada politicamente. O liberalismo é a racionalidade de governança que guia as ações e objetivos das instituições humanitárias. Isso justifica-se por duas razões. A primeira é referente ao fato desse modelo político de racionalidade ser o dominante na relação Estado-indivíduos atualmente. O funcionamento do poder e das relações de poder advém de uma perspectiva de formação de ‘aparatos governamentais específicos’ para conduzir as para conduzir as ações de indivíduos livres e autônomos (NORMANN; SENDING, 2010, p. 115). A partir da metade do século XVI, essa mentalidade específica de poder e governança substitui e reconfigura as outras formas de poder até então predominantes, como a soberania e a disciplina (Ibid., 2010, p. 115).

Nesse sentido, “the international is a political sphere increasingly defined by a liberal governmental rationality” (NORMAN; SENDING, 2010, p. 65). A partir dessa perspectiva, a agência política das instituições e organismos pertencentes ao internacional reside em definir quem é capaz de se autogovernar e quem não é (Ibid., 2010, p. 117). A ajuda humanitária se coloca no contexto liberal, portanto, por meio do controle àqueles não capazes de autogoverno (HINDESS, 2005, p. 408).

A segunda justificativa advém do momento histórico na qual a criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) se deu. A Organização fundada em 1863 possui papel significativo na evolução normativa e operacional do campo humanitário (ICRC, 2016). O contexto na qual sua fundação ocorre influencia diretamente a forma como a proteção e assistência passariam a ser conduzidos posteriormente devido à influência do CICV na condução de normas e replicação por sua atuação em campo. Visto isso, o imperativo que constituiu a ajuda humanitária como instituição, a partir da formalização do CICV, é a produção e replicação de um ‘self’ liberal.

Na presente pesquisa, denomina-se como ‘self’ liberal o que Michel Foucault entende por *homo oeconomicus*.

Homo oeconomicus is someone who accepts reality. Rational conduct is any conduct which is sensitive to modifications in the variables of the environment and which responds to this in a non-random way, in a systematic way, and economics can therefore be defined as the science of the systematic nature of responses to environmental variables (...). Homo oeconomicus (...) appears precisely as someone manageable, someone who responds systematically to systematic modifications artificially introduced into the environment. **Homo oeconomicus is someone who is eminently governable.** From being the intangible partner of *laissez-faire*, homo oeconomicus now becomes the correlate of a governmentality which will act on the environment and systematically modify its variables. (FOUCAULT, 2008, p. 270, **grifo nosso**)

A condução de indivíduos e populações à formação de um ‘self’ liberal a partir de dispositivos específicos de governança torna-os, portanto, ‘*eminently governable*’ para responder e reforçar a governamentalidade liberal. O esforço humanitário, portanto, passou a representar o meio na qual as populações que não possuem capacidade de autogoverno fossem guiadas, governadas e restringidas para o alcance de um ‘self’ liberal. Esse movimento é feito por meio da criação de “condições muito particulares”. No entanto, existe uma tensão que percorre esse objetivo de formação de populações guiadas para um ‘self’ liberal. Essa tensão reside nos contra movimentos de populações que não se enquadram de forma absoluta à essa formação e no fato do ‘self’ liberal não condizer com suas necessidades e demandas específicas.

Os desenrolamentos do contra movimento descrito aqui representa o caráter político da provisão de ajuda humanitária, que será melhor desenvolvida nos capítulos seguintes. Afinal, provem dessa tensão as relações de poder entre agências humanitárias e os indivíduos que recebem assistência. É importante notar, portanto, que organizações de cunho humanitário ou de sociedade civil não se isentam de relações de poder, seus objetivos e modos de operação são vistos como efeitos de relações de poder

inerentes às práticas de governança desenvolvidos por elas (NORMAN; SENDING, 201, p. 115).

Everything is political by the nature of things (...). It is a question of saying rather: nothing is political, everything can be politicized, everything may become political. Politics is no more or less than that which is born with resistance to governmentality, the first uprising, the first confrontation (FOUCAULT, 2008, p. 390).

Para além do entendimento de racionalidade de governança, o esforço humanitário ainda está sujeito ao que se entende como emergência, suas causas, efeitos e possíveis soluções. Nesse sentido, um conflito⁴ pode ser entendido de várias formas. Cada narrativa tem pontos focais distintos, colocados aqui como *'frames'*, ou é uma combinação destes, o que afeta as ações tomadas para resolução do conflito ou redução do sofrimento humano causado. De uma forma geral, os *'frames'* pautam a produção do que se entende como problema a ser resolvido em um conflito, já que esse problema não é dado, mas sim produzido (AUTESSERRE, 2012, p. 5).

Para tanto, os *'frames'* moldam a visão que se tem do conflito a partir da preponderância de certos acontecimentos em detrimento de outros, definindo o que deve ser visto como problema, quais eventos serão notados e as interpretações destes. Esse processo se dá por meio de rotinas, práticas, discursos e tecnologia que favorecem uma narrativa dominante (AUTESSERRE, 2009, p. 252). O aspecto de simplicidade que advém da adoção de *'frames'* dominantes tem impacto significativo na qualidade de informação sobre os conflitos. O recrutamento de *staff* das agências humanitárias, por exemplo, costuma acontecer com base nas suas habilidades técnicas e não no seu conhecimento sobre as dinâmicas do conflito de seu

⁴ A presente pesquisa foca em emergências causadas por conflitos em vez de desastres naturais por serem aquelas responsáveis pela maior parte da produção de debates e, potencialmente, pelas mudanças no humanitarismo.

país de destino, o que favorece a disseminação de narrativas mais simplificadas.

Além disso, a alocação de recursos é feita a partir dos *'frames'* que determinam o que deve ser levado em preponderância para o entendimento das causas da violência armada, suas consequências diretas e as possíveis soluções sem que seja feita uma análise holística do contexto histórico, econômico e social do Estado ou de comunidades locais. Como efeito, a dominação de certas narrativas pela adoção de *'frames'* marginaliza vozes que dissonam e contestam a vigência de apenas uma interpretação, o que torna as narrativas dominantes inerentemente instáveis (AUTESSERRE, 2012, p. 7).

De uma forma geral, o caráter político das organizações humanitárias reside em dois aspectos. Em primeiro lugar, na capacidade dessas organizações de transmitir e mobilizar preferências e interesses de indivíduos e/ou comunidades em prol de uma governamentalidade a partir da adoção de *'frames'*. Em segundo lugar, na sua capacidade de executar funções regulatórias com o fim de moldar populações e aspirarem a formação de um *'self'* liberal.

Esses aspectos políticos da ação humanitária recaem sobre a população deslocada internamente a partir da construção de processo do governo dessa população por meio desses recortes de compreensão do conflito e de formação desses indivíduos para um *'self'* liberal. O primeiro movimento é, portanto, a construção do discurso e de políticas e programas específicos que agem de acordo com tais discursos políticos. As consequências pragmáticas desse movimento podem ser percebidas, principalmente, nas distribuições orçamentárias que respondem a problemas específicos recortados por *'frames'* produzidos pelas agências humanitárias. Nesse sentido, “policy discourse is seen as relying upon particular constructions of problems and subjectivities, but that is also through

discourse that these problems and subjectivities are constructed in the first place” (HANSEN, 2006, p. 15).

O segundo movimento se dá a partir de fatores internos e externos às comunidades de populações vulneráveis, sendo aqui considerados os campos de IDPs (Pessoas Deslocadas Internamente, da sigla em inglês, *Internally Displaced Persons*), que poderiam ser utilizados como capacitores para paz e são negligenciados pelas agências humanitárias (ANDERSON, 1999, p. 7). A falta de reconhecimento e identificação desses fatores e sua potencialidade para construção da paz provocam tensões que podem incitar em violência contra os indivíduos deslocados internamente e os agentes humanitários. O terceiro capítulo deste trabalho tratará especificamente destes fatores e sua influência em conflitos prolongados e na provisão de ajuda humanitária.

A partir dessa perspectiva, a indagação inicial que orienta o desenvolvimento da presente pesquisa é: quais as implicações dos desdobramentos de ação política das agências humanitárias em uma população deslocada internamente? A partir desse ponto de indagação, a especificidade da pesquisa se dá pelo seguinte questionamento: como a operacionalidade de organizações humanitárias baseada em uma governamentalidade liberal contribui para a prolongação de um conflito?

Hipótese de pesquisa

Diante desses questionamentos, o presente trabalho parte da premissa de que as bases cognitivas que definem o plano de ação das agências humanitárias advêm de *'frames'* que reforçam a governamentalidade liberal na qual essas agências estão dispostas. Nesse sentido, a hipótese de pesquisa sustenta que as práticas e normas instituídas pelo esforço humanitário constroem um *'self'* liberal do indivíduo deslocado internamente. Este *'self'* advém da tensão entre a redefinição da ajuda humanitária como entidade que é objeto e sujeito da governamentalidade operante⁵ e o contra movimento das

⁵ Ver Norman e Sending, 2010, p. 115.

populações que são submetidos à operacionalidade das agências humanitárias. A partir dessa tensão, as relações de poder que são instituídas entre agências humanitárias e indivíduos deslocados internamente podem, no limite, causar a prolongação do conflito congolês.

Objetivos geral e específicos

Partindo desse panorama, esta pesquisa objetiva identificar e analisar os ‘*frames*’ utilizados pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha para o entendimento da situação da população deslocada internamente na República Democrática do Congo em 2016. Ademais, se visa entender as formas nas quais a utilização desses ‘*frames*’ influencia as dinâmicas do conflito congolês e violência local a partir de uma operacionalidade e normas alinhadas à governamentalidade liberal. A urgência da presente pesquisa e a principal preocupação que a move é, portanto, entender as limitações dos processos na qual a ajuda humanitária se vale desde o entendimento do conflito congolês pela dominância de recortes de compreensão até a implementação de práticas, configurando consequências políticas que são negligenciadas nesse caminho e podem provocar o prolongamento do conflito.

Justificativa

A escolha da República Democrática do Congo como estudo de caso é definida a partir de dois aspectos. O primeiro é a natureza dinâmica, imprevisível e complexa na qual a crise humanitária na RDC se dá, assumindo um caráter crônico por sua longa duração. Há mais de dez anos a situação do Congo é configurada como “crise humanitária mais negligenciada do mundo” pela Médicos Sem Fronteiras (2005) por conta das epidemias de sarampo, cólera, malária e ebola, dos atentados ao direito à vida, à dignidade e à integridade provocados pela violência armada e da insegurança alimentar (OCHA, 2017). O segundo diz respeito ao compromisso que a pesquisa assume com o esforço de evitar que o ‘saber

pouco' por conta da utilização de '*frames*' signifique pagar altos custos humanos, econômicos, políticos e de segurança com a prolongação do conflito.

Diante desse cenário, os ataques e a violência armada produzem vulnerabilidade à população civil, que é forçada a se deslocar na maior parte das vezes. A população deslocada internamente⁶ por conta do conflito na RDC totalizava 922.000 pessoas em 2016. Com a escalada de violência, esse número subiu para 2.166.000 pessoas em 2017 (IDMC, 2019). Para além da grandeza numérica, as necessidades de assistência e proteção a essas populações vulneráveis ultrapassam a materialidade. Nesse sentido, um esforço normativo voltado para suprir essas necessidades coloca-se em pauta em três dimensões: no esforço humanitário, na Organização das Nações Unidas e na organização regional multilateral União Africana⁷. Dado o caráter de urgência e propensão a serem alvos de violência na qual essas populações estão submetidas, a presente pesquisa toma como objetivo direcionar os estudos aqui apresentados em direção à população deslocada internamente.

É importante frisar, portanto, que a presente pesquisa não tem como objetivo primário ou subsequente condicionar a incidência do estado de conflito congolês à presença do esforço humanitário. Aqui se assume a benevolência das operações de ajuda humanitária às populações afetadas pelo conflito; no entanto, também é compreendido que esse movimento está suscetível a responder de maneira contraproducente a emergências. Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objetivo último fazer uma contribuição para os debates em andamento acerca do tema exposto. Afinal,

⁶ “Os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado” (OCHA, 1998).

⁷ Esta pesquisa refere-se, respectivamente, ao Guia Internacional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para Migração e Deslocamento (2017); aos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos das Nações Unidas (1998); e à Convenção de Kampala (2009).

“their refusal to be silent is itself political. But how noisy can they be?”
(BARNETT; WEISS, 2008, p. 37).

Metodologia

A partir de uma genealogia normativa do campo humanitário, este trabalho analisa a atuação de organizações humanitárias e sua influência para a dinâmica de um conflito, verificando a possibilidade de sua prolongação pelo *modus operandi* da ajuda humanitária a partir de um estudo de caso: o conflito armado na República Democrática do Congo. O método genealógico é essencial para que sejam identificados elementos implícitos e subjacentes presentes na construção de discursos. Nesse sentido, os métodos de pesquisa pela qual o presente trabalho se dará, portanto, são três: estudo da cultura organizacional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha; uso de fontes primárias de investigação, com entrevistas de trabalhadores humanitários dentro e fora de campo; e a utilização de documentos extras de investigação.

Para tanto, o trabalho normativo e em campo do Comitê Internacional da Cruz Vermelha serão objeto de análise. A organização conta com grande prestígio dentro do humanitarismo contemporâneo pelo seu tempo de atuação em campo congolês, pela sua capacidade de promover normas que sejam replicadas por outras organizações humanitárias e pela transparência de suas operações, mantendo um fluxo de informações importante para o campo humanitário, mídia, academia e Estado congolês.

Nesse sentido, a influência do CICV se revela muito pertinente para o Direito Internacional Humanitário e, irrefutavelmente, para os debates acerca do humanitarismo. Dessarte, os relatórios e *policy brief* produzidos e distribuídos pela instituição serão centrais para o desenvolvimento desta pesquisa. Em especial, três documentos tomarão centralidade: o *“Aide Mémoire: Operational Guidance on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Sites and Settlements”* (ICRC; UNHRC, 2016a);

“Protracted Conflicts and Humanitarian Action” (ICRC, 2016b); *“Guiding principles on internal displacement”* (OHCHR, 1998).

Os dois últimos documentos se referem a guias normativos e operacionais do esforço humanitário no tocante a conflitos prolongados e fluxos humanos produzidos pela beligerância armada. Na presente pesquisa, estes documentos serão utilizados para analisar a lógica interna da organização e sua resposta para os conflitos prolongados produtores de deslocamento forçado como um todo. Nesse sentido, os guias operacionais serão utilizados para identificar a construção das relações de poder entre agentes humanitários e população deslocada internamente e a adoção de *‘frames’* pela qual se dá o entendimento dos conflitos prolongados e a resposta a esse tipo específico de crise.

A particularidade do estudo da República Democrática do Congo se dará por meio do *Aide Mémoire*. O documento oferece guia operacional a partir de um processo consultivo realizado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em cinco países, entre eles, a República Democrática do Congo. A partir do objetivo de manutenção dos campos de refugiados e deslocados internos em campos civis, o documento propicia que seja feita a análise da relação agência humanitária-indivíduo deslocado internamente no conflito congolês.

A observância da presente pesquisa a fim de validar a hipótese apresentada se dá, portanto, a partir de três critérios advindos da definição de 'conflitos prolongados' pelo ICRC (2016b, p. 9). Apesar do termo não possuir validação legal diante do Direito Internacional Humanitário, suas características são comumente aceitas pela comunidade humanitária internacional como forma de identificar as formas na qual um conflito se prolonga. A denominação de 'conflito prolongado', criada pelo professor libanês Edward Azar em 1970, pode referir-se à longevidade de um único

conflito ou à série de variados conflitos em um único Estado (ICRC, 2016b, p. 10).

Diante dessa definição, as particularidades dos conflitos prolongados⁸ são oito. O primeiro é a **fragmentação e mutação**. Diante da grande quantidade de tempo na qual esses conflitos se desenrolam, a fragmentação das partes oponentes, emergência de novos grupos armados e mutação dos objetivos políticos e ideologias nas quais esses grupos se baseiam ocorrem com frequência. Estes eventos são responsáveis pela constante mudança na estrutura do conflito (ICRC, 2016b, p. 10).

O segundo é a **intensidade episódica**. A maioria dos conflitos ocorre com diferentes intensidades em espaços e tempo variados. Por conta disso, é comum que haja pontos de intensidade graves em espaços determinados -hot spots- que ocorrem de forma episódica (Ibid., 2016b, p. 10). O terceiro é a **internacionalização**. conflitos armados domésticos longos costumam ter seu esforço de guerra estendidos a outros atores internacionais, seja por proxies, pelo engajamento de organizações internacionais ou atuação direta de outros Estados (Ibid., 2016b, p. 10).

Em quarto lugar, há o **impacto cumulativo**. Devido ao caráter longínquo desse tipo de conflito armado, a degradação de infraestrutura, serviços básicos e da dignidade humana costuma se dar de forma a ter um impacto cumulativo sobre a população civil (ICRC, 2016b, p. 10). O quinto é a **fragilidade**: o impacto cumulativo de degradação da infraestrutura, serviços básicos e da dignidade humana levam à fragilidade de instituições, sistemas político, social e econômico (Ibid., 2016b, p. 10)

Por último, há a **concentração de sofrimento**. Os conflitos armados atuais apresentam padrões em termos de concentração de destruição e sofrimento da população civil. Por conta disso, o caráter degradante desses

⁸ As seguintes características são provenientes do documento "*Protracted Conflict and Humanitarian Conflict*", 2016b

conflitos é especialmente sentido sobre a população civil, principalmente no referente ao deslocamento forçado, à perseguição política e à limpeza étnica (Ibid, 2016b, p. 10).

Diante de tais características, a incidência do esforço humanitário sobre o conflito prolongado da República Democrática do Congo em 2016 será avaliada sobre dois critérios. O primeiro critério é referente à **incidência de frames sobre a distribuição orçamentária nos programas do Comitê Internacional da Cruz Vermelha**. Os programas da organização para as populações deslocadas internamente serão analisados de forma a identificar de que forma o "frame" liberal é produzido e suas implicações para a distribuição orçamentária e hierarquização de prioridades. A análise se dará pelos documentos apresentados aqui, em especial ao "*Aide Memoire*" (ICRC; UNHRC, 2016a) e aos relatórios de orçamento da organização, pela coleta de dados e entrevistas aos funcionários da organização e pelo estudo detalhado da cultura organizacional do CICV.

O segundo critério diz respeito ao **impacto cumulativo sobre populações vulneráveis pela prevalência de conflitos locais em campos de IDPs**. Esse critério será avaliado perante a incidência de conflitos locais nos campos de deslocados internos, pela retração no espaço humanitário e os (des)incentivos para construção ou reforço de capacidades locais para responder a emergências. Nesse sentido, serão utilizados os documentos oficiais da organização para essa temática, as fontes primárias de investigação e relatórios externos ao CICV sobre sua operacionalidade em campo e seus impactos sobre a população deslocada internamente.

As avaliações críticas mencionadas acima serão, portanto, vinculadas à perspectiva foucaultiana de governamentalidade. Essa perspectiva rende à análise verificar o modo na qual as novas normas do sistema internacional e a participação da ajuda humanitária nesse processo moldam as políticas globais de uma maneira sistemática. A partir disso, entender a forma na qual

essas normas são formuladas e ganham aceitação em termos de racionalidade política, econômica e humanitária é a contribuição última dessa perspectiva.

Capítulo 1- Olhando para todos os lados

Não se sabe ao certo onde e quando pode-se remontar o início da ajuda humanitária como prática. Por um lado, podem atribuir o imperativo moral de aliviar sofrimento à natureza humana, sendo a ajuda humanitária, portanto, manifestação natural de caridade e empatia. Por outro lado, alguns associam o esforço humanitário ao proselitismo das grandes religiões monoteístas. De qualquer forma, a formalização do esforço humanitário como agente de atenuação e mitigação de danos de guerra só teve início com a criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e a realização das Convenções de Genebra (PICTET, 1993, p. 19). Sendo esses dois eventos pilares fundamentais do Direito Internacional Humanitário, entender sua contribuição para a assistência internacional humanitária se faz de extrema importância.

A Primeira Convenção de Genebra marca a evolução do Direito Internacional Humanitário ao regular a ação violenta dos Estados perante civis e combatentes depostos de seus cargos. Para isso, a Convenção de 1864 postula a neutralidade da equipe médica de apoio aos civis e combatentes em um combate violento (PICTET, 1993, p. 443). Além disso, a contribuição da Convenção para o conjunto de normas é referente ao direito que governa as pessoas protegidas a partir das seguintes determinações: assistência aos feridos, independentemente de sua nacionalidade; neutralidade da equipe médica; e distinção do símbolo vermelho da Cruz Vermelha sobre fundo branco (CICV, 1999).

Nesse quesito, é importante mencionar que “The Convention of 1864 was replaced by the Geneva Conventions of 1906, 1929 and 1949 on the same subject. However, it ceased to have effect only in 1966 when the last state party to it which had not yet acceded to a later Convention (Republic of Korea) acceded to the Conventions of 1949” (ICRC, 2019).

O acordo espontâneo entre médicos horrorizados pelas condições pobres de tratamento a enfermos deu origem ao Movimento Internacional do Crescente Vermelho e da Cruz Vermelha, que já possuíam alguns valores básicos para seu funcionamento, mesmo sem uma documentação formal. Apenas em 1921, os Princípios Fundamentais de atuação da organização foram formalizados, sendo eles: imparcialidade; independência econômica, política e religiosa; e universalidade do movimento e igualdade dos membros (ICRC, 1996).

A partir desses entendimentos, sabe-se que a discussão sobre os limites, transbordamentos, avanços e desafios da ajuda humanitária é tão recente quanto a normatização dessas práticas em âmbito internacional. Esse processo vale-se em duas vertentes distintas ocorridas durante o século XX que redefiniram a forma na qual assistência internacional se dá em um conflito armado e em desastres naturais. O presente capítulo tem como objetivo, portanto, analisar os conceitos e eventos definidores da ajuda humanitária contemporânea a partir de um estudo genealógico do humanitarismo, “*qui reconstitue tout un réseau d’alliances, de communications, de points d’appui*” (FOUCAULT, 2004, p. 121). Uma história das práticas discursivas, de poder, de subjetivação e pautada em racionalidades de governança específicas serão alvo da presente análise.

De uma maneira geral, identificar esses processos são de extrema importância para que a compreensão da linha normativa e de práticas da ajuda humanitária se dê em sua totalidade. Todos os conceitos de humanitarismo possuem um contexto histórico que não deve ser ignorado em nenhuma medida para se compreender o panorama atual e, mais importante, os desafios que surgem e a capacidade de resposta a eles. A partir disso, em primeiro lugar, as práticas humanitárias antes de sua normatização⁹, ou seja, em um período anterior a 1864, serão lidos a partir de uma dinâmica de poder

⁹ A presente pesquisa considera a criação do CICV pelo Artigo 3º da Primeira Convenção de Genebra de 1864 como o primeiro marco de normatização da ajuda humanitária internacional.

pastoral foucaultiana. Em segundo lugar, a ascensão de noções cosmopolitas e liberais em um contexto humanitário serão analisados por sua capacidade de influência na prática humanitária em relações de poder-saber. Por último, ler-se-á a forma na qual essas forças produtoras de tendências contribuem para a formação de práticas e discursos humanitários atualmente a partir da governamentalidade liberal.

Omnis et singulatim

Durante a Conferência de Berlin (1884 a 1885), onde os governantes da Europa se reuniram para delimitar e acordar sobre territórios africanos, a ação de um Rei específico chamou a atenção de todo o mundo para uma causa nobre: a erradicação do tráfico de escravos. Este Rei, já conhecido em seu território e no continente europeu como um Rei benevolente, de boa índole e mandado de Deus para atuar em tais causas, chegou a ser nomeado presidente de honra da “*Aborigenes’ Protection Society*” (REIFF, 2002, p. 59).

Ao defender a agenda contra escravidão, este benevolente Rei decide convencer os demais Estados de que um país específico, que era território estratégico para tráfico de pessoas do centro da África para a costa, passasse a ser seu domínio privado. Dessa forma, o Rei, pessoalmente, poderia lutar contra tal aberração. O território em questão é a República Democrática do Congo e este “benevolente” Rei é Leopoldo II da Bélgica. O período de dominação do Congo pelo Rei belga marcou um dos regimes mais sanguinários e inescrupulosos do mundo, na qual se associa a instabilidade política até hoje no país (Ibid., 2002, p. 59).

É possível perceber, portanto, que imperialismo político e econômico sendo pauta de cooperação humanitária, especialmente de países do norte global para o sul, formam o cenário na qual a ajuda humanitária se deu até o século 18. Esse tipo de exercício de poder e subjugação eram carregados pelo

“fardo do homem branco”¹⁰. Reinados, principados e instituições voltados para o alívio do sofrimento humano, mesmo que ainda não eram chamadas de ‘humanitárias’, tinham suas estruturas pautadas em um tipo de poder pastoral.

O que define e caracteriza essa modalidade de poder é, principalmente, o objeto na qual o poder atua; e sua finalidade enquanto agente de governança. O poder pastoral, como definido por Foucault (2004, p. 125), é estabelecido a partir de relações de poder, *dispositifs* e estruturas que baseiam a relação entre o “pastor” e seu “rebanho”. O “pastor” representa, portanto, a figura de autoridade/instituição que governa¹¹ uma população a partir de um objetivo pré-determinado.

O poder pastoral é caracterizado, em primeiro lugar, por ter como relação básica fundamental a conexão do ‘pastor’ com Deus; o ponto de inflexão do ‘pastor’ como governante é estabelecer uma conexão e mediar a relação entre Deus e seu ‘rebanho’ (FOUCAULT, 2004, p. 128). Nesse sentido, as incursões humanitárias dadas durante o período colonial “trata[m]-se de uma forma de intervenção que deriva de uma noção de caridade claramente paternalista (...), ação esta fundada em raízes judaico-cristãs” (BAPTISTA, 2008).

As iniciativas de proteção e disponibilização de socorro aos mais vulneráveis partiam de um imperativo moral religioso que possuía como máxima “o socorro da alma deve seguir o socorro do corpo” (Ibid., 2008). Nesse sentido, no período colonial, as práticas e instrumentos na qual o poder pastoral é regido a partir do esforço humanitário tem suas bases fincadas no proselitismo religioso, colocando a assistência como intermediária entre

¹⁰ “As Cecil Rhodes, a central figure in British colonialism in southern Africa, put it, ‘Colonialism is philanthropy plus five percent’”. Ver mais em REIFF, 2002, p. 60.

¹¹ “Governar” é entendido aqui como condução a práticas e comportamentos específicos. Ver FOUCAULT, 2004, p. 125.

Deus e o povo. É essa conexão e mediação direta do ‘pastor’ com Deus que garante sua legitimidade enquanto ator de governança.

Em segundo lugar, a relação de poder pastoral é exercida diretamente à população governada, que geralmente está em movimento, logo, o poder direciona-se à dinâmica de ordenamento e movimentação da população, não ao território em si (FOUCAULT, 2004, p. 129). Durante as incursões coloniais, principalmente de tropas francesas, era comum que os componentes médicos das Forças Armadas se engajassem no tratamento de doenças e epidemias locais.

Eugene Jamot, um médico das forças coloniais francesas atuante no oeste da África, ficou famoso por seus esforços para o tratamento e cura da “doença do sono” e sua célebre frase “*I will awaken Africa!*”. Como resultado, Jamot foi responsável pela criação de unidades médicas móveis que atuavam diretamente sobre doenças tropicais que assolavam milhares de pessoas na África (REIFF, 2002, p. 63). A ajuda humanitária, portanto, como dispositivo de poder pastoral, atua sobre o governo de populações em seu estágio mais vital: na esfera de sobrevivência e proteção dessa população. O governo não é direcionado ao território ou a instituições, mas aos indivíduos e às coletividades. “*Ceux qu’on gouverne, ce sont les hommes*” (FOUCAULT, 2004, p. 126).

Em terceiro lugar, a benevolência do poder pastoral é sua razão de ser, sendo seu objetivo último a salvação do ‘rebanho’ (FOUCAULT, 2004, p. 130). Nesse sentido, o alívio do sofrimento humano, o cuidado, a intenção de mitigar violações de dignidade e humanidade são os objetivos da ajuda humanitária desde seus primórdios, seja como iniciativas judaico-cristãs, comunidades filantrópicas ou ‘*advocacy*’ para abolição de escravos. Diante dos horrores provocados por guerras, epidemias, desastres naturais e fome, manter o cuidado com o ‘rebanho’ e garantir sua integridade, é a razão de ser do ‘pastor’. O poder pastoral, portanto, se diferencia das outras formas de

poder por ter a benevolência como centro de sua atuação e reforço (FOUCAULT, 2004, p. 130). É nesse quesito que o esforço humanitário possui centralidade como dispositivo dessa modalidade de poder.

Em quarto lugar, o poder pastoral se manifesta pelo dever (FOUCAULT, 2004, p. 131). A forma na qual o poder do ‘pastor’ se manifesta é pelo dever, pela tarefa de zelar por seu ‘rebanho’. Por conta disso, a maneira na qual ele cumpre seu dever é pela vigilância. Vigiar aos vulneráveis, aos fortes e à comunidade como um todo para evitar que o pior aconteça (FOUCAULT, 2004, p. 132). Baptista (2008) afirma a ajuda humanitária no período colonial “senão parceira, pelo menos conivente com as ideologias colonialistas”. As iniciativas de controle pela qual o esforço humanitário exercia seu dever de aliviar o sofrimento humano servia como ferramenta para que as administrações coloniais tivessem domínio sobre a população atendida (BAPTISTA, 2008). A exemplo disso, os serviços médicos e de educação primária serviam, mesmo que não de forma primária, a esses propósitos.

Em quinto lugar, o poder pastoral tem sua dualidade repousada no fato de que, ao mesmo tempo que o ‘pastor’ deve ter um cuidado geral com o rebanho, ele deve desempenhar formas de controle individualizantes, ‘*omnes et singulatim*’ (FOUCAULT, 2004, p. 132). Sem renunciar da totalidade da população, o ‘pastor’ tem como dever desenvolver métodos de controle e cuidado individuais.

Esse movimento também traz à luz o maior paradoxo daquele que exerce essa modalidade de poder: o imperativo moral e religioso exige que todos devem ser salvos, mas, diante de uma situação complexa, se deve sacrificar todos por um? Ou sacrificar um por todos? Isso implica que o ‘pastor’ deve exercer uma forma de mediação especial e única entre a população e cada indivíduo. Como essa modalidade de poder é destinada a um objetivo único, a salvação do ‘rebanho’, Foucault (2004, p. 133) o

considera um poder finalizado. “C’est un pouvoir, enfin, qui vise à la fois tous et chacun dans leur paradoxale équivalence, et non pas l’unité supérieure formée par le tout” (Ibid., 2004, p. 133).

Cosmo vs. Polis

Apesar de ter suas bases firmadas no Estoicismo grego e na tradição cristã, a corrente de pensamento cosmopolita teve suas raízes disseminadas, principalmente, durante o século 13 e 14 e influenciaram profundamente a corrente iluminista no século 17 (CARTER, 2001, p. 12). Dentre os pensadores iluministas, Immanuel Kant é o maior expoente do ideal cosmopolita, colocando como formador de uniformidade entre os cidadãos do mundo, a transcendência da história, ciência e o sujeito moderno (VAUGHAN-WILLIAMS, 2007, p. 43).

"Kant’s theory of morality is summarized by the categorical imperative ‘treat everyone as ends in themselves rather than as a means to an end’" (Ibid, 2007, p. 44). A partir de máximas de moral e política e de leis objetivamente proibitivas referentes ao comportamentos dos Estados, Kant aprofunda a corrente cosmopolita ao propor que "a torrente da propensão para a injustiça e a inimizade só poderá ser detida, não pela ideia positiva de uma república mundial (se é que tudo não se deve perder), mas pelo sucedâneo negativo de uma federação antagônica à guerra, permanente e em contínua expansão" (KANT, 2008, p. 19).

Sua influência na política mundial se deu ao fazer transbordar o imperativo moral político para além do “paroquialismo” na qual o Estado-nação estava designado até então; ao oferecer uma visão de relação entre os Estados que envolva desenvolvimento histórico e prática política voltada ao globalismo; e ao promover a institucionalização internacional (CARTER, 2010, p. 15).

No referente à hospitalidade como direito internacional, Kant credita aos cidadãos o dever natural de não provocar animosidades contra os

estrangeiros, e ao Estado, o dever de garantir que a hospitalidade seja um direito.

Fala-se aqui (...) não de filantropia, mas de direito, e hospitalidade significa aqui o direito de um estrangeiro a não ser tratado com hostilidade em virtude da sua vinda ao território de outro (...) A inospitalidade (...) é, pois, contrário ao direito natural; mas o direito de hospitalidade, isto é, a faculdade dos estrangeiros recém-chegados não se estende além das condições de possibilidade para intentar um tráfico com os antigos habitantes (KANT, 2008, p. 20)

Dado que a noção de hospitalidade de Kant teve influência direta sobre o que viriam a ser as normas de migração do Direito Internacional, "Cosmopolitics, on this view, is closely associated with a series of questions relating to the rights of the foreigner, immigrant, exiled, deported, stateless or displaced person" (VAUGHAN-WILLIAMS, 2007, p. 114).

Por conta disso, entende-se que a ação humanitária tem suas normas e práticas baseadas em *'frames'* liberais inspirados pelo cosmopolitismo. Aliado a esse movimento, a formalização dos princípios orientadores da prática humanitária passou a integrar a operacionalidade das organizações humanitárias e, portanto, colocar-se como intrínseca à identidade humanitária, o que caracteriza a primeira virada do humanitarismo. A base normativa que lida com a qualificação da imparcialidade e neutralidade do *humanitarian relief* para a população civil teve início ainda no século XIX e se estendeu posteriormente, conhecidas como as convenções de Genebra de 1864 e 1949, as Convenções de Hague de 1899 e 1907 e os Protocolos Adicionais de Genebra de 1977.

Essa virada implica em um fenômeno até então inédito no cenário humanitário internacional: pela primeira vez, há a atribuição formal de responsabilidades e iniciativas humanitárias ao Estado enquanto agente de governança. Não é correto afirmar que essa responsabilidade se transferiu total e incondicionalmente à esfera estatal, tampouco é justo dizer que instituições governamentais nunca agiram nesse sentido. No entanto, a partir

dessa virada, o Estado passa a incorporar o imperativo moral de atuar no campo humanitário em grande medida.

A criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, agência humanitária voltada para o socorro às vítimas de guerra e bastião do Direito Internacional Humanitário, se relaciona diretamente com esse ponto. Apesar da organização ser independente e neutra, sua atuação é intrinsecamente relacionada à figura Estatal, desde a necessidade de consentimento do Estado para sua atuação em campo até seu papel como guardião das regulações de combate (REIFF, 2002, p. 68).

É interessante pensar, portanto, na evolução desses conceitos e bases normativas durante o século XX e de que forma esse processo se deu. Marcado pelos horrores das Grandes Guerras e pela manipulação direta da ajuda humanitária como esforço de combate pelos Estados, o século XX também foi palco da maior parte dos avanços normativos de proteção e assistência humanitária e direitos humanos.

The paradox of the success of the Red Cross movement, the advance of international humanitarian law, and, after World War II, the worldwide diffusion of the concept of human rights and new authority for it, is that all of these developments coincide not with a new era in which Kant's perpetual peace was ushered in, but rather with the hideous course of the twentieth century itself. No century has had better norms and worse realities (REIFF, 2002, p. 70)

Essa tendência de normatização e institucionalização das regras de combate e da resposta a emergências diz respeito diretamente ao conceito foucaultiano de “governamentalização” (FOUCAULT, 2008, p. 145). A “governamentalização” da ajuda humanitária, portanto, diz respeito ao desenvolvimento de aparelhos específicos de governo¹² que se relacionam com conhecimento e institucionalização da prática humanitária. Esse processo teve início ainda no século XX, mas teve maior proeminência na segunda virada do humanitarismo.

¹² “Governo” como condução de práticas. Ver FOUCAULT, 2004, p. 125.

Governamentalité

A segunda virada tem início no contexto de pós-Guerra Fria, em que as dinâmicas dos conflitos sofrem mudanças profundas com o fim da bipolaridade política (KALDOR, 1991, p. 1). Um novo tipo de violência organizada emerge na qual os atores, objetivos, métodos e formas de financiamento são diferentes daqueles compreendidos na lógica das old wars (Ibid., 2009, p. 1). Nesse sentido, são produzidos desafios inéditos à provisão de ajuda humanitária, visto que o contexto representa nova crescente demanda de alívio ao sofrimento humano.

As respostas a tais mudanças percorrem dois caminhos distintos: a diversificação e ampliação da quantidade de agências humanitárias e a emergência das intervenções humanitárias pela Organização das Nações Unidas. É importante notar que ambas tendências reforçam a “governamentalização” do esforço humanitário de modos distintos. Em primeiro lugar, analisaremos a seguir as intervenções humanitárias provenientes de esforços estatais. Esta tendência parte da perspectiva de que a conjuntura emergente origina maior propensão de indivíduos e Estados à cooperação humanitária.

Os efeitos dos conflitos sobre as populações civis residem em violações de Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, como os grandes fluxos de deslocamento forçado, tortura, perseguição política e, no limite, genocídios e limpeza étnica. Em 1991, a Operação *Provide Comfort* proveu assistência humanitária e proteção à população curda perseguida no nordeste do Iraque no pós-1ª Guerra do Golfo. A Operação, deflagrada pela coalisão entre humanitários e militares da Inglaterra, França, Turquia, Espanha, Itália, Holanda e Estados Unidos, foi o maior esforço humanitário da história até então (RICKS, 2017).

A cooperação civil-militar da Operação, portanto, passou a prover robustez ao argumento de que intervenções internacionais em função da defesa de Direitos Humanos são legítimas. Outro avanço nesse sentido foi a publicação da *'Agenda for Peace'* do então Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, em 1992. O documento destacava a necessidade de acesso àqueles requerentes de assistência humanitária e que o envolvimento das Nações Unidas nesse aspecto a partir do pedido ou consentimento do Governo local não significaria violação do Artigo 2, Parágrafo 7 da Carta da ONU (FOLEY, 2010, p. 75).

Em junho de 1992, foi estabelecida a *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) a partir da Resolução da Assembleia Geral da ONU 46/182 com o objetivo de fortalecer a resposta da Organização de assistência humanitária (IASC, 2019). O comitê enfatizou o respeito pela soberania, integridade territorial e unidade nacional, além de destacar os princípios na qual a assistência humanitária deveria pautar-se: humanidade, neutralidade e imparcialidade. Além disso, três novos departamentos foram inaugurados para o fortalecimento da coordenação de assistência humanitária emergencial da ONU: *Department of Political Affairs* (DPA); *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO); e *Department of Humanitarian Affairs* (DHA, depois se transfigurou para *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, OCHA) (FOLEY, 2017, p. 76).

Outra base normativa que provem robustez ao argumento favorável às intervenções humanitárias é a afirmativa do Tribunal Internacional de Justiça de que é inerente ao Direito Consuetudinário Internacional a proibição de atos genocidas e violação dos direitos básicos humanos. Nesse sentido, a jurisprudência de tal alegação acolhe todos os Estados, independente destes terem se comprometido legalmente ou não com essas obrigações (FOLEY, 2010, p. 49). Em contrapartida a isso, alguns podem argumentar que o Artigo

2 da Carta da ONU, referente aos princípios guia da ação dos Estados dentro da Organização, não faz referência à proteção dos Direitos Humanos.

No entanto, é importante mencionar que não há impedimento legal para que o Conselho de Segurança utilize a violação dos Direitos Humanos e, portanto, a proteção a esses Direitos como justificativa legal para a autorização de uma intervenção. Além disso, não cabe ao Tribunal Internacional de Justiça a revisão da legalidade das decisões tomadas pelo Conselho de Segurança (FOLEY, 2010, p. 50). Visto que a autorização do Conselho de Segurança para acionamento dos poderes referidos no Capítulo VII da Carta da ONU são restritas à autodefesa em caso de ações já ocorridas e ameaças à paz e segurança internacionais, a alegação de que a violação de Direitos Humanos por um Estado está ameaçando a paz e segurança internacionais são suficientes para justificar o recurso do uso da força (ONU, 1949).

A partir dessas bases normativas, o caráter humanitário passou a ter centralidade nas Operações de Paz executadas pela ONU a partir de 1991. Desde então, o campo humanitário dentro da Organização de Segurança Coletiva se desdobrou de forma a instituir normas iminentes no cenário humanitário com a Proteção de Civis e as missões multidimensionais e também a cometer erros diante dessas responsabilidades¹³. Esse processo é responsável pelo reforço direto da governamentalização a partir da constituição de instituições específicas, provocação de avanços normativos e procedimentos práticos que compartilham de três características condizentes à noção de governamentalidade.

A primeira é o fato do principal objeto ser a população e a proteção de civis. Em segundo lugar, a forma máxima de saber dentre essa tendência se desdobra no campo da economia política a partir do objetivo de recuperação

¹³ Aqui, nos referimos especialmente à trilogia desastrosa Somália-Ruanda-Srebrenica. Ver “The Thin Blue Line: how humanitarianism went to war” (FOLEY, 2010).

e construção da capacidade do Estado como ator legítimo para controle do território e da população. Por último, o instrumento técnico essencial são *'dispositifs'* de segurança utilizados em operação nas intervenções humanitárias¹⁴.

A segunda tendência refere-se à resposta das agências humanitárias em seu campo de atuação a partir do cenário de pós-Guerra Fria e como as questões inerentes ao esforço humanitário influenciam e são influenciados pelas dinâmicas dos conflitos armados. Diante disso, pode-se identificar duas chaves analíticas que partem de perspectivas distintas. A primeira chave analítica tem como central a reflexão sobre os desafios e perigos advindos do aumento de complexidade das emergências e suas consequências para o humanitarismo.

Nesse novo contexto, os procedimentos padrões já não conseguem ser colocados em operação sem que sejam necessários improvisos e tomadas de decisão arriscadas. O cenário encontrado pelos profissionais é de ataque direto e constante à população civil e de hostilidade às equipes humanitárias. Essa nova esfera, portanto, abre espaço ao questionamento da identidade humanitária e à sua necessidade moral (BARNETT E WEISS, 2008).

Revisar as aspirações do humanitarismo, seus princípios definidores e sua relação com a política compõe os objetivos dessa chave analítica. Em *"Sword & Salve: Confronting New Wars and Humanitarian Crises"* (2006), Hoffman e Weiss traçam possíveis respostas estratégicas na qual a ajuda humanitária pode ter sua ação delineada no contexto de novas guerras. Para tanto, os autores questionam a identidade humanitária e a capacidade

¹⁴ Essas características são diretamente relacionadas com a definição foucaultiana de *"gouvernementalité"*: "Par 'gouvernementalité', j'entends l'ensemble (...) qui permetent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité" (FOUCAULT, 2004, p. 111).

desses atores de responder às emergências de forma ativa em detrimento de uma posição estritamente reativa.

War and humanitarianism continue to influence each other, but many observers now question whether humanitarianism is keeping pace with changes in warfare. If the grisly images and stories of violence that dominate headlines and newscasts are any indication, the sword seems ascendant. By creating more victims and more dire circumstances in which emergency assistance is rendered, swords are shaping salves to a greater extent than seen in the past. Moreover, the constant struggle in shielding and sustaining war victims suggests that salves are not so much constraining swords as they are barely coping with the gory consequences (Ibid., 2006, p. 2)

A segunda chave analítica, conhecida como “*Do No Harm*”, parte do entendimento de que a ajuda humanitária em seus termos e *modus operandi* produz efeitos contraproducentes que podem ser mitigados se forem antecipados e admitidos como uma realidade. Diante disso, é responsabilidade das agências humanitárias identificarem capacitores para paz e para o conflito inerentes em suas operações e evitar causar quaisquer danos à população protegida.

A principal expoente desta chave analítica é Mary B. Anderson. A autora explicita como a negligência das agências humanitárias aos capacitores para paz e guerra podem levar à prolongação do conflito em seu livro de mesmo nome da corrente teórica “*Do No Harm: how aid can support peace- or war*” (1999).

Because aid becomes a part of the context and hence of the wars in which it is given, aid workers need to understand the motivations and purposes of the conflicts where they work. They need to hear the varied voices of people in warring societies and to assess the breadth (or lack thereof) of commitment to a cause and the validity and historical genuineness (or lack thereof) of cited purposes [...] To enter a conflict with assumptions based on an ideal of justice is to risk making program mistakes. Knowledge of the common characteristics and important differences discussed earlier provides a starting point for listening to local opinions and identifying opportunities for reinforcing connections rather than divisions among people (ANDERSON, 1999, p. 20)

A partir dessa perspectiva, Anderson (1999, p. 24) identifica cinco categorias de capacitores e conectores para paz que devem ser identificados em campo inicialmente pelos provedores de esforço humanitário: sistemas e

instituições; atitudes e ações; valores e interesses compartilhados; experiências em comum; e símbolos e ocasiões. A partir dessas categorias, diferentes práticas podem ser pautadas como esforço para paz.

Diante disso, outra obra importante para essa chave analítica é “*A Bed for the Night*” (2002). David Rieff propõe uma nova definição de humanitarismo perante os desafios apresentados. A partir dos princípios basilares da ajuda humanitária, o autor procura estabelecer delimitações ao esforço de provisão de alívio a fim de evitar que haja o entrelaçamento das práticas com as dinâmicas de poder e política do terreno em conflito.

O autor parte do princípio de que a influência política e econômica dos conflitos sobre a ajuda humanitária provoca o rompimento dos princípios basilares assumidos pela ajuda humanitária. Por outro lado, a influência das agências humanitárias também provoca efeitos contraproducentes ao alcance da paz. A partir disso, é necessário que as agências humanitárias assumam sua influência sobre os conflitos armados e assumam uma postura de ‘*Do No Harm*’.

Diante das diferentes perspectivas apresentadas, é possível compreender que o campo normativo e teórico do humanitarismo está em constante construção e se dá de diferentes formas. O importante a ser notado é que as críticas e questionamentos levantados aqui devem ser lidos como uma forma de pensar analiticamente um movimento que é responsável por governar e proteger populações vulneráveis. Dada essa responsabilidade, os efeitos, impactos e resultados atingidos são de extrema importância para o avanço do campo humanitário e, principalmente, evitar que vidas sejam despendidas nesse processo.

Capítulo 2- Controle pelo saber

Quando em um conflito armado, o esforço humanitário emergencial costuma enfrentar paradoxos relacionados à proteção de populações vulneráveis, ao seu relacionamento com a economia da guerra, à legitimidade de seu trabalho em campo e às medidas de controle da população (TERRY, 2002, p. 27). Em todas essas esferas, o trabalho em campo e normativo das agências humanitárias influencia diretamente a dinâmica do conflito e causa impacto sobre a população na qual sua ação é destinada.

Durante a crise da Somália de 1991 a 1993, as atividades de Médicos Sem Fronteiras passaram por processo de avaliação e escrutínio interna e externamente quanto à influência de suas operações sobre a economia da guerra. A situação de extrema instabilidade e animosidade encontrada pelos trabalhadores humanitários ao chegar em Mogadíscio pela primeira vez em 1991 foi determinante para que a organização passasse a colocar como extremamente necessário uma reformulação no sistema de segurança. A degradação do cenário foi escalando, até chegar seu pico, onde “in the hospital patients were armed; vehicles with mounted machine guns (known as ‘technicals’ or ‘Mad Max’) drove into the hospital grounds, right to the operating theater; and MSF workers were forced at gunpoint to tend to the wounds of certain patients in preference to others” (TERRY, 2002, p. 37).

Diante dessa conjuntura, MSF teve que negociar a efetuação de “vistas policiais” e, quando necessário, escoltas armadas pelos grupos armados liderados por Ali Mahdi e Mohamed Farah Aidid para a segurança das zonas hospitalares. Para tanto, a organização humanitária passou a pagar pelos serviços de segurança providos pelos grupos armados. É estimado que MSF tenha pago em três meses, de outubro a dezembro de 1991, um montante de US\$ 60.000 (sessenta mil dólares) a Osman Ato. O oficial de alta patente de Aidid recebeu o pagamento pelos serviços de aluguel “técnico”, de caminhões e guardas (MANONCOURT; RAISSON, 1994).

Fiona Terry (2002, p. 38) argumenta que a situação passou de cooperação a dependência forçada. Os grupos responsáveis pela segurança dos funcionários de MSF passaram a ser também fonte de ameaça, outras organizações humanitárias foram pressionadas a contratar os guardas a preços exorbitantes e uma verdadeira “indústria de segurança” surgiu a partir daí. A aproximação de agências humanitárias com partes do conflito também influencia diretamente a legitimidade de suas atividades em campo, bem como a legitimidade dos grupos em conflito. Seja pelo reconhecimento de atores na dinâmica do conflito, por colocar-se presente em determinado território ou pela negociação direta com lideranças de grupos, a ação humanitária pode participar da legitimação de movimentos ou grupos beligerantes de diversas formas (Ibid, 2002, p. 43).

A obtenção de legitimidade para atuar em campo, por sua vez, é um importante aspecto para que seja alcançado um controle e influência sobre a população civil pelas agências humanitárias, assim como ter controle e influência sobre uma parte da população é determinante para dar-se como legítimo (TERRY, 2002, p. 45). Esse tipo de controle é advogado por organizações internacionais como essencial para que a proteção dos indivíduos deslocados internamente e/ou refugiados seja alcançável em ‘*safety zones*’ (LAVOYER, 1995, p. 12).

O ponto de convergência entre todos esses desafios e causalidades é o fato de que o esforço humanitário influencia diretamente a dinâmica na qual o conflito armado se dá e, especialmente, provoca efeitos sobre a população na qual suas ações são destinadas. A partir desse entendimento, o presente capítulo tem como objetivo compreender e desenvolver a influência do esforço humanitário e seus efeitos na dinâmica de um conflito armado.

Em primeiro lugar, serão analisadas as estratégias na qual as organizações humanitárias se valem para entender o conflito, suas causas e consequências, necessidades e atores predominantes, ou seja, como “frames”

são formadas e quais prevalecem. Além disso, entender como esse processo influencia a operacionalidade em campo também é de extrema importância para compreensão de agência dessas organizações no reforço de uma governamentalidade liberal. Para tanto, a cultura organizacional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha receberá maior atenção como objeto de análise.

Em segundo lugar, as relações de poder-saber colocadas na gerência de campos de pessoas deslocadas internamente/refugiados a partir de mecanismos de controle serão alvo de análise. Nesse cenário, o controle populacional exercido pelas agências humanitárias e a instrumentalização do esforço humanitário a partir de agências governamentais tomarão centralidade na análise desse processo.

Frames

Ao deparar-se em uma situação de extremos estresse e calamidade onde o testemunho de sofrimento humano em suas diversas formas é frequente, o trabalhador humanitário acaba por desenvolver mecanismos de enfrentamento consciente e/ou subconscientemente. Os desafios são muitos, as demandas são esmagadoras e todas as necessidades são urgentes. Mesmo com muito treinamento e com um imperativo moral humanitário eminente, é muito difícil que os trabalhadores humanitários lidem com decisões rápidas e complexas de uma forma condescendente (WALKUP, 1997, p. 37).

Devido a essas limitações externas, Mark Walkup (1997, p. 44) identifica que os trabalhadores humanitários lidam com os efeitos psicológicos com mecanismos de enfrentamento que perpassam quatro estágios: *'overwork'*, *'detachment'*, *'transference'* e *'reality distortion'*¹⁵. No primeiro estágio, é comum que as desordens psicológicas devido às

¹⁵ A pesquisa de Walkup é desenvolvida por meio de observação, entrevistas formais e informais com funcionários de várias organizações humanitárias em campo e em HQs, e documentação formal públicas dessas organizações. A partir dessas fontes, o autor desenvolveu um modelo de cultura organizacional e comportamento de organizações humanitárias. Ver mais em: WALKUP, 1997, p. 40.

limitações externas que recaem sobre efetividade do seu trabalho levem o trabalhador humanitário a trabalhar mais horas, sem descanso. Carregado pelo sentimento de culpa, rejeição e frustração, os trabalhadores humanitários passam a se dedicar excessivamente, o que os leva a um estado de *'burnout'*¹⁶. Os efeitos práticos desse estágio se desdobram em redução da efetividade pela repressão da flexibilidade e criatividade na resolução de problemas (WALKUP, 1997, p. 44).

O segundo estágio, *'detachment'*, advém como resposta ao estágio anterior, em que a frustração de trabalhar mais horas e com maior intensidade não se traduz em melhores resultados. Nessa fase, os trabalhadores humanitários passam a se posicionar com maior distanciamento para com as populações vulneráveis. A dedicação passa a se tornar mais intensa na produção de relatórios e trabalho de escritório para se evitar as visitas em campo e a auditoria e consultoria com a população passa a ser colocada em segundo plano. A partir disso, os projetos e políticas passam a se tornar mais descolados da realidade e a qualidade de decisões é reduzida (Ibid., 1997, p. 45).

O terceiro estágio, *'transference'*, independe dos anteriores e está relacionado à racionalização dos fracassos de operação pela transferência da culpa para outros fatores. Esse processo costuma resultar na culpabilização da *'política'*, *'dos seus superiores'*, *'dos doadores'*, *'da burocracia'*, *'do país receptor'* e, até mesmo, *'da população deslocada/refugiada'* (WALKUP, 1997, p. 46). O último estágio, *'reality distortion'*, se refere à criação de falsas ilusões de que as operações tenham sido bem-sucedidas para que a sensação de *'autovalor'* seja prevalente diante de inadequações institucionais. Nesse sentido, “this subconscious and sometimes conscious effort to

¹⁶ “The clinically accepted term 'burnout' refers to the physical, emotional, and mental exhaustion exhibited by physical illness, acute tension, chronic fatigue, sleep disorders, depression, diminished coping capacity, negativism, apathy, inflexibility, cynicism, irritability and anger” (WALKUP, 1997, p. 44)

maintain a false supply-demand equilibrium sustains the illusion of organizational success” (WALKUP, 1997, p. 47)

No referente ao terceiro estágio, Terry (2002, p. 220) argumenta que, atualmente, a transferência de culpa costuma acontecer ao cenário encontrado. Por meio de terminologias, como “emergência complexa”, e reiterando o quão muito mais complexo, intransigível e perigoso é o desastre atualmente em relação ao passado, a delegação de responsabilidade é direcionada para a natureza da crise (TERRY, 2002, p. 220). Se essa noção é estendida ao nível institucional, é claramente possível analisar o quanto as organizações humanitárias utilizam esse recorte de compreensão para justificar sua ação ou inação diante de certos cenários.

Em “*Aide Memoire: operational guidance on maintaing the civilian and humanitarian character of sites and settlements*” (2016a), as primeiras dez páginas, dedicadas a elucidar o contexto e princípios na qual os campos de refugiados/deslocados internos devem ser geridos, utilizam quinze vezes a palavra “complexa” ou variações para se referir à crise¹⁷. É a partir das construções de discursos, desenvolvimento de uma série específica de ‘saber’ e construção de procedimentos, análises e reflexões que as relações de poder-saber são constituídas em uma ‘governamentalidade’ (FOUCAULT, 2004, p. 111).

No cenário em que uma governamentalidade liberal impera, a construção de frames por organizações humanitárias é determinante para o entendimento das emergências. São os ‘frames’ que possibilitam as práticas por meio do estabelecimento de condições de possibilidade de objetos e eventos na qual a constituição específica de identidades, interesses e suposições são dados como verdade (AUTESSERRE, 2009, p. 255).

¹⁷ A palavra ‘complex’ é utilizada quatro vezes para se referir ao cenário. No entanto, é possível identificar o uso de variações que preservam o sentido para caracterizar a situação, como ‘difficult’, ‘delicate’ e ‘intractable’. Ver em ICRC; UNHCR. Aide Memóire: Operational Guidance on Maintaning the Civilian and Humanitarian Character of Sites and Settlements. [S.l.: s. n.], 2016a, p. 5-15.

'Frames' podem anteceder a ação ou advir de práticas, mas, por ser uma interpretação subjetiva de uma informação situada externamente, os 'frames' são responsáveis por "objetificar" transformações e comportamentos de acordo com as interpretações específicas (AUTESSERRE, 2009, p. 255).

O desenrolamento desse processo em campo é a utilização de 'frames' para autorização, habilitação e justificação de práticas e políticas específicas enquanto se conduz a obstrução de outras políticas e práticas (Ibid., 2012, p. 6). Para isso, as técnicas e estratégias de captação de recursos e a alocação dos recursos para programas específicos são diretamente conduzidas pelo entendimento do conflito por meio dos recortes de compreensão.

Os esforços de arrecadação de fundos e *advocacy* para mobilização de doadores é especialmente propenso a constituir e disseminar 'frames' do conflito e narrativas mais simplificadas (AUTESSERRE, 2012, p. 6). O alcance do objetivo último desses setores, mobilização de doadores e recursos para atender às necessidades de populações vulneráveis, é mais facilmente alcançado se uma narrativa simplificada é colocada em predominância. Essa narrativa geralmente contém delimitações claras de vítimas e perpetradores ou, pela preferência de discricção, a presença e participação da organização em um conflito como imperativo suficiente para mobilização de doadores.

Essa afirmação última é particularmente verdadeira ao perceber o mandato, reputação e discricção do CICV como infundidos em sua qualidade particularmente afirmativa (TERRY, 2002, p. 45). Nos documentos anuais para mobilização de doadores, chamados "*Appeals*", o CICV promove sua política de *advocacy* ao explicar as regiões geográficas de atuação da organização, o montante necessário para manutenção/expansão de suas atividades e os programas nas quais suas atividades são divididas por região, não por cada emergência especificamente.

Esses programas dividem-se em: proteção, assistência, prevenção, cooperação e atividades gerais (ICRC, 2018). Esse tipo de conduta para captação de recursos por parte do Comitê Internacional da Cruz Vermelha é especialmente necessário para a organização devido a possibilidade de recebimento de contribuições voluntárias de Estados membros das Convenções de Genebra (ICRC, 2019b).

No referente à República Democrática do Congo, Autesserre (2012, p. 6) argumenta que a utilização e disseminação de narrativas mais simplificadas pela institucionalização de ‘frames’ é ainda mais proeminente. Devido à grande quantidade de atores nacionais e internacionais envolvidos no conflito, ao aparente caráter intratável da guerra e a linha tênue que divide vítimas de perpetradores, se vê a necessidade de simplificar o desenrolar do conflito em uma causa primeira, uma consequência e uma solução (Ibid., 2012, p. 7). Esse processo também se vale pela caracterização do conflito como extremamente “complexo”, “intratável” e “difícil”.

A primeira narrativa que domina o entendimento das dinâmicas do conflito no Congo é o foco na causa primária de disseminação da violência como advindo da exploração ilegal de recursos naturais. A elaboração de políticas e, conseqüentemente, os esforços humanitários guiados por esse foco exclusivo, na verdade, são responsáveis por negligenciar a complexidade dos arranjos na qual o conflito está imbricado e, ainda, na prerrogativa de priorizar a solução desse problema isoladamente, afetar de forma negativa a população congoleza (SEAY, 2011).

A segunda narrativa que domina a produção de conhecimento e aplicação de políticas é o abuso sexual de mulheres e meninas como consequência direta da exploração ilegal de recursos naturais¹⁸

¹⁸ Esse tipo de associação é possível de ser vista em grande parte dos noticiários e trabalhos acadêmicos acerca do tema por meados de 2010, quando os Estados Unidos aprovaram uma legislação que obriga as empresas americanas a auditar suas cadeias de fornecimento com o objetivo de garantir que não estejam sendo usados “minerais de conflito” (Dodd-Frank Wall Street Reform

(AUTESSERRE, 2012, p. 13). O enfoque para a violência sexual contra apenas um grupo vulnerável é colocado em detrimento de outros tipos de violência e, também, de outros grupos que sofrem esse tipo específico de violência, como homens e meninos (DRUMOND, 2011, p. 103). Como é de se esperar, o tema é amplamente disseminado por organizações humanitárias com a criação de muitos programas e projetos ‘solo’ voltados para a violência sexual contra meninas, estes são os maiores recipientes de doação por aqueles fora do conflito.

Por conta disso, “according to donors and aid workers, sexual violence is such a buzzword that many foreign and Congolese organizations insert references to it in all kinds of project proposals to **increase their chances of obtaining funding**” (AUTESSERRE, 2012, p. 13, **grifo meu**). Essa narrativa, além disso, também é responsável por efeitos contraproducentes: o aumento sistemático de violência sexual pelas milícias como tática de guerra pela grande visibilidade que o tema possui diante as negociações de paz, podendo ser utilizada como barganha por esses grupos violentos¹⁹ (AUTESSERRE, 2012, p. 14).

Por último, a terceira narrativa dominante está relacionada com o que deveria acontecer para que o conflito chegasse a uma solução, para que a paz fosse atingida e a segurança humanitária chegasse a se concretizar no território de “Estado falido”: a reconstrução da autoridade do Estado (Ibid., 2012, p. 17). Essa narrativa apresenta um problema intrínseco que

and Consumer Protection Act, 2010) e a narrativa ganhou muita força. Um dos bons exemplos sobre a temática é a reportagem de Margot Waalström, antiga representante especial das Nações Unidas para as questões de violência sexual. Ver: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/aug/14/conflict-minerals-finance-gang-rape>>.

¹⁹ A autora utiliza como exemplo um evento de estupro em massa que ocorreu em agosto de 2010: “A local militia called Mai Mai Sheka, which allied with the foreign rebel group the Democratic Forces for the Liberation of Rwanda, gang raped 387 civilians over the course of three days in a remote part of Walikale territory. According to several sources, Sheka ordered his soldiers to systematically rape women, instead of just looting and beating people as they usually do, because he wanted to draw attention to his armed group and to be invited to the negotiating table (...) Unfortunately, many other rebel leaders have used the same reasoning as Sheka and humanitarian organizations have observed an increase in the use of sexual violence by armed groups that have political claims.” (AUTESSERRE, 2012, p. 16).

compromete seu possível sucesso: negligência dos conflitos locais como grandes impulsionadores da situação de violência no Congo (AUTESSERRE, 2006, p. 6).

Por meio de autorizações, justificativas e exclusões, *'frames'* são responsáveis por pautar a forma na qual as emergências são compreendidas: quais atores são legítimos; quais vulnerabilidades são adereçadas com maior prioridade; quais possíveis soluções são priorizadas e advogadas; quais programas são antepostos pela distribuição orçamentária. Na República Democrática do Congo, a promoção da agenda de reconstrução e reconstituição do Estado como solução à emergência extremamente “complexa” põe luz à disposição das organizações humanitárias para o reforço da governamentalidade liberal. O esforço humanitário é, portanto, a linha de força que conduz o desenvolvimento de uma *'série de savoirs'* para o governo de uma população.

Dentro dos campos

No verão de 1994, após o genocídio de Ruanda e a vitória da Frente Patriótica Ruandesa, grandes fluxos migratórios de populações hutus em direção a países vizinhos, especialmente Tanzânia e Zaire, foram imbuídos na tragédia. No Zaire, o fluxo de dois milhões de refugiados foi canalizado na região dos Grandes Lagos, próximo à fronteira com Ruanda. Junto a uma população hutu que fugia por fundado temor de perseguição, estavam também ex-participantes da FAR (Forças Armadas Ruandesas), comandantes de milícias e, portanto, *génocidaires* (MSF, 2019). Entre 14 e 17 de julho de 1994, 500.000 a 800.000 ruandeses atravessaram a fronteira para Norte Kivu, no então Zaire (TERRY, 2002, p. 171).

A instrumentalização do campo de refugiados e da ajuda humanitária para fins militares não demorou a ser concretizada. Na verdade, documentos encontrados nos campos após sua invasão em 1996 comprovaram a integração involuntária do esforço humanitário aos planos e operações

militares pelo antigo governo e Forças Armadas ruandeses (TERRY, 2002, p. 172). Os efeitos da não manutenção do caráter humanitário e civil do campo percorre esferas políticas, sociais e econômicas que incidiram diretamente sobre a prolongação do conflito ruandês e o início da Primeira Guerra do Congo.

A entrada de núcleos políticos e militares derrotados pela Frente Patriótica Ruanda (FPR) nos campos de refugiados no Zaire foi intencional e atendia a uma agenda de desmobilização do regime vigente em Ruanda, presidido por Pasteur Bizimungu e Paul Kagame. Além da mobilização de aparatos militares para dentro dos campos, houve ainda a reestruturação política de organização do governo em exílio. Com esse propósito, cinco comissões foram estabelecidas: Assuntos Sociais, Documentação e Informação, Planejamento e Operações, Capital e Finanças, e Política e Relações Exteriores (TERRY, 2002, p. 176).

Em paralelo ao esforço de reorganização do governo em exílio, uma enorme população de refugiados padecia pela falta de acesso a alimentos, água e abrigos e por uma devastadora epidemia de cólera e desintéria. Estima-se que esse cenário tenha sido responsável pela morte de mais de 50.000 refugiados após o primeiro mês de sua chegada, o que caracteriza uma taxa média de 20 a 35 mortes a cada 10.000 habitantes do campo por dia (GOMA EPIDEMIOLOGY GROUP, 1995). Devido a essa conjuntura, as organizações de ajuda humanitária passam a atuar nos campos assim que eles se formam.

Além da ação humanitária institucional²⁰, houve ainda a participação direta e indireta, por meio de financiamento a projetos, de grandes potências. Os governos dos Estados Unidos, Japão, Israel e Holanda engajaram forças militares em uma “guerra contra cólera”. A resposta humanitária por esses

²⁰ Ação humanitária institucional condiz com o esforço de grandes ONGs, agências humanitárias da Organização das Nações Unidas e Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que se distinguem pelos princípios de imparcialidade, neutralidade e independência (WHITTALL et al., 2016).

meios, portanto, passou a ser uma substituta de engajamento e ação política dessas grandes potências. Ao empregar esforços no campo humanitário, esses países viram uma forma de contribuir para remediação da crise sem precisar se envolver diretamente com os *'génocidaires'* (TERRY, 2002, p. 175).

No entanto, o campo era composto por grupos heterogêneos: refugiados legítimos, exilados políticos e pessoas que estavam fugindo de acusações de crimes de guerra. Os dois últimos grupos, portanto, não podem ser caracterizados como refugiados ou solicitantes de asilo²¹. A ajuda humanitária era destinada a todos e todas que residiam nos campos, independente dessa classificação. Não é exagero afirmar que, mesmo não sendo seu objetivo primeiro, o esforço humanitário foi responsável por proteger e manter esses grupos engajados no conflito.

The Rwandan refugee camps in Zaire thus provided an effective humanitarian sanctuary to members of the former Rwandan government and army. Protected from prosecution, they resided in the camps with impunity and manipulated aid structures to increase their military and political power. The sanctuary Zaire provided enabled them to resume the killing they had started in April 1994 and to sabotage reconstruction and reconciliation attempts in Rwanda. The camp leadership prevented the refugees from returning to Rwanda and injected them with hatred and genocidal rhetoric for over two years. After repeated warnings by the Rwandan government, the camps were attacked and destroyed by the Rwandan army and Zairean rebel forces (TERRY, 2002, p. 191).

Por meio do uso da violência, propaganda militar e cobrança de taxas sobre salários, as milícias formadas pelo governo em exílio dificultaram e impediram o processo político que poderia remediar os conflitos locais: repatriação e reintegração dos refugiados em suas comunidades (Ibid., 2002, p. 192). A decorrência desses eventos provocou discussões sobre o imperativo moral humanitário como complacente a violações de direitos

²¹ Segundo a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), refugiado é aquele “que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele” (p. 2).

humanos, a capacidade do esforço humanitário de provocar mais danos do que benefícios em longo prazo e a possibilidade das agências humanitárias de incorporarem capacitores para paz em suas operações.

Em emergências como o campo de refugiados no Zaire, há necessidade de compreensão holística de todos os atores engajados no conflito, das dinâmicas e desdobramentos assumidos pelo embate e dos meios pelas quais o engajamento a guerrear são reforçados para que o esforço humanitário não seja reforçador ou contribuinte de nenhum desses processos. A principal razão pela qual isso se faz necessário é o fato de que o esforço humanitário se torna parte do contexto da guerra (ANDERSON, 1999, p. 20).

O controle populacional na gerência de campos é advogado pelas agências humanitárias como ponto crucial para que a instrumentalização e manipulação do esforço humanitário não seja concretizado. Essa se tornou a principal lição aprendida com os erros do campo de refugiados dos Grandes Lagos, oficializado em documentos do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (KRILL, 2001) e do Alto Comissariado da ONU para Refugiados (UNHCR, 1996)²². A compilação dessas lições se encontra no “*Aide Memoire*” (2016a) analisado aqui até então.

O documento preconiza atividades de controle populacional como de maior importância para a manutenção do caráter humanitário e civil nos campos de refugiados e deslocados internos. Em primeiro lugar, atividades e mecanismos de ‘*screening*’ devem ser conduzidos, ou seja, diferenciação e categorização dos diferentes grupos de pessoas presentes nos campos. De acordo com o documento, a responsabilidade de conduzir essas atividades é do Estado receptor, sendo o monitoramento de responsabilidade das agências humanitárias (UNHCR; ICRC, 2016a, p. 18). A captação de informações

²² Ambos documentos possuem como premissa avaliar os erros cometidos pela ajuda humanitária na proteção e assistência de populações vulneráveis e refletir sobre o papel do esforço humanitário no campo de refugiados no Zaire.

sobre a população influencia diretamente os programas de proteção e segurança dos campos.

Em segundo lugar, os mecanismos de *'screening'* devem servir como fonte de informação sobre possíveis militantes e comunidades que ainda estejam engajadas no conflito para efetuação da próxima fase: separação. “Separation can include expulsion from a site, transfer to another place, reporting to authorities and, in exceptional circumstances, deprivation of liberty” (UNHCR; ICRC, 2016a, p. 22). Os procedimentos de separação, engajamento em diálogos de proteção com autoridades, provisão de materiais de assistência para os casos de detenção e *advocacy* para casos específicos de mulheres e crianças têm como objetivo a manutenção de um espaço humanitário (Ibid., 2016a, p. 22).

Por último, há preconização de programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) para proteção de civis e manutenção do caráter civil e humanitário dos campos. As condições mínimas para esse processo são: (i) acordo de paz com consentimento das partes; (ii) um nível mínimo de segurança na área. Essas condições são importantes para que o caráter voluntário do processo seja garantido e, portanto, leve à sustentabilidade dos acordos de paz (UNHCR; ICRC, 2016a, p. 25).

Apesar da doutrina e dos documentos surgirem como resposta aos erros cometidos na crise de Ruanda, esses processos não teriam surtido o efeito desejado: a militarização do campo ainda afetaria negativamente a população vulnerável e o esforço humanitário ainda teria sido manipulado para atender a objetivos escusos. Esta alegação pode ser comprovada por dois motivos. Em primeiro lugar, apesar do governo em exílio nos campos terem organização logística e política voltadas para o dismantelo do regime de Kagame e Bizimungu em Ruanda, eles não possuíam capacidade material de invadir o país e iniciar um novo conflito (TERRY, 2002, p. 189).

Nesse sentido, o financiamento de guerrilhas e ataques diretos ao regime ruandês adveio do governo do Zaire. A desestabilização do regime ruandês era de interesse pessoal de Mobutu, então governante do Zaire (Ibid., 2002, p. 191). Em segundo lugar, os refugiados e expatriados eram importante “moeda de troca” para as investidas do governo em exílio (TERRY, 2002, p. 197). Era de interesse dos núcleos políticos presentes em campo que os processos de repatriação e reintegração não fossem conduzidos. A aceitação de financiamento estatal por organizações humanitárias implicou na implementação da agenda e prioridade desses Estados, o que sustenta a responsabilidade do esforço humanitário nas tragédias ocorridas na região dos Grandes Lagos (Ibid., 2002, p. 197).

Não ter conhecimento desse contexto e da profundidade de engajamento da população no conflito faria quaisquer atividades e mecanismos de ‘*screening*’, separação e, conseqüentemente, DDR falharem miseravelmente, principalmente se houvesse qualquer participação do Estado receptor. Assumir, por exemplo, que mulheres não faziam parte do projeto de propaganda e engajamento políticos e não eram também perpetradoras do genocídio era errôneo.

A partir do entendimento de que a ajuda humanitária pode prolongar um conflito pelo incentivo a tensões entre grupos ou enfraquecimento de conexões, Mary B. Anderson (1999, p. 67) acredita ser necessário que o esforço humanitário compreenda seu impacto em um conflito por meio de um ‘*analytical framework*’. Representado na tabela a seguir, esse tipo de análise deve ser feito no desenho de programas baseados na doutrina ‘*Do No Harm*’. Além de possuir um processo dinâmico de avaliação constante, esse tipo de análise permite que redesenho e adequação de programas em três ‘*steps*’.

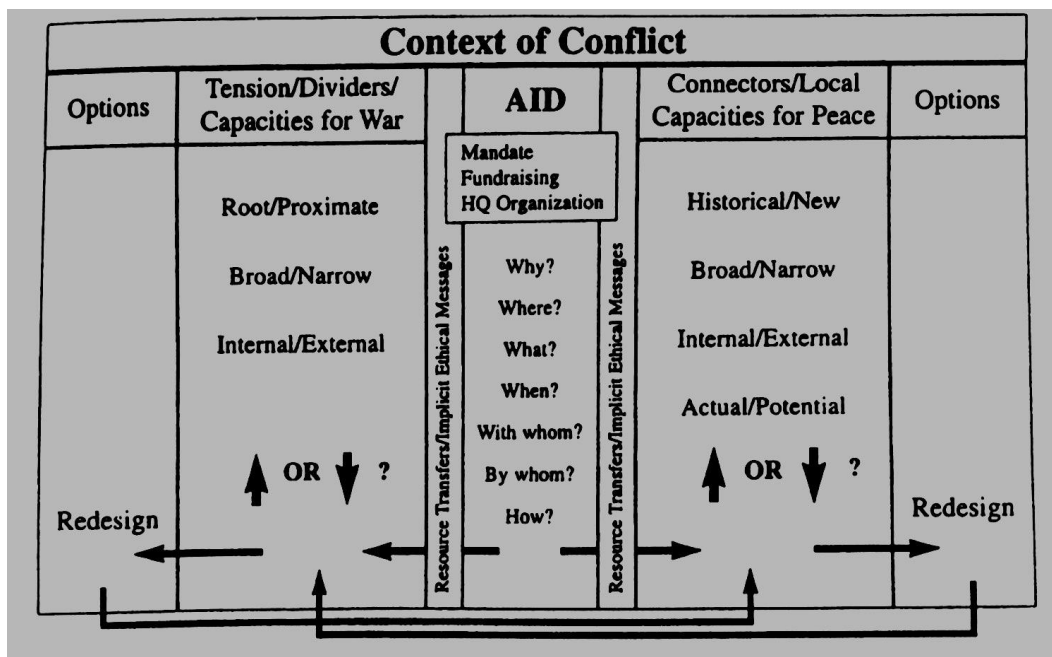


FIGURA 1- 'Analytical Framework'. Retirado de: ANDERSON, 1999, p. 69

Em primeiro lugar, o *'first step'* diz respeito à identificação e avaliação dos fatores de divisão, tensão e capacitores para guerra que coexistem no contexto da população a qual a assistência e proteção serão adereçadas. Além de divisores óbvios e facilmente identificáveis, como disputas por recursos, há divisores que são manipulados para provocar engajamento de populações específicas, as *'proximate causes'*. Há também divisores que advêm de históricos de injustiça social e desigualdades, sejam eles étnicos, raciais, sociais ou econômicos, estes são conhecidos como *'root causes'* (ANDERSON, 1999, p. 70).

Esses fatores de tensão também podem ser advindos de dentro da comunidade ou assimilados de outros locais e populações. É de extrema importância o conhecimento sobre como e onde as tensões tiveram início para que seus efeitos sejam mitigados e as populações adereçadas tenham suas necessidades atendidas, além de ser muito comum que assuntos regionais ou potências externas sejam fonte de conflito (Ibid., 1999, p. 70).

Indubitavelmente, tensões e capacitores para guerra não possuem o mesmo potencial para dano. É preciso que uma avaliação da importância de divisores, tensões e capacitores para guerra seja efetuada. Além de identificar

esses fatores, é necessário saber: quem ganha com a exacerbação de cada tensão? Há possibilidade de lucro com essas tensões? Quais atores seriam beneficiados economicamente com isso? Entre quais grupos os divisores possuem maior pertinência e maior possibilidade de dano? Além disso, é indispensável que as agências humanitárias saibam quão profundo é o empenho e comprometimento das comunidades locais com as causas do conflito (ANDERSON, 1999, p. 71).

O *'step 2'* envolve a identificação e análise dos conectores e capacidades locais para a paz (LCPs, da sigla em inglês *Local Capacities for Peace*) no contexto do conflito. Esses fatores são extremamente variáveis de acordo com o contexto e atores participantes do conflito; é absolutamente ineficaz assumir que grupos vulneráveis, como mulheres e anciões sejam sempre capacitores para paz. Apesar de, na maioria das vezes, a participação desses grupos no engajamento do conflito se dê de forma involuntária, há possibilidade de que essas categorias e espaços de socialização desses grupos sejam mobilizadores de tensões que perpetuam o conflito (Ibid., 1999, p. 72).

Nesse sentido, a avaliação e identificação de LCPs não pode ser feita a partir de suposições e premissas ostensivamente simplificadas, mas a partir do estudo do contexto específico do conflito. Para isso, se deve desprender atenção ao funcionamento de sistemas, ações e interações dentro de uma comunidade. "Questions to be considered are, What are the lines of conflict in which connectors and capacities for peace are important? Where do people maintain overt contact and connections across fighting lines? Where do people stay connected in less obvious ways?" (ANDERSON, 1999, p. 71). A habilidade do esforço humanitário de promover a facilitação e intermediação entre esses fatores varia de acordo com cada contexto.

Por último, o *'step 3'* compreende a análise interna da agência humanitária e dos programas conduzidos. A coluna central da figura 1 retrata os principais questionamentos que devem ser levantados a fim de que a

intervenção do esforço humanitário seja condizente com a emergência, como “por quê intervir?”, “onde a intervenção deve ocorrer?”, “quais programas serão conduzidos?” “quando?”, “com quais parceiros?”, “por quais atores em campo?”. Todas as análises acarretadas nesse ‘*step*’ devem ter como base o mandato da organização, suas formas de financiamento e a cultura organizacional da agência nos níveis estratégico, tático e operacional (ANDERSON, 1999, p. 72).

Esse tipo de decisão costuma ocorrer em campo ou nos ‘*headquarters*’ das organizações. De todo modo, esse tipo de ‘*analytical framework*’ permite flexibilidade da decisão, visto que o contexto do conflito não é estático, e compreensão do contexto na qual o esforço humanitário vai operar e influenciar sobre. A partir da análise dos fatores da coluna do meio, a análise deve partir para a esquerda e perguntar-se sobre a possibilidade do programa desenhado de reforçar tensões a partir dos divisores e fatores identificados. Se for reconhecida a possibilidade, é preciso que o programa seja redesenhado e o processo volte ao início (Ibid., 1999, p. 73).

Se não for verificado nenhum fator que possibilite o esforço humanitário de “*do more harm than good*”, o programa ainda deve ser analisado a partir da coluna da direita, “como esse programa específico pode fortalecer capacitores para paz a partir da identificação desses capacitores?”. De uma forma geral, se assume que, após esse processo, as decisões emergenciais feitas em campo produzirão menos danos e terão menor capacidade de influenciar negativamente a dinâmica do conflito a ponto de o prolongar (Ibid., 1999, p. 74).

Esse modo de análise e suas ferramentas são responsáveis por identificar as categorias por meio da qual o esforço humanitário influencia o conflito, organizar essas informações, realçar as relações entre essas categorias e permitir que resultados prováveis sejam antecipados a partir de decisões alternativas de confecção de programas específicos (ANDERSON,

1999, p. 74). Anderson (1999, p. 75) advoga que processo acaba por ser internalizado pelos funcionários das agências humanitárias, principalmente nos níveis estratégico e operacionais, a partir da utilização dessas lentes e da presunção de que efeitos não intencionais da ajuda humanitária são propensos a acontecer em devidos contextos.

A importância desse tipo de análise reside no fato de que a reflexão sobre os impactos causados pelo esforço humanitário sobre a população civil e dinâmica do conflito é preconizado com essencial antes, durante e depois da formulação e emprego de programas de proteção e assistência. Ao se ter em perspectiva que a ajuda humanitária pode causar impactos negativos não intencionais, todo e qualquer programa deve partir desse princípio e, portanto, atuar ativamente para prevenção e contingenciamento.

Capítulo 3 – Análise de critérios: recortes orçamentários e impactos cumulativos sobre a população

Marcada por exploração colonialista, conflitos internos, repressão estatal e escaladas de violência, a República Democrática do Congo possui um longo histórico de violações à integridade e dignidade humana. O mais recente antecedente do estado de violência na qual o país se encontra remonta de forma direta à emergência dos Grandes Lagos. No entanto, os conflitos étnicos prévios também fincam suas raízes e exercem influência sobre a dinâmica da guerra atual. No quadro abaixo, é possível identificar a série de conflitos internos na República Democrática do Congo e seus motivos.

Conflito	Início	Término	Causas do conflito
Motim do Regimento de Baka	24/07/1966	25/09/1966	O motim ocorreu em função do receio de que a ANC dispersasse o regimento de Baka, desarmando-os e não pagando os devidos salários. O motim teve uma motivação étnica importante, uma vez que se opunha ao plano de Mobutu de integrar este

			<p>contingente à uma força armada nacional multiétnica. Além disto, muitos integrantes do regimento sentiam-se excluídos do processo de tomada de decisão no governo Mobutu em contraste aos seus aliados da província de Equater.</p>
<p>Motim dos Mercenários</p>	<p>05/07/1967</p>	<p>05/11/1967</p>	<p>Apoiados pela Bélgica, os mercenários, que integravam a ANC, acreditavam que ao retirarem-se das forças nacionais de segurança, poderiam enfraquecer o governo de</p>

			Mobutu e facilitar o retorno de Tshombe, exilado na Espanha, de volta ao poder.
Primeira Guerra de Shaba	08/03/1977	27/05/1977	Liderado pela Frente de Libertação Nacional Congoleza, o movimento tinha como objetivo implementar um governo socialista no Zaire. Diante da acentuação das desigualdades políticas, econômicas, sociais e culturais, a Frente de Libertação Nacional Congoleza, apoiada por Angola, empreendeu um movimento de revolução política que fora abafada

			por Mobutu graças ao apoio dos EUA.
Segunda Guerra de Shaba	11/05/1978	03/06/1978	Liderado novamente pela Frente de Libertação Nacional Congolesa, o objetivo desta guerra fora o de remover o regime autocrático de Mobutu e formar um governo de unidade nacional. O conflito também fora uma resposta das lideranças da Frente de Libertação Nacional Congolesa à crescente convergência política e ideológica entre Angola e o Zaire.

Conflito Étnico de Kivu I	20/03/1993	31/08/1993	Conflito étnico envolvendo Hutus e Tutsis na região oriental do país por controle político.
Conflito Étnico do Kivu II	17/07/1995	21/12/1995	O conflito foi resultado da decisão do parlamento congolês de retirar a cidadania de congoleses Tutsis de origem ruandesa. De modo a consolidar seu poder no país vizinho à Ruanda, os Banyamulenge rejeitaram a posição parlamentar e iniciaram um conflito étnico com os seus rivais Hutus.
Conflito étnico de Kivu III	17/04/1996	12/10/1996	Conflito resultado da tensão étnica entre Hutus e

			<p>Tutsis na região oriental do país. Com a crescente chegada de refugiados Hutus na região de Kivu, isto levou à escalada de tensões com a etnia rival Tutsis.</p>
--	--	--	---

Figura 3- Quadro de Conflitos Internos na República Democrática do Congo e Zaire. Retirado de: DOS SANTOS, 2018, p. 273 apud KISAGANI, 2012, p. 2.

Como explicitado no capítulo anterior e na tabela acima, os conflitos de Kivu tiveram como consequente direto as duas Guerras Civis do Congo ocorridas nos anos seguintes. Pelo apoio de Mobuto, então presidente do Zaire, o governo em exílio de Ruanda se manteve protegido em *'safe heavens'* pela instrumentalização dos esforços e espaço humanitário dos campos de refugiados durante os anos de 1994 a 1996 (TERRY, 2002, p. 189). A sucessão de conflitos, ataques de insurgências armadas e milícias deixou mais de dois milhões de civis e combatentes mortos até a assinatura do acordo de cessar-fogo de Lusaka, em 1999 (BBC, 2002).

Mesmo após a assinatura do primeiro acordo de paz em 1999, o emprego de força para observação pela ONU, MONUC (do francês, *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*), e a assinatura do segundo acordo de paz em 2003, animosidades ainda eram dominantes no território (AUTESSERRE, 2010, p. 66). A persistência da violência em terreno congolês diz respeito a questões étnicas, disputa de terras, corrupção e falta de legitimidade do Estado, desigualdade social e econômica, pobreza generalizada, hostilidade de grupos armados e conflitos locais que se arrastam até os dias de hoje (Ibid., 2010, p. 68).

As décadas de instabilidade e violência comunal produzem um cenário de inquietação e vulnerabilidade que afeta sobre maior medida a população civil. As violações do Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos propõem a sociedade civil a serem vítimas de sofrimento massivo, incluindo deslocamento forçado, desaparecimento forçado, separação da família, pilhagem, abusos, danos materiais, físicos e psicológicos ou morte violenta (CICV, 2017). Em 2016, quando novos picos de violência ocorreram, mais de 900.000 pessoas foram obrigadas a se deslocar, o maior número de deslocamentos registrado em todas as emergências durante este ano (NRC, 2017). Com mais 2.766.000 pessoas deslocadas internamente e apenas 60% dos apelos humanitários por recursos garantidos, o *Norwegian Refugee Council* elegeu pela terceira vez consecutiva a crise de deslocamento no RDC como a crise mais negligenciada do mundo²³.

Como resposta a essa crise, 181 organizações não-governamentais humanitárias se encarregaram pelo esforço humanitário a partir da coordenação da OCHA (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) na RDC em 2016 (OCHA, 2017). Além desse grande esforço, o trabalho do Comitê Internacional da Cruz Vermelha também se fez presente a partir de programas de acesso à água, segurança econômica, proteção, saúde, assessoramento de Direito Internacional Humanitário e princípios humanitários e cooperação com a Cruz Vermelha do Congo (ICRC, 2016c).

A partir do compromisso assumido pela presente pesquisa de analisar a influência do esforço humanitário sobre o conflito armado e avaliar a possibilidade desse processo para sua prolongação, o objetivo deste capítulo é conjecturar esse aspecto a partir dos critérios pré-estabelecidos em uma leitura de governamentalidade liberal. Em primeiro lugar, será considerado a incidência de *'frames'* sobre a distribuição orçamentária nos programas do

²³ Os critérios para produção do relatório anual da organização são: falta de vontade política; falta de atenção midiática; falta de apoio econômico. Ver mais em NRC, 2017.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha voltados para população deslocada internamente.

Para tanto, uma análise minuciosa sobre os *'Appeals'* anuais da organização e relatórios de prestação de contas serão levados em consideração. Além disso, a presente pesquisa utiliza de fontes primárias de investigação, com entrevistas de funcionários do CICV, para compreensão da cultura organizacional. Com o objetivo de resguardar a privacidade e anonimato dos entrevistados, estes serão referenciados na presente pesquisa como ENTREVISTADO 01 e ENTREVISTADO 02. Em segundo lugar, a retração do espaço humanitário pela prevalência de conflitos locais em campos de IDPs/refugiados e pelo impacto cumulativo dos conflitos sobre essas populações vulneráveis também serão analisados.

Governança do CICV e a incidência de *'frames'*

Fundado pelo Artigo 3º comum às Convenções de Genebra I, II e III, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha é um organismo internacional humanitário que oferece seus serviços de proteção e assistência para Estados em conflito e é bastião do Direito Internacional Humanitário (ICRC, 2014). Suas atividades e mandato de atuação encontram-se nos Artigos 3º e 9º das Convenções de Genebra I, II, III e IV. O artigo 18º do Protocolo Adicional II também determina tarefas e responsabilidades específicas para alívio do sofrimento humano que devem ser conduzidos pela organização (Ibid, 2010).

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha também desfruta de um “direito à iniciativa”, na qual é reconhecido que, diante de tensões e agitações internas, a organização pode oferecer seus serviços aos governos, mesmo que o Direito Internacional Humanitário não se aplique (SCHUCKSMITH, 2017, p. 13). Nesse sentido, o CICV conta com Estatutos que determinam seu plano de ação e auxiliam a conversão do mandato em práticas e projetos em campo. O Artigo 2º do Estatuto determina a natureza híbrida da Organização: o CICV

é uma associação privada que age sob ao Artigo 60 do Código Civil doméstico da Suíça; ao mesmo tempo, o status do CICV é equivalente a uma organização internacional e funciona como uma entidade legal internacional para exercer suas funções (SCHUCKSMITH, 2017, p. 13).

A governança do CICV quanto aos processos de tomada de decisão em nível institucional e estratégico e de financiamento se dá por meio de seis órgãos de governo: Assembleia, Conselho da Assembleia, Gabinete do Presidente, Diretoria, Unidade de Auditoria Interna e Comissão de Controle Independente de Proteção de Dados ²⁴ (CICV, 2018). A Assembleia é constituída por quinze a vinte e cinco cidadãos suíços cooptados e é presidida pelo Presidente do CICV (SCHUCKSMITH, 2017, p. 14). É de sua responsabilidade a definição da estratégia institucional da organização, a formulação de políticas que delimitam a doutrina do CICV, aprovação de orçamento e contas, supervisão de todas as atividades a fim de garantir que a organização cumpra sua missão. Este é o ‘órgão diretivo máximo’ do CICV (CICV, 2018, p. 3).

O Conselho da Assembleia é um ‘órgão subsidiário’ à Assembleia. Este é responsável por garantir que todas as atividades estejam funcionando de forma bem coordenada, em especial, no que se refere a recursos humanos e gestão financeira; por exemplo, o Conselho aprova extensões de orçamento (CICV, 2018, p. 3). O Conselho também prepara e direciona as discussões da Assembleia em assuntos relacionados às finanças, especialmente aquelas que necessitam da aprovação da Assembleia para mudanças nas reservas financeiras, aos fundos e fundações do CICV e orçamentos (SCHUCKSMITH, 2017, p. 14).

²⁴ Todos os nomes dos órgãos foram traduzidos da versão em inglês dos Estatutos do CICV para efeito didático da pesquisa. A versão original está em francês, que continua sendo a versão autêntica do documento. Os nomes em inglês dos órgãos são, respectivamente: *the Assembly*; *the Assembly Council*; *the Office of the President*; *the Directorate*; *the Internal Audit Unit*; and *the Data Protection Independent Control Commission (Data Protection Commission)*.

O Gabinete do Presidente é composto pelo Presidente e o Vice-Presidente. A função principal do Presidente é governar as relações externas da organização e garantir que as responsabilidades dos órgãos anteriores sejam cumpridas. No que tange a diplomacia humanitária, ele é o representante máximo para estabelecer comunicações com chefes de Estado (CICV, 2018, p. 4). Ao momento em que esta pesquisa está em curso, o cargo é assumido por Peter Maurer desde 2012. Sua vice-presidente é Christine Beerli, responsável por assistir o presidente em suas tarefas e substituí-lo, caso necessário.

A Diretoria é o órgão executivo do CICV. Por meio da coordenação da administração de todos os departamentos do CICV, salvo a Unidade de Auditoria Interna, o órgão é responsável pelo bom funcionamento e eficiência da organização. Sua composição compreende um diretor-geral e de três a cinco diretores indicados pela Assembleia. Todas as decisões tomadas pelo diretor-geral e pelo presidente são vinculantes para o CICV (CICV, 2018, p. 4).

A Unidade de Auditoria Interna tem como função principal a avaliação de forma independente do desempenho da instituição e a pertinência dos meios empregados para atingir seus devidos fins. A Auditoria Interna também avalia em que medida a organização controla suas atividades e presta serviços para completar as atividades da empresa de auditoria externa quanto às atividades financeiras. Por meio de auditorias internas operacionais e financeiras, este órgão possui como escopo de ação as atividades realizadas em sede e em campo por todos os funcionários (CICV, 2018, p. 4).

A Comissão de Proteção de Dados é responsável por conferir o processamento de dados pessoais realizado pelo CICV e garantir que ele esteja de acordo com as Normas de Proteção de Dados Pessoais e outras normas aplicáveis. Seu trabalho independe de qualquer órgão da organização e engloba todas as atividades na sede ou em campo do CICV (CICV, 2018,

p. 4). A partir do conhecimento de que a maior parte do orçamento do CICV advém de contribuições de governos, sociedades nacionais ou fontes privadas, percebe-se que não há um sistema de pagamento avaliado para financiar as atividades da organização. Nesse sentido, a Unidade de Auditoria Interna e empresas de auditoria externa são responsáveis por supervisionar os ativos e fundos da organização (SCHUCKSMITH, 2017, p. 16).

O sistema de governança do Comitê Internacional da Cruz Vermelha explicitado acima é crucial para que seja compreendida a forma na qual os orçamentos e *'Appeals'* são formulados dentro da organização. De uma maneira geral, os orçamentos necessários para formulação dos *'Appeals'* é baseado em três fatores: as necessidades humanitárias das comunidades afetadas; a habilidade da organização de prover assistência e proteção a essas comunidades; uma avaliação realista do que pode ser implementado para esses fins (ICRC, 2019c).

Sobre a forma na qual a informação flui e define os planos de operação e orçamento, o Entrevistado 2 dispõe de informações cruciais. Segundo ele, todas as formulações de orçamento e *'Appeals'* respondem à hierarquia interna de governança do CICV (informação verbal)²⁵. Nesse sentido, são compiladas informações provenientes do trabalho em terreno, de outras organizações/atores atuantes em campo e do campo de dados do CICV sobre cada região/emergência. Em um segundo momento, estas informações são utilizadas para se pensar na forma pela qual o plano de ação será efetuado e a confecção do orçamento referente (ENTREVISTA 2, informação verbal).

Para tanto, são feitos os seguintes questionamentos: “quais as necessidades imediatas dessa população? Conseguiremos ter acesso a ela? Já existe algum projeto que possa ser expandido para atingi-las? Se não, em qual programa pode ser encaixado e qual projeto específico é o ideal para a

²⁵ Entrevista concedida por ENTREVISTADO 2. Entrevista 2 [out. 2019]. Entrevistador: Bianca Isabel Martins do Lago Ramos. Rio de Janeiro, 2019. 1 arquivo .mp3 (44 min). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

situação?” (ENTREVISTA 2, informação verbal). A partir disso, o plano de ação e orçamento são formulados, ficam sujeitos à aprovação do Conselho de Assembleia. Se aceitos, partem para discussão na Assembleia e, se possui o aval do Presidente, é aprovado e divulgado internamente (Ibid., informação verbal).

Com o objetivo de refletir a forma na qual a tomada de decisão da organização afeta o campo, serão analisadas a seguir as dinâmicas de deslocamento interno na República Democrática do Congo. No ano de 2016, a RDC teve o maior número de deslocados internamente já registrado no mundo inteiro. Ao todo, 3.8 milhões de pessoas estão sob deslocamento forçado internamente no país, sendo que, somente em 2016, 922.000 novas pessoas foram deslocadas (NRC, 2017). Esse quadro foi provocado por novas ondas de violência ocorridas no nordeste do país, especialmente na região de Kasai. Além disso, o cenário colocou sobre extrema vulnerabilidade, ou seja, com necessidade de assistência humanitária urgente, mais de 6.9 milhões de pessoas (CICV, 2017).

Um ano antes, em 2015, foi divulgado um estudo feito pelo *Internal Displacement Monitoring Centre* que explana o processo de tomada de decisão daqueles que são obrigados a migrar de suas casas a partir de compilação de dados. Segundo o relatório, 75% (setenta e cinco por cento) das pessoas buscam por asilo em comunidades vizinhas que atendam a, pelo menos, um desses três fatores: segurança; oportunidades econômicas; e redes de apoio de familiares ou conhecidos (IDMC, 2015, p. 11). Isso se dá em especial na República Democrática do Congo pelo caráter da emergência, que inclui picos de violência, desastres naturais, insegurança alimentar e pobreza, o que configura o ‘*system of multiple displacement*’ (IDMC, 2015, p. 8).

Nesse sentido, devem ser levadas em consideração as tensões entre as comunidades receptoras e os deslocados. É possível afirmar que as

comunidades receptoras acabam por sofrer massivas ondas de empobrecimento pela chegada de deslocados internos (Ibid., 2015, p. 8). Isso se dá devido ao alto grau de vulnerabilidade na qual essas comunidades já se encontram por diversos e variados fatores. Com os grandes fluxos migratórios, as comunidades receptoras acabam por ter impactos significativos sobre suas formas de subsistência e diminuição no acesso a serviços básicos, quando existentes (IDMC, 2015, p. 8).

A ação por *'frames'* do Comitê Internacional da Cruz Vermelha voltada para população deslocada internamente age, em maior intensidade, sobre os campos de refugiados e deslocados internos. Apesar da concentração de deslocados internos ser muito menor, a maior parte de recursos dos programas de proteção, saúde e água são destinadas aos campos de IDPs (CICR, 2016, p. 2). Em 2016, o montante requerido pela organização para assistência chegou ao total de 42.614 milhões de francos suíços (ICRC, 2015, p. 3). No ano seguinte, após a crise de deslocamento interno e as ondas de violência que aumentaram exponencialmente a vulnerabilidade dessa população, o número teve um aumento de, aproximadamente, 6% (seis por cento) (Ibid., 2015, p. 3).

Diante do orçamento requerido para financiamento das operações do CICV na República Democrática do Congo, apenas 40% do montante total foi coberto por doações (ICRC, 2017, p. 123). Desse total, apenas KCHF 16.566 milhões foram destinados à Proteção, o que representa um percentual de 6% (seis por cento)²⁶ (ICRC, 2019c). O trabalho do setor de proteção é crucial para a garantia da integridade física de refugiados e pessoas deslocadas internamente por duas razões. Em primeiro lugar, medidas de monitoramento e mapeamento são essenciais para promover *'early warnings'* e evitar que vidas sejam desprendidas. Em segundo lugar, o maior financiamento para o setor de proteção também pode prover que medidas de

²⁶ Ver anexo 1 e anexo 2

longo prazo tenham maior predominância e o *'timing'* de resposta, portanto, seja diminuído (IDMC, 2014, p. 3).

Nos campos de refugiados e IDPs, devido à baixa capacidade de promoção de autonomia e reconstrução pela população deslocada internamente, o fluxo migratório continua sendo uma realidade. No Norte Kivu, onde há o maior número de deslocados e de campos de deslocados, mais de 25% (vinte e cinco por cento) da população de *'settlements'* revelaram que já foram obrigados a migrar mais de 3 vezes reativamente ou proativamente (IDMC, 2015, p. 8). Nesse sentido, a falta de conhecimento das organizações quanto aos motivos pelas quais os deslocados são obrigados a migrar e a falta de iniciativas quanto a programas de reestruturação e segurança econômica dessa população provoca efeitos contraproducentes às suas autonomia e segurança.

A operacionalização das agências humanitárias baseada em necessidades imediatas ou realocação de programas já em funcionamento provoca a percepção de que o deslocamento forçado é unicamente reativo, *'long-term'* e advém de longas distâncias para campos de civis (IDMC, 2015, p. 9). No entanto, a realidade é outra. Apesar dos deslocados serem mais acessíveis em *'settlements'*, a maior parte desta população se encontra em comunidades receptoras, partiram de locais próximos e a pouco tempo (Ibid., 2015, p. 9).

No gráfico abaixo, é possível observar a quanto tempo os deslocados migraram de suas casas em dois territórios: Masisi, no Norte Kivu, e Uvira, no Kivu do Sul.

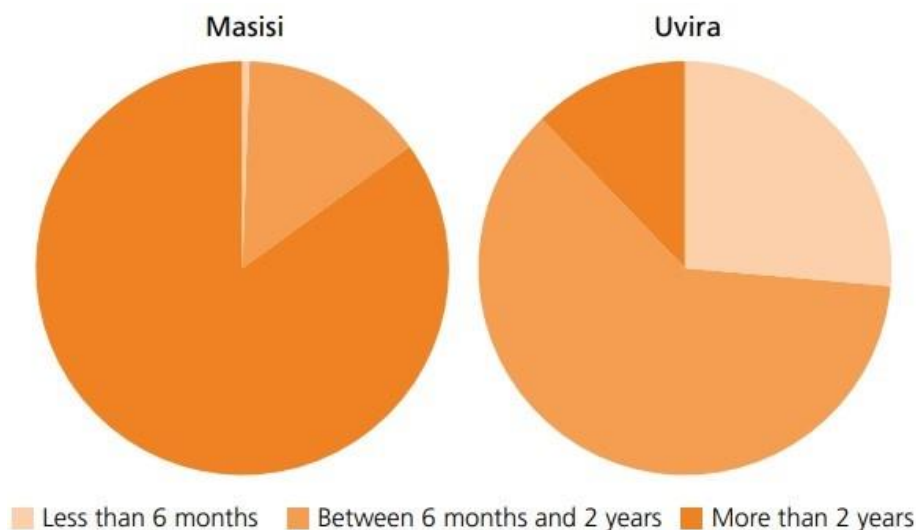


Figura 3- “Question: How long have you been displaced?”. Retirado de: IDMC, 2015, p. 9.

Nesse sentido, é necessário destacar que

Humanitarian interventions should seek to build on the strategies that communities have already developed to cope with displacement in order to progressively improve resilience in the face of repeated shocks. In order to do so, there is a need to **better understand the many interlinked factors that influence IDPs’ decision making**, and the way in which those factors change over time. Forced displacement will continue as long as there is conflict in eastern DRC, but a clearer understanding of the drivers behind IDPs’ decisions at the individual, family and community level should enable humanitarians to better support their choices about when, how and where to move, and respond to the needs that arise from their displacement (IDMC, 2015, p. 8, **grifo nosso**)

Para evitar que consequências não intencionais sobre a vulnerabilidade de pessoas deslocadas internamente tenham espaço, uma série de adequações sobre o trabalho de agências humanitárias voltado para esse público devem acontecer. Em primeiro lugar, evitar que o ‘saber pouco’ seja agente de dificuldades na assistência de IDPs. É crucial que as motivações de migração (dentre elas, segurança, oportunidades econômicas e redes de apoio) e o tempo de deslocamento, para além das necessidades e prioridades imediatas, sejam incluídos nos planos de análise e ação para que uma devida distribuição orçamentária seja conduzida. Isso deve se dar com o apoio da comunidade receptora e uma avaliação holística do contexto da emergência. Dessa forma, as respostas a deslocamentos podem contribuir

para que o processo de decisão da pessoa deslocada internamente seja baseado em suas necessidades reais e os mecanismos de proteção já existentes tenham espaço na intervenção humanitária.

Impacto

Michel Foucault, na Aula de 11 de janeiro de 1978, sustenta que

enquanto a soberania capitaliza um território, colocando o problema maior da sede se governo, enquanto a disciplina arquiteta um espaço e coloca como problema essencial uma distribuição hierárquica e funcional dos elementos, a segurança vai procurar **criar um ambiente em função de acontecimentos ou de séries de acontecimentos** ou de elementos possíveis, séries que vai ser preciso regularizar num **contexto multivalente e transformável** (2008, p. 27, **grifo nosso**)

Como discorrido na Introdução da presente pesquisa, a criação de um ambiente que coloca os indivíduos como iminentemente governáveis é pré-condição para a produção de *'selfs'* liberais. Ao se tratar de populações deslocadas internamente em contexto de conflitos intercomunitários, esse movimento se dá a partir da erosão e depreciação de capacidades locais para alívio do sofrimento humano.

Nesse sentido, as organizações humanitárias internacionais, incluindo o humanitarismo institucional, é responsável por criar uma economia política estruturada para inibir a construção ou fortalecimento da capacidade de iniciativas de *'relief'* locais (JUMA, 2002, p. 164). Ao pensar sobre capacidades locais e organizações humanitárias internacionais, é possível remontar a iniciativa de construção dessas capacidades à precursão da inclusão do princípio de “tentativa de construção de resposta por capacidades locais” no Código de Conduta do Movimento da Cruz Vermelha em 1998 (JUMA, 2002, p. 167).

A partir de então, várias organizações internacionais passaram a incluir em seus planos de ação metodologias específicas para construção de uma capacidade local humanitária. No entanto, ao analisar os métodos na qual tal objetivo são desenvolvidos, percebe-se que suas premissas são incompatíveis com o incentivo de capacidades sustentáveis a longo prazo

(JUMA, 2002, p. 164). Em primeiro lugar, assume-se que as áreas de intervenção não contam com nenhum tipo de capacidade para alívio do sofrimento humano e, como resultado, essa capacidade só pode ser criada por “interventores” externos. Em segundo lugar, a criação de programas de desenvolvimento de capacidade locais se dá em ‘frames’, que forçam uma dicotomia entre zonas de paz, de onde a ação humanitária deve vir, e zonas de conflito e caos, onde se deve agir (HYDEN, 1980, p. 47).

Dentre esses *frames*, “international agencies are the agents of (positive) change and subsequently position themselves in the seat of power and authority as capacity builders and intermediaries between capacity and recipients” (JUMA, 2002, p. 164). Ao invés de reforçar e trocar experiências com capacidades locais já existentes, portanto, as agências humanitárias partem da premissa de que a única e possível fonte de intervenção deve ser a ‘externa’ e só reforçam suas habilidades como interventores.

Dentre a governança do CICV, isso pode ser claramente adereçado ao se colocar o trabalho das Sociedades Nacionais em comparação ao do Comitê. A ‘*Croix-Rouge de la RDC*’, sociedade nacional pertencente ao Movimento Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho, atua, principalmente, como fonte de apoio ao CICV. Dentre suas principais funções, encontra-se o recrutamento e formação de voluntários para atuar no Comitê; a realização de campanhas de conscientização de comunidades quanto a temáticas de saúde, por exemplo; e ações em nível comunitário para gestão de catástrofes (CROIX ROUGE RDCONGO, 2019). Nesse sentido, o Comitê é detentor de toda a capacidade de resposta a emergências e definição de agendas de ação e a sociedade só lhe presta apoio.

A percepção de muitos Estados em conflito, inclusive, é a de que as Sociedades Nacionais devem ter maior participação no processo de tomada

de decisão para ação humanitária (ENTREVISTA 1, informação verbal)²⁷. O trabalhador humanitário do CICV entrevistado para fins da presente pesquisa concorda com a maior preponderância das Sociedades Nacionais por duas razões. Em primeiro lugar, há a necessidade de que os trabalhadores humanitários tenham maior percepção sobre os capacitores locais para paz e as capacidades locais de provisão de ajuda humanitária (ENTREVISTA 1, informação verbal).

Esses fatores são dificultados nas organizações internacionais e seu *staff* internacional pela rotatividade compulsória dos trabalhadores a cada nove meses, o que acaba por promover menor possibilidade de tornar o “trabalho mais efetivo e evitar quaisquer limitações ou desacertos em campo” (ENTREVISTA 1, informação verbal). Em segundo lugar, o entrevistado atribui ainda maior dificuldade de percepção desses capacitores quando, adicionado à grande rotatividade dos funcionários, o conflito é “prolongado” (informação verbal).

Outro processo importante que deve ser levado em consideração quanto à negligência de reforço de capacidades locais é a falta de consulta à população atingida. A falta de mecanismos de consulta e participação conduz tendências paternalistas que acabam por destruir ou desencorajar capacidades locais pela redução da habilidade de comunidades afetadas para responder a desastres no futuro (JUMA, 2002, p. 165). Nesse processo, a vulnerabilidade das comunidades/indivíduos é aumentada, o que provoca maior impacto cumulativo do conflito prolongado sobre ela.

O impacto cumulativo de um conflito prolongado sobre uma população deslocada internamente perpassa cinco dimensões: habitação, meios de subsistência, educação, saúde e segurança (IDMC, 2019, p. 9). Quanto à habitação, as respostas emergenciais de organizações humanitárias

²⁷ Entrevista concedida por ENTREVISTADO 1. Entrevista 1 [out. 2019]. Entrevistador: Bianca Isabel Martins do Lago Ramos. Rio de Janeiro, 2019. 1 arquivo .mp3 (37 min). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta monografia.

se referem a prover soluções de abrigo emergenciais e transitórios; distribuir itens de necessidade básica, que não alimentos; prover serviços de higiene, saneamento básico e acesso a água; coordenar e gerenciar os abrigos e campos de refugiados/IDPs (IDMC, 2019b, p. 9).

No referente aos meios de subsistência, é avaliada a perda de renda pelo trabalho. Na educação, as agências humanitárias agem pela restauração de atividades educacionais para crianças da primeira ou segunda idade escolar; pela garantia de ambientes seguros e saudáveis de aprendizado, incluindo a provisão de apoio psicológico infantil (Ibid., 2019b, p. 9). Quanto à saúde, é a provisão de serviços de saúde de emergência; a prevenção e resposta a epidemias e doenças transmissíveis; e provisão de proteção imunológica a crianças abaixo de cinco anos (IDMC, 2019b, p. 9). No tocante à segurança, é necessário o reforço e provisão de proteção à população deslocada internamente; a prevenção e resposta imediata a violações de direitos humanos; e proteção de crianças e mulheres (IDMC, 2019b, p. 9).

Diante das possibilidades de resposta da ação humanitária na República Democrática do Congo em 2016, a mais afetada é a proteção da população deslocada internamente. Os conflitos em Kasai, Norte Kivu e Kivu do Sul, as principais províncias afetadas pela violência em 2016, colocaram a população sobre o risco de sequestros, mutilações e execuções (IDMC, 2017, p. 15). Houve, nesse sentido, uma retração do espaço humanitário pelos eventos de violência e maior dificuldade de acesso às populações em alto grau de vulnerabilidade (Ibid., 2017, p. 15).

Como explicitado pelo Entrevistado 2, a dificuldade de acesso contribui de forma direta com a dificuldade de avaliação e identificação de capacitores para paz pelos trabalhadores humanitários internacionais (informação verbal). A capacidade de determinar prioridades e responder a necessidades são as mais afetadas nesse sentido (ENTREVISTA 2, informação verbal).

A partir de análise de dados, informações verbais e literaturas de apoio, é possível concluir a inibição de reforço de capacidades locais por organizações humanitárias internacionais como fator contribuinte para diminuição da capacidade de resposta a emergências por populações vulneráveis, a criação de um ambiente favorável à governabilidade dessa população pela atuação em *'frames'* e menor habilidade de atuar por retração do espaço humanitário e dificuldades de acesso. Os desafios, portanto, não diminuem e não se tornam menos “complexos”, mas existe a possibilidade de que a capacidade de resposta a eles seja mais eficiente, consultiva e, cada vez mais, local.

Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo central desenvolver as formas na qual a assistência humanitária internacional responde e reforça à governamentalidade liberal. Em primeiro lugar, pela condução e mobilização de interesses e preferências específicas de indivíduos deslocados internamente, tornando-os “eminente governáveis” em direção a um ‘self’ liberal. Em segundo lugar, propiciando um ambiente e uma leitura específica desse ambiente a partir de ‘frames’ que providenciam a realização do objetivo primeiro e acaba por reforçar tensões locais que, no limite, contribuem para prolongação do conflito.

A partir de uma genealogia do esforço humanitário, foi analisada de que forma as organizações humanitárias internacionais influenciam a dinâmica de conflitos armados a partir de operações em campo e pelo avanço de agendas de proteção de civis no domínio normativo. Nesse sentido, foi feita uma leitura das estratégias na qual as OIH se valem para entender o conflito, suas causas e consequências e as relações de poder-saber dadas na gerência de campos de IDPs e refugiados.

Por último, a presente pesquisa apresentou e avaliou o cenário descrito a partir da governamentalidade liberal nos programas do Comitê Internacional da Cruz Vermelha direcionados a indivíduos deslocados internamente na República Democrática do Congo em 2016. Em primeiro lugar, foram avaliados a governança do CICV e a incidência de ‘frames’ na distribuição orçamentária. Nesse momento, constatou-se a deficiência de programas e recursos voltados para proteção de IDPs em cidades e ‘host communities’, onde maior parte das populações deslocadas internamente se encontram.

Em segundo lugar, analisou-se o impacto cumulativo advindo da retração do espaço humanitário, da falta de acesso e da negligência de OIHs no reforço de capacidades locais para resposta a emergências. Apesar desses

dois primeiros fatores não terem qualquer agência das agências humanitárias, ao evitar que capacidades locais sejam reforçadas ou criadas, há diminuição dos capacitores locais para responder a emergências. Consequentemente, maior impacto cumulativo sobre a população deslocada internamente se faz verdade. A partir desses conjuntos analíticos e as conclusões desta monografia, procurou-se indagar *'how noisy they can really be?'*.

Anexo 1

ICRC Appeals 2016: Operations

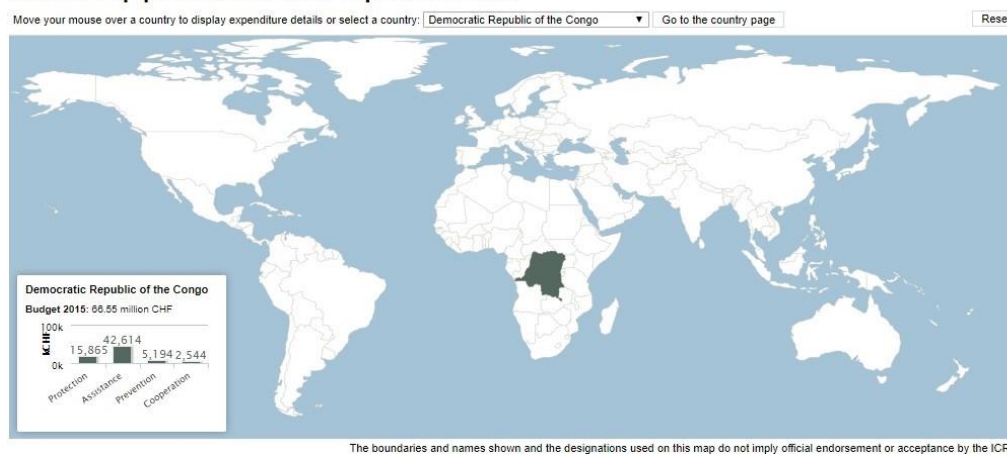


Figura 4- ICRC Appeals 2016. Retirado de: CICV, 2019.

Anexo 2

ICRC Appeals 2017: Operations



Figura 5- ICRC Appeals 2017. Retirado de: CICV, 2019.

Referências bibliográficas

ANDERSON, Mary B. **Do No Harm**: How Aid Can Support Peace - or War. 1. ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

AUTESSE, Séverine. Dangerous Tales: Dominant Narratives on the Congo and Their Unintended Consequences. *African Affairs*, Oxford, v. 111, n. 443, p. 202–222, abr 2012.

_____. Hobbes and the Congo: Frames, Local Violence, and International Intervention. *The IO Foundation*, Cambridge, v. 63, n. 1, p. 249-280, ago. 2009.

_____. *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1- 273.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951.

BAPTISTA, João Luis. Acção humanitária: notas teóricas a relato de uma experiência pessoal. *Centro de Estudos Internacionais: Caderno de Estudos Africanos*, [s. l.], v. 15, p. 99-121, 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cea/371>. Acesso em: 1 out. 2019.

BARNETT, Michael; WEISS, Thomas. Humanitarianism: A brief history of the present. In: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas (Org.). **Humanitarianism** in question: politics, power, ethics. 1. ed. New York: Cornell University Press, 2008. cap. 1, p. 1-48.

BBC. Governos do Congo e de Ruanda assinam acordo de paz. **BBC**, [S. l.], 30 jul. 2002. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2002/020730_congo1cs.shtml. Acesso em: 1 nov. 2019.

BRIGG, Morgan. Post-Development, Foucault and the Colonisation Metaphor. **Third World Quarterly**, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 421-436, jun. 2002.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília, DF: Ed. da Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002. xxviii, 361 p.

CARTER, April. **The political theory of global citizenship**. London: Routledge, c2006. viii, 277 p.

CICR. Faits et chiffres 1er semestre 2016: 1er janvier – 30 juin 2016. **CICR**, [s. l.], p. 1-2, junho 2016.

CICR. Faits Essentiels 2016: 1er janvier– 31 décembre 2016. **CICR**, [s. l.], jan 2017.

CICV. Estatutos do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. **CICV**, [s. l.], p. 1-5, 1 jan. 2018.

_____. **ICRC Appeals 2016: Operations**. [S. l.], 22 nov. 2019. Disponível em: <https://app.icrc.org/worldmap/2016-appeals-operations/>. Acesso em: 7 nov. 2019.

_____. **O que é o direito internacional humanitário?**. 1999. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/misc/5tndf7.htm>. Acesso em: 11 julho 2019.

_____. Nova onda de violência provoca um aumento nos deslocamentos na República Democrática do Congo. **CICV**, [S. l.], 12 out. 2017. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/nova-onda-de-violencia-provoca-um-aumento-nos-deslocamentos-na-republica-democratica-do-0>. Acesso em: 1 nov. 2019.

CROIX-ROUGE RDCONGO. Mission. **CROIX-ROUGE RDCongo**, [S. l.], 22 nov. 2019. Disponível em: <https://www.croixrouge-rdc.org/notre-vision-et-mission/>. Acesso em: 21 nov. 2019.

DERRIDA, Jacques. **On cosmopolitanism and forgiveness**. London: Routledge, 2001. xii, 60 p.

DOS SANTOS, Ricardo Oliveira. **Governando o Internacional através das Operações de paz das Nações Unidas**: peacebuilding como instrumento de limites e poder na missão de estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo. Orientador: Daniel de Pinheiro Barreiros. 2018. 351 p. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

DOYLE, Michael W. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. **Philosophy and Public Affairs**, Princeton, v. 12, n. 3, p. 205-235, verão 1983.

ENTREVISTADO 1, **Entrevista 1** [out. 2019]. Entrevistador: Bianca Isabel Martins do Lago Ramos. Rio de Janeiro, 2019. 1 arquivo .mp3 (37 min).

ENTREVISTADO 2, **Entrevista 2** [out. 2019]. Entrevistador: Bianca Isabel Martins do Lago Ramos. Rio de Janeiro, 2019. 1 arquivo .mp3 (44 min).

FOLEY, Conor. **The Thin Blue Line**: how humanitarianism went to war. 2 ed. London: Verso, 2010. 274 p.

FOLEY, Conor. **UN Peacekeeping Operations and the Protection of Civilians**: Saving Succeeding Generations. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2017. 434 p.

FOUCAULT, Michel. O Sujeito e o Poder. *In*: DREYFUS, Hubert L.; RABINOW, Paul. **Michel Foucault**: Uma trajetória filosófica para além do estruturalismo e da hermenêutica. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

_____. **Sécurité, territoire, population.** Cours au Collège de France (1977- 78), Paris: Gallimard/Seuil, 2004, 435 p.

_____. **Segurança, Território, População:** Curso dado no College de France (1977-1978). SENELLART, Michel (ed.). 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. 572 p.

_____. **The birth of biopolitics:** lectures at the College de France, 1978-79. [S. l.]: Palgrave Macmillan, 2008.

GOMA EPIDEMIOLOGY GROUP. **Public health impact of Rwandan refugee crisis:** what happened in Goma, Zaire, in July, 1994?. [S.l.], v. 345, n 1, p. 338-343, 1995.

HANSEN, Lene. **Security as practice:** Discourse Analysis and the Bosnian War. 1. ed. Oxon: Routledge, 2006. 239 p.

HELLIWELL, Christine; HINDESS, Barry. The Empire of Uniformity and the Government of Subject Peoples. **Cultural Values**, [S. l.], v. 6, n. 1-2, p. 139-152, 2002. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1362517022019784>. Acesso em: 30 abr. 2019.

HINDESS, Barry. Politics as Government: Michel Foucault's Analysis of Political Reason. **Alternatives: Global, Local, Political**, [S. l.], v. 30, n. 4, p. 389-413, Out/Dez. 2005.

HOFFMAN, Peter J.; WEISS, Thomas G. **Sword & Salve:** Confronting New Wars and Humanitarianism Crises. Oxford: Rowman & Littlefield, 2006. 260 p.

HYDEN, Goran. **Beyond Ujamaa in Tanzania:** Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry. Oakland: University of California Press, 1980. 270 p.

IASC. **About IASC.** [S. l.]. E-book. Disponível em: <https://interagencystandingcommittee.org/about-iasc-0>. Acesso em: 11 julho 2019

ICRC. ANNUAL REPORT 2016. **ICRC**, [s. l.], p. 1-604, maio 2017. Disponível em: <https://www.icrc.org/data/files/annual-report-2016/ICRC-2016-annual-report.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2019.

_____. Appeals 2016: Key data. **ICRC**, [s. l.], p. 1-4, nov. 2015.

_____. Appeals 2019: Overview. **International Comitte Geneve**, [s. l.], 2018.

_____. Finances. *In: International Comitte of the Red Cross.* [S. l.], 2019b. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/who-we-are/finances>. Acesso em: 5 nov. 2019.

_____. History of the ICRC. **ICRC**, [S. l.], 29 out. 2016. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/document/history-icrc>. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. Protracted Conflicts and Humanitarian Action. [S.l.: s.n.], 2016b.

_____. The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent. 1996. Disponível em: https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0513.pdf. Acesso em: 11 julho 2019.

_____. The ICRC's funding and spending. **ICRC**. [S. l.], 2019c. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/faq/icrcs-funding-and-spending>. Acesso em: 1 nov. 2019.

_____. The Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols. **ICRC**. [S. l.], 1 jan. 2014. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/document/geneva-conventions-1949-additional-protocols>. Acesso em: 1 nov. 2019.

_____. Treaties, States Parties and Commentaries. [S. l.], 2019a. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/120?OpenDocument>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ICRC; UNHCR. Aide Mémoire: Operational Guidance on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Sites and Settlements. [S.l.: s. n.], 2016a.

IDMC. IDPs' decision-making in the DRC: Defining a framework to support resilience in humanitarian responses to multiple displacement. **IDMC**, [s. l.], p. 1- 19, abril 2015.

_____. **Internal Displacement Monitoring Centre**: Democratic Republic of the Congo. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/countries/democratic-republic-of-the-congo>. Acesso em: 24 abr. 2019.

_____. The domino effect: why a wide lens is needed to address displacement in central Africa. **IDMC**, [s. l.], p. 1-4, 21 jul. 2014.

_____. The ripple effect: economic impacts of internal displacement. **IDMC**, [s. l.], fev 2019. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/201902-economic-impact-cost-estimates.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

JUMA, Monica Kathina. The Political Economy of Building Local Relief Capacity in Africa. *In*: JUMA, Monica Kathina; SUHRKE, Astri (ed.). **Eroding Local Capacity**: International Humanitarian Action in Africa. 1. ed. Espanha: Grafilur Artes Gráficas, 2002. cap. 9, p. 1-292.

KALDOR, Mary. **New & Old Wars**: Organized Violence in a Global Era. Stanford: Stanford University, 1991. 206 p.

KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua: Um Projeto Filosófico**. Tradução: Artur Morão. Covilhã: Lusosofia Press, 2008.

KRILL, Françoise. The ICRC's policy on refugees and internally displaced civilians. **International Review of the Red Cross**, [s. l.], v. 83, n. 843, p. 607-627, setembro 2001.

LAVOYER, Jean-Phillippe. Refugees and internally displaced persons: International humanitarian law and the role of the ICRC. **International Review of the Red Cross**, Cambridge, v. 35, n. 305, ed. 1, p. 162-180, Abril 1995.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. Beyond the headlines: MSF issues list of the year's 'Top 10' most underreported humanitarian stories. Médicos Sem Fronteiras, [S.l.], 19 jan. 2005. Global. Disponível em: <<https://www.msf.org/beyond-headlines-msf-issues-list-years-top-ten-most-underreported-humanitarian-stories>>. Acesso em: 16 out. 2018.

NEUMANN, Iver B.; SENDING, Ole Jacob. **Governing the Global Polity: Practice, Mentality, Rationality**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2010. 202 p.

NRC. The world's most neglected displacement crises. **NRC**. [S. l.], 1 jun. 2017. Disponível em: <https://www.nrc.no/the-worlds-most-neglected-displacement-crises/>. Acesso em: 1 nov. 2019.

OCHA. Humanitarian Response Plan: 2018 Update. New York: [s. n.], 2017. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MAJ_DRC_HRP_2017_En.pdf>. Acesso em: 30 set. 2018.

ONU. **Carta das Nações Unidas**, 1949.

PICTET, Jean. The Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement. In: HAUG, Hans. **Humanity for All**. Vienna:

Henry Dunan Institute, 1993. cap. 3, p. 443-489. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-2116-03.pdf>>. Acesso em: 11 julho 2019.

RAISSON, Virginie; MANONCOURT, Serge. MSF-France en Somalie janvier 1991-mai 1993: evaluation de la mission. **Médecins sans Frontières**, Paris, 1994.

RIEFF, David. **A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis**. New York: Simon and Schuster, 2002. 333 p.

RICKS, Thomas E. Operation Provide Comfort: A forgotten mission with possible lessons for Syria. **Foreign Policy**, [S. l.], 6 fev. 2017. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2017/02/06/operation-provide-comfort-a-forgotten-mission-with-possible-lessons-for-syria/>. Acesso em: 11 julho 2019.

SEAY, Laura. Is Congo's mineral trade really the key to the country's conflict?. 2011. Disponível em: <<https://www.csmonitor.com/World/Africa/Africa-Monitor/2011/0429/Is-Congo-s-mineral-trade-really-the-key-to-the-country-s-conflict>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

SHUCKSMITH, Christy. The Governance of the International Red Cross and Red Crescent Movement. *In*: SHUCKSMITH, Christy. **The International Committee of the Red Cross and its Mandate to Protect and Assist: Law and Practice**. 1. ed. Oxford: Hart Publishing, 2017. cap. 1, p. 1-18.

TERRY, Fiona. **Condemned to Repeat?: the paradox of humanitarian action**. Nova York: Cornell University, 2002.

UN ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. OCHA. E/CN.4/1998/53/Add.2. 11 de fevereiro de 1998. **Guiding Principles on Internal Displacement**, [S. l.: s. n.], 1998.

UNHCR. Lessons learned from the Rwanda and Burundi emergencies. *In: The UN Refugee Agency*. [S. l.], 1 dez. 1996. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/evalreports/3ae6bcfc4/lessons-learned-rwanda-burundi-emergencies.html>. Acesso em: 5 nov. 2019.

VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. Beyond a Cosmopolitan Ideal: the Politics of Singularity. **International Politics**, [S. l.], n. 44, p. 107-124, 2007.

WALKUP, Mark. Policy Dysfunction in Humanitarian Organizations: The Role of Coping Strategies, Institutions, and Organizational Culture. **Journal of Refugee Studies**, [s. l.], v. 10, ed. 1, 1997.

WHITTALL, Jonathan; REIS, Renata; DE DEUS, Susana. O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências. *In: DE DEUS, Susana; REIS, Renata (ed.). Crises Humanitárias, Cooperação e o papel do Brasil*. Rio de Janeiro: [s. n.], 2016. p. 11-35.

APÊNDICE A- Entrevista transcrita

ENTREVISTA 1

Arquivo: A1- Tempo de gravação: 37 min.

Realizada em 12 de outubro de 2019

Entrevistado por: Bianca Isabel Martins do Lago Ramos

Identificação do entrevistado: E1. Trabalha no Comitê Internacional da Cruz Vermelha como ‘Humanitarian Affairs Advisor’ há cinco anos e já atuou em campo em mais de sete países, incluindo Iêmen e Afeganistão. Por razões de privacidade, prefere não ser identificado. Por fim, o entrevistado gostaria de enfatizar que suas declarações não devem ser consideradas como a posição oficial da organização.

B. Devido sua vasta experiência em campo e na sede do CICV, me permito dizer que o senhor é um grande conhecedor da governança da organização e seus principais desafios em campo. É possível dizer que o amplo mandato que a organização dispõe contribui para esses desafios de alguma forma?

E1. O mandato legal do CICV advém do espírito na qual as Convenções de Genebra foram assinadas e ratificadas pelos Estados. O principal ponto do mandato, no entanto, pelo menos para o meu setor, é, especificamente, a proteção de pessoas que são vítimas do conflito e não possuem proteção legal de nenhum órgão do Estado. Esse campo [de proteção] é muito amplo. Nisso implica a reunião de famílias separadas, a garantia de que as crianças desamparadas tenham suas necessidades atendidas, até mesmo como essas necessidades são geradas faz parte do escopo de investigação na qual o trabalho de proteção é guiado. O fato é: o que forma o campo de proteção são vários aspectos e o campo é muito variado, mas o quesito central que deve ser levado em consideração é a palavra ‘proteção’. Bem, desculpa pela longa introdução, mas voltando à sua pergunta. Há um grande problema em traduzir textos de convenções e um mandato muito amplo em ações no campo. Todas

as delegações... eu acredito que haja 40 ou 45 delegações, você pode checar pra mim?

B. São 44 delegações e 25 delegações regionais.

E1. 44 delegações! Obrigada. 44 delegações! Isso implica em 44 jeitos diferentes de pensar sobre esse mandato e 44 jeitos diferentes de aplicá-lo em campo. Isso porquê é muito fácil pensar e entender o conceito de proteção e assistência, mas o verdadeiro significado desses termos muda de acordo com o país, [de acordo] com a emergência e, até mesmo, dentro da mesma região e da mesma emergência, esses conceitos podem ser diferentes. A República Democrática do Congo, você sabe, é um bom exemplo disso. Então, a maneira como você adapta o mandato para o campo vai ser sempre diferente. O CICV é a organização mais generalista do setor humanitário, o mandato é tão aberto que permite que você faça o que seja necessário para proteger e manter a integridade física dessas pessoas. Eu, particularmente, acho isso incrível. No entanto, posso dizer, com certeza absoluta, que isto pode significar maior liberdade de ação ou constrangimento, depende da percepção de quem está à frente da operação.

B. Esses constrangimentos afetam a dinâmica do conflito em qual escala?

E1. Bom, não é correto dizer que a aplicação do mandato em campo sempre vai provocar constrangimentos, mas acontece. Na verdade, esses constrangimentos ocorrem, principalmente, quando Estados possuem a percepção de que o CICV foi além do que o seu mandato determina. Nesses casos, pode acontecer de não sermos mais aceitos nessa região ou nesse país, o que é bastante raro. Além disso, tem países que nos exigem que apenas as sociedades nacionais possam ser ativas em seus países, ou que elas possuem maior preponderância nas tomadas de decisão. Bem, eu entendo essa abordagem por dois motivos. Primeiro, para os trabalhadores humanitários que trabalham em campo, existe uma dificuldade de conseguir ter uma visão mais ampla dos capacitores locais que poderiam tornar nosso trabalho mais

efetivo e evitar quaisquer limitações ou desacertos em campo. Isso porque costumamos passar apenas nove ou doze meses em um lugar e depois deve haver rotatividade. Em segundo lugar, esse problema pode ser ainda mais grave quando em uma situação de conflito prolongado.

Interrupção- o entrevistado teve que atender a uma ligação.

E1. Bianca, peço desculpas pelo telefonema e pela interrupção abrupta. Teremos que terminar a entrevista aqui, espero ter ajudado.

B. Obrigada pela disponibilidade e disposição de responder às perguntas. Muito obrigada.

APÊNDICE B- Entrevista transcrita

ENTREVISTA 2

Arquivo: A2- Tempo de gravação: 44 min.

Realizada em 18 de outubro de 2019

Entrevistado por: Bianca Isabel Martins do Lago Ramos

Identificação do entrevistado: E2. Trabalhou no Comitê Internacional da Cruz Vermelha como “Protection Delegate” por sete anos em diferentes países, sua última atuação foi na década de 90. Por razões de privacidade, prefere não ser identificado.

P. Mudanças na natureza das emergências são visíveis se observamos os conflitos prolongados e as emergências atuais e compará-las com emergências dos anos 80, por exemplo. O seu trabalho no CICV compreendeu essa transição, certo? De que forma o trabalho de proteção se adaptou e passou a responder a esse tipo de conflito?

E2. O modelo de intervenção de agências humanitárias há três décadas atrás era muito mais voltado para assistência, com certeza. Em situação de conflito, a prioridade era garantir que alimentos, medicamentos, assistência médica - principalmente cirurgias e ala pediátrica- chegassem em campo e pudessem garantir a integridade física dessas pessoas. No entanto, e isso se deu por meio de erros e acertos mesmo, foi-se percebendo que a assistência a populações vulneráveis deve passar por um processo muito mais extensivo e profundo. Você já deve ter lido aquele artigo muito famoso de um jornalista do New York Times, “The Well-Fed Dead People”¹ ou algo assim. Atualmente, tudo isso é submetido a uma análise muito sofisticada que inclui avaliação de segurança econômica e produção de indicadores. O CICV está muito mais preocupado em olhar para infraestrutura já construída no país, pensar de que forma essa infraestrutura pode ser usada nos projetos com o objetivo de reforçar ou desenvolver um suporte para a população afetada. No

campo da proteção, grandes mudanças não aconteceram, continuamos fazendo o que já fazíamos. Quer dizer, na verdade há uma grande mudança. Nosso foco sempre foi muito mais voltado para uma população encarcerada e para os feridos no combate. Atualmente, e isso foi uma virada que ocorreu de forma lenta e respondendo à complexidade dessas “novas emergências”². Nas últimas décadas, o campo de proteção está se tornando cada vez mais efetivo em prover proteção à população civil como um todo. A sensibilidade política dessa população, que acaba por acarretar em vulnerabilidade, passou a ser o foco da área de proteção.

B. Quanto à mudança da complexidade dessas novas emergências, como o CICV entende a dinâmica dessas “novas emergências”? E de que forma essa compreensão da organização interfere no contexto desses conflitos?

E2. Antes de tudo, a principal mudança nisso tudo é a dificuldade de acesso. Conseguir acesso tem sido cada vez mais complicado em algumas regiões se comparado ao passado. Como você falou mais cedo, eu participei dessa transição e eu ainda possuo amigos trabalhando em campo. O assunto crucial quando é discutido dificuldades em operação é a dificuldade de acesso. Quando você fica restringido a trabalhar na capital do país, é muito mais difícil saber o que está acontecendo onde as pessoas estão precisando de ajuda, aí fica mais difícil alocar recursos e mais difícil ainda saber se esses recursos estão chegando nas mãos de quem precisa ou se estão sendo extraviados. Aí nossas habilidades de networking, de negociação devem entrar em jogo. Aí nós precisamos, às vezes, “shake hands with the devil” mesmo. Você já deve ter lido esse também, né? Enfim, passa a ser nossa responsabilidade conseguir o máximo de informação possível e trabalhar com a informação disponível.

B. Você pode desenvolver um pouco de que forma essa dificuldade de acesso ou outros constrangimentos do CICV em campo interferem na dinâmica

política do conflito? Há alguma dificuldade específica nesse sentido quanto à coordenação de campos de refugiados/IDPs?

E2. É óbvio que essas atividades que provêm maior estabilidade ao nosso trabalho em operação podem causar efeitos de processos de paz. Esses efeitos são em maior medida positivos, já conseguimos fazer com que comunidades alcancem reconciliação, por exemplo. Não se pode negar que é possível que efeitos negativos não intencionais aconteçam. É provável que nem tenhamos consciência imediata que tivemos influência sobre algo ruim, só ‘cai a ficha’ quando estamos trabalhando ‘pra’ remediar. Enfim, nosso trabalho não é se envolver em processos de paz, mas trabalhar nas consequências dos conflitos e seus desdobramentos.

B. Existe algum constrangimento institucional que dificulte ou, de alguma forma, impeça o aprendizado dessas lições?

E2. Desculpa, eu não sei como responder a essa pergunta. Podemos falar sobre outra coisa?

B. Claro, sem problema nenhum. Dentre seu vasto currículo, você já trabalhou no setor de Finanças do CICV, certo? Pode explicar como o fluxo de informações se dá dentro da organização para o estabelecimento de orçamento e ‘Appeals’?

E2. ‘Tá’! Vamos lá! Começando do começo: o CICV possui toda uma hierarquia interna quando se trata de governança e responsabilidade de finanças. Temos o Presidente, que dá a ordem final, a Assembleia, o Conselho da Assembleia e a Diretoria. Quem prepara as discussões sobre finanças, compila informações das emergências e determina os planos de ação é, tecnicamente, o Conselho, mas grande parte das informações advém de todos os outros setores, incluindo do campo. Então, a partir do trabalho em campo, seja de proteção ou assistência, há uma compilação de dados com as informações já existentes no HQ sobre a emergência e os planos de ação são feitos. Resumindo, nossas fontes de informação são: trabalho em campo,

informações já existentes no HQ sobre todas as emergências, troca de informação com outras agências humanitárias, com governo ou qualquer ator que também trabalhe em campo e aí vai... A partir dessas informações, pensamos: quais as necessidades imediatas dessa população? Conseguiremos ter acesso a ela? Já existe algum projeto que possa ser expandido para atingi-las? Se não, em qual programa pode ser encaixado e qual projeto específico é o ideal para a situação? Por último, é feita uma avaliação sobre nossa capacidade de ação e implementação do projeto. Feito tudo isso, é feita uma avaliação de orçamento também, são cálculos e cálculos se é um projeto novo. A avaliação é enviada e fica sob autorização ou declínio do Conselho. Se o Conselho autorizar, a discussão é enviada à Assembleia e, se autorizada pelo Presidente, o orçamento é aprovado.

B. Nesse processo, é possível identificar hierarquização de prioridades ou agendas de acordo com a compreensão do CICV sobre o conflito?

E2. Sim. Como eu disse, todo esse processo advém da angariação de informação sobre o que está acontecendo em campo.

B. Nesse processo, de alguma forma, é levado em consideração os interesses e a agenda dos doadores (em sua maioria Estados)?

E2. Olha, 'pra' ser sincero, eu prefiro não entrar nesse assunto. É muito delicado, você sabe.

B. Tudo bem. Muito obrigada pelo tempo concedido e pela entrevista. Com certeza, me ajudará muito.

E2. Eu que agradeço. Muito bom saber o interesse da academia sobre o assunto, desculpa não poder ajudar com algumas perguntas. Muita boa sorte na sua pesquisa, você vai longe.