



**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

Maj Inf **ANTOINE DE SOUZA CRUZ**

**A participação do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU pós-
Guerra Fria: um vetor da diplomacia, por meio da "diplomacia de defesa"**



Rio de Janeiro

2014



Maj Inf **ANTOINE** DE SOUZA CRUZ

A participação do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU pós-Guerra Fria: um vetor da diplomacia, por meio da "diplomacia de defesa"

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Orientador: Prof. Dr. KAI MICHAEL KENKEL

Rio de Janeiro

2014

C957 CRUZ, Antoine de Souza.

A participação do Exército Brasileiro em operações de paz da ONU pós-Guerra Fria: um vetor da diplomacia, por meio da "diplomacia de defesa". / Antoine de Souza Cruz. 2014.

212 p.; 30 cm.

Dissertação de Mestrado – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.

Bibliografia: p. 180 -190.

1. Operações de paz. 2. Diplomacia de defesa
3. Cultura estratégica brasileira. Título.

CDD 355.4

Maj Inf **ANTOINE DE SOUZA CRUZ**

A PARTICIPAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU PÓS-GUERRA FRIA: UM VETOR DA DIPLOMACIA, POR MEIO DA DIPLOMACIA DE DEFESA

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como, requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovada em 06 de novembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

KAI MICHAEL KENKEL – Prof Dr – Presidente
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

ADRIANA APARECIDA MARQUES – Profª Drª – Membro
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

SERGIO LUIZ CRUZ AGUILAR – Prof Dr – Membro
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Ciente _____

ANTOINE DE SOUZA CRUZ – Maj Inf – Postulante
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares

Aos *peacekeepers* brasileiros de todos os tempos, provas eloquentes de 60 anos de história, atores silenciosos munidos do senso do dever, coragem e autossacrifício que, mesmo longe das suas próprias famílias, foram capazes de levar em seus corações o valor do nosso povo e em seus sorrisos a esperança de paz a milhares de pessoas nos quatro cantos do mundo.

AGRADECIMENTOS

Ao final de mais esta etapa da minha vibrante vida profissional, gostaria de demonstrar a minha gratidão a todos aqueles que, direta ou indiretamente, em maior ou menor grau, contribuíram para a conclusão deste trabalho.

Em primeiro lugar, a Deus, precursor de todos nós, início e fim de tudo, razão máxima para que eu possa reafirmar o que está expresso nas Sagradas Escrituras: "Tudo posso Naquele que me fortalece".

Aos meus queridos pais Maria Cecília e Antonio - professores "da época do giz e da lousa" - e aos meus irmãos Caroline Augusta e Marcus Vinicius - esteios da minha vida, desde os tempos de menino no solo sagrado do nosso torrão natal das terras de Cabo Frio, pelo amor incondicional e apoio incomensurável demonstrados e praticados com uma permanente prontidão de amor, ao meu inteiro dispor.

À minha querida "Gabriela Cravo e Canela", que mora com uma "mamãe" especial e atenciosa, filha linda e abençoada que ilumina a minha alma, fortalece e alegra a minha vida e os meus pensamentos diários.

Aos meus distintos orientadores, Maj Dra. QCO Rejane, nos momentos iniciais desta pesquisa, e ao Prof. Dr. Kai Michael Kenkel, por ter aceitado de imediato orientar-me com o trabalho já em andamento, pelas críticas seguras, construtivas e agregadas de ensinamentos indispensáveis à minha reflexão, aprendizagem e ao crescimento profissional no assunto que me atrevi a pesquisar.

À querida Prof^a Natália Rayol, pela estimada e espontânea ajuda em momentos de dúvida e definição de horizontes, mesmo estando à distância de um continente.

Ao secular Exército Brasileiro, o grande templo de cidadania da minha vida, cuja história registra uma trajetória com acertos maiores que erros, que me permitiu, mais uma vez, sair de uma de suas Escolas como um ser humano e um profissional mais preparado do que entrei, reoxigenado pelo sentimento do compromisso permanente com o engrandecimento da nossa querida e imensa Pátria.

Aos companheiros da turma do Curso de Comando e Estado-Maior 2013/2014, pela camaradagem agregada ao idealismo de bem servir ao nosso Brasil - em especial aos companheiros do mestrado/doutorado do Instituto Meira Mattos, pelo prazer de termos compartilhado das belas tardes de sol, na Praia Vermelha em seminários mil.

A todos os Exmos. Srs. Oficiais-Generais, ex-comandantes da MINUSTAH, e aos Exmos. Srs. Diplomatas brasileiros, haitianos e angolanos a quem tive a elevada honra de entrevistar, pelas horas a fio de relatos de experiências únicas e duradouras de alguns poucos que fizeram, e ainda fazem, a diferença para muitos, cada um dentro do seu campo de ação humana e profissional.

Finalmente, a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, compartilharam comigo desta caminhada. A todos, indistintamente, os meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

CRUZ, A. S. **A participação do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU pós-Guerra Fria: um vetor da diplomacia, por meio da "diplomacia de defesa"**. Dissertação (Mestrado). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos, Rio de Janeiro, 2014.

A busca de soluções pacíficas e negociadas para a resolução dos litígios internacionais constitui característica marcante da política externa brasileira, com grande influência nos contornos históricos que formularam a chamada "cultura estratégica brasileira". Além das clássicas iniciativas diplomáticas bilaterais e multilaterais, a atuação brasileira no cenário internacional ao longo dos anos desenvolveu-se por meio de outras manifestações da diplomacia, valendo-se também de instrumentos não coercitivos operacionalizados pelas Forças Armadas brasileiras.

A Organização das Nações Unidas (ONU), desde a sua criação, em 1945, introduziu no cenário internacional o conceito de "preservação da paz", por intermédio de operações de paz multinacionais integradas por atores civis e militares que têm como objetivo principal a solução, pacífica ou não, de eventuais situações controversas. Nos primórdios dessas operações, o Brasil enviou contingentes militares em dois períodos distintos: entre 1957 e 1967, em seis operações de paz, e após o ano de 1989, no contexto mundial da pós-Guerra Fria, quando o país diversificou e incrementou a sua participação, contribuindo em vinte operações de paz das Nações Unidas, destacando-se no contexto desses esforços, a atuação do Exército Brasileiro (EB) nas operações de paz em Angola e no Haiti, com especial importância para a projeção internacional do Brasil, caracterizando assim, a "diplomacia de defesa" exercida pelo EB como uma manifestação setorial da diplomacia brasileira.

Palavras-chave: ONU. Angola. Haiti. Operações de Paz. Diplomacia. Diplomacia de Defesa. Política Externa. Cultura Estratégica Brasileira.

ABSTRACT

CRUZ, A. C. **The participation of the Brazilian Army in UN peacekeeping operations post-Cold War: a vector of diplomacy through "defense diplomacy"**. Dissertação (Mestrado). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos, Rio de Janeiro, 2014.

A search for peaceful and negotiated solutions to international disputes is hallmark of Brazilian foreign policy with great influence in the historical contours that formulated the so-called "Brazilian strategic culture". Besides the classical bilateral and multilateral diplomatic initiatives, Brazil's performance on the international stage over the years has developed through other manifestations of diplomacy, also taking advantage of non-coercive instruments operated by the Brazilian Armed Forces. Since its inception in 1945, the United Nations (UN) introduced in the international arena the concept of "preserving peace" through multinational peace operations integrated by civilian and military actors who have as main objective the solution peaceful or not, of any situations of controversy. Since the early days of such operations, Brazil sent military contingents in two distinct periods: between 1957 and 1967 in six peacekeeping operations, and after the year 1989, in the global context post-Cold War, when the country has diversified and increased its participation contributing in twenty operations of UN peacekeeping. In the context of these efforts, we highlight the performance of the Brazilian Army (EB) in peacekeeping operations in Angola and Haiti, with special importance to the international projection of Brazil, thus characterizing the "defense diplomacy" pursued by the EB as a manifestation sector of Brazilian diplomacy.

Keywords: UN. Angola. Haiti. Peace Operations. Diplomacy. Defense Diplomacy. Foreign Policy. Brazilian Strategic Culture.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema do processo decisório brasileiro para missões de paz	121
Figura 2 - Mapa político de Angola.....	125
Figura 3 - Mapa político do Haiti.....	134
Figura 4 - Áreas críticas do Haiti, em junho de 2004.....	137
Figura 5 - Organograma da MINUSTAH em 2004.....	138

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Elementos de política externa	46
Quadro 2 - Questões de estudo	54
Quadro 3 - Coleta de dados	58
Quadro 4 - Tratamento de dados	59
Quadro 5 - Interesses brasileiros em contribuir para missões de paz	103
Quadro 6 - Níveis de segurança e instrumentos estatais de defesa	119
Quadro 7 - Grupo 1 (Política externa, diplomacia e diplomacia de defesa)	141
Quadro 8 - Grupo 2 (Cultura estratégica brasileira)	144
Quadro 9 - Grupo 3 (Operações de paz em Angola)	148
Quadro 10 - Grupo 1 (Política externa, diplomacia e diplomacia de defesa)	153
Quadro 11 - Grupo 2 (Cultura estratégica brasileira)	155
Quadro 12- Grupo 3 (Operações de paz em Angola)	158

LISTA DE ABREVIATURAS

CI Op Paz	Centro de Instrução de Operações de Paz
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
COTER	Comando de Operações Terrestres
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
Div Mis Paz	Divisão de Missão de Paz
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz
EB	Exército Brasileiro
Ed	Edição
EME	Estado-Maior do Exército
GAAPAZ	Grupo de Acompanhamento e Apoio às Missões de Paz no Âmbito da Força Terrestre
Gab Cmt Ex	Gabinete do Comandante do Exército
MD	Ministério da Defesa
MILOBS	Observadores Militares
MILOBSP	Missão de Observação das Nações Unidas na Península de Prevlaka
MINURCAT	Missão das Nações Unidas no Chade e República Centro Africana
MINURSO	Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Occidental
MOU	Memorando de Entendimento
MRE	Ministério das Relações Exteriores

Nr	Número
NU	Nações Unidas
OMP	Operação(ões) de Manutenção da Paz
ONG	Organização(ões) Não Governamental(ais)
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUCA	Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
ONUSAL	Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador
PDN	Política de Defesa Nacional
PND	Política Nacional de Defesa
PMA	Programa Mundial de Alimentos
QG	Quartel-General
SIPLEX	Sistema de Planeamento do Exército
SISMIPAZ	Sistema de Acompanhamento de Missões Individuais de Paz
SPEAI	Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais
UNAMET	Administração Transitória das Nações no Timor Leste
UNAVEM I	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I
UNAVEM II	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II
UNAVEM III	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola III
UNCRC	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças
UNIPOM	Missão de Observação das Nações Unidas na Índia-Paquistão
UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia/Eritreia
UNMIBH	Missão das Nações Unidas na Bósnia Herzegovina
UNMIN	Missão das Nações Unidas no Nepal
UNMIS	Missão das Nações Unidas de Apoio à Paz no Sudão
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas no Timor Leste

UNOCI	Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim
UNOMIL	Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria
UNOMUR	Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda-Ruanda
UNPREDEP	Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas na ex-Iugoslávia
UNSCOB	Comissão Especial das Nações Unidas para os Balcãs
UNTAES	Administração Transitória das Nações Unidas na Eslovênia Oriental

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1 - "DIPLOMACIA DE DEFESA"	25
CAPÍTULO 2 - CULTURA ESTRATÉGICA E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	37
CAPÍTULO 3 - ARGUMENTAÇÃO E METODOLOGIA	51
CAPÍTULO 4 - A CULTURA ESTRATÉGICA E "DIPLOMACIA DE DEFESA" BRASILEIRA, DENTRO DOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS	61
CAPÍTULO 5 - DIPLOMACIA DE DEFESA: ESTUDO DE CASOS DO BRASIL EM ANGOLA E NO HAITI	125
CAPÍTULO 6 - CONCLUSÕES SINTÉTICAS	171
REFERÊNCIAS -	180

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista realizada com os ex-comandantes (<i>Force Commander</i>) da MINUSTAH	191
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista realizada com os diplomatas brasileiros	194
APÊNDICE C - Roteiro de entrevista realizada com os diplomatas haitianos	197
APÊNDICE D - Roteiro de entrevista realizada com os diplomatas angolanos	200
APÊNDICE E - Descrição sumária das operações de paz da ONU com a participação do Exército Brasileiro	203

INTRODUÇÃO

A tradição multilateral do Brasil existe desde os tempos da Conferência de Haia de 1907 e das décadas posteriores à Liga das Nações, sobressaindo-se na comunidade internacional por ser pautada em temas fundamentais como a defesa da igualdade dos Estados e a democratização das relações internacionais.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a nova Organização das Nações Unidas (ONU), surgida no lugar da falida Liga, introduziu um novo mecanismo de segurança coletiva, cunhando o conceito de “preservação da paz” por intermédio de missões de paz multinacionais integradas por atores civis e militares, regidas pelos capítulos VI e/ou VII da Carta das Nações Unidas, que têm como objetivo principal a solução pacífica de eventuais situações de controvérsias inter e entre países (UZIEL 2010, p.24-27; p.80-81).

A Constituição Federal Brasileira de 1988, estabelece em seu artigo 4º, quais são os princípios constitucionais que governam as relações internacionais do país, calcados na vocação brasileira de defesa da paz (LOPES, 2009, p.2). Na qualidade de potência emergente (média), o Brasil possui dentre os mais significativos elementos da política exterior uma preferência para a resolução pacífica dos conflitos por meio de negociações, mediações e operações de paz (KENKEL, 2010, p.44-45).

Para Almeida (2011, p.156), visando adentrar no multilateralismo dos esquemas de segurança coletiva sob a égide da ONU, o mundo contemporâneo abandonou, progressivamente, "os esquemas restritos dos arranjos interimperiais – embora a última instância da política internacional permaneça com as grandes potências". Desta forma, a preservação de um ambiente de paz, estabilidade e cooperação nos planos bilateral, regional ou multilateral depende da diplomacia que, em sua essência, privilegia a solução de controvérsias pela via das negociações – "paralelamente ao exercício potencial do poder militar" (ALMEIDA, 2011, p.156).

A participação brasileira em operações de paz remonta aos anos de 1930 e, no âmbito da ONU, desde 1957, com militares das três Forças e civis, contribuindo para o esforço da paz mundial calcada no multilateralismo. Nesse contexto, as operações de manutenção da paz são encaradas como uma categoria operacional de grande utilidade para a política externa brasileira (FONTOURA, 2005, p.308).

A presença brasileira em operações de paz das Nações Unidas, além de projetar o Brasil no âmbito dos organismos internacionais e atuar como um instrumento da política externa brasileira, permitiu a formação de uma "cultura de

operações de manutenção da paz”¹ (AGUILAR, 2008, p.10). Essa cultura brasileira pode ser enquadrada nos estudos internacionais de "cultura estratégica", que considera a persistência de ideias socialmente transmissíveis, atitudes, tradições, hábitos mentais e métodos preferidos que são mais ou menos específicos para uma comunidade de segurança geograficamente específica (GRAY, 1999, p.131-133).

O Brasil participa, atualmente, de dez operações de manutenção da paz com cerca de 1.700 militares e policiais desdobrados². A participação brasileira no Haiti (MINUSTAH) é o principal envolvimento do Brasil em operações dessa natureza, sendo o país o maior contribuinte de tropas para a missão, além de enviar uma série de oficiais-generais para exercer o seu mais alto cargo de comando militar desde 2004. Ao todo, mais de 11.000 soldados e oficiais foram enviados à MINUSTAH, sendo o contingente atual superior a 1.400 efetivos³.

Em termos de políticas públicas e documentos da esfera governamental federal que norteiam a participação brasileira em operações de paz da ONU, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) apresenta-se como um documento esclarecedor sobre as atividades de defesa do Brasil, destacando a possibilidade do país projetar o seu poder militar além das fronteiras, com o emprego das Forças Armadas, como um instrumento para o fomento de uma comunidade de paz e segurança no âmbito internacional, por meio, inclusive, das missões de paz sob os auspícios das Nações Unidas (BRASIL, 2012, p.8)

A Política de Defesa Nacional (PDN) (BRASIL, 1996), expedida pela Presidência da República em sua primeira versão no ano de 1996, ratificada em 2005 e revisada em 2012, já como Política Nacional de Defesa (PND) (BRASIL, 2012), por seu turno, ressalta que o Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios constitucionais⁴ da autodeterminação dos povos (princípio III), não

¹ "Há um conjunto de valores, estilos e formas de pensar característico do povo brasileiro que são externadas quando da participação em missões de paz. Há, ainda, uma série de atributos presentes na pessoa do brasileiro que, aliada a princípios e habilidades, é utilizada em ações práticas durante missões de paz, constituindo uma maneira peculiar de gerenciar ou de resolver conflitos, que batizamos de "cultura brasileira de manter a paz". Essa "cultura" tem relação com a experiência acumulada em mais de meio século de participações em operações de paz da ONU." (AGUILAR, 2008, p.9-10).

² Segundo dados do DPKO. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>. Acesso em: 14 de outubro de 2014.

³ Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas>. Acesso em: 04 de setembro de 2014.

⁴ Além desses princípios, a CF 88 também estabelece, em seu artigo 4º, outros princípios que entram em embate de ideias com os princípios supracitados. São eles: independência nacional (princípio I),

intervenção (princípio IV) e igualdade entre os Estados (princípio V). O documento estabelece que nessas condições, sob a égide de organismos multilaterais, o país deve participar de operações de paz, visando contribuir para a paz e a segurança internacionais, fato que requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das Forças Armadas (BRASIL, 2012, p.33).

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) e ainda, recentemente, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (BRASIL, 2012), representam marcos históricos no sentido da afirmação e divulgação dos fundamentos e parâmetros da defesa. Para ilustrar a relevância de um desses documentos no assunto em pauta, NASSER (2012) afirma que:

"Apesar de não outorgar respaldo total à hipótese apresentada, o enunciado presente na Estratégia Nacional de Defesa é, de fato, um marco histórico. Trata-se da primeira vez que o **governo brasileiro** define a ampliação da participação em **operações de paz explicitamente como política de Estado**". NASSER (2012, p.235) (grifos nossos).

O cientista político Eliézer Rizzo de Oliveira endossa: "a Estratégia Nacional de Defesa é um documento afirmativo e audaz que traduz o projeto de construção de um país dotado de novos papéis no plano regional e mundial". (OLIVEIRA, 2009, p.2).

Para JESUS (2013)⁵, o Livro Branco de Defesa Nacional estabelece que as políticas externa e de defesa são complementares. Nesse contexto, a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, é favorecida pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE).

A Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2012), promulgada em 2008 e revisada em 2012, devidamente alinhada com o prescrito no LBDN e na PND, também ressalta essa participação no esforço mundial pela paz e relata que o país tem que preparar as suas Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em missões de paz, com a capacidade de participar de operações

prevalência dos direitos humanos (princípio II), defesa da paz (princípio VI), solução pacífica dos conflitos (princípio VII), repúdio ao terrorismo e ao racismo (princípio VIII), cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (princípio IX) e concessão de asilo político (princípio X) (LOPES, 2009, p.2).

⁵ JESUS, Samuel de. **O Livro Branco de Defesa do Brasil e suas Implicações Geopolíticas**. Disponível em: <diplomattizando.blogspot.com.br/2013/06/militarizacao-da-diplomacia-o-ivro.html#sthash.8fPfl5RP.dpuf>. Acesso em 17 dez 2013.

internacionais de paz (Operações de paz), fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região. A END destaca, ainda, que o Brasil deverá ampliar essa participação de acordo com os interesses de organismos internacionais, mas em consonância com os interesses nacionais (BRASIL, 2012, p.136).

Desta forma, as breves considerações supracitadas sugerem que a participação das Forças Armadas brasileiras nas missões de paz da ONU pode ser considerada como uma nítida manifestação do vetor militar na política externa e diplomacia brasileira, por intermédio do exercício de uma forma específica (e estendida) da diplomacia tradicional, ora intitulada "diplomacia de defesa". Assim sendo, as operações de paz, enquadradas num "nicho diplomático" específico para as necessidades brasileiras, corroborando sobremaneira para que o Brasil tenha voz em diversos fóruns internacionais e nos debates sobre os assuntos de paz e segurança no seio das Nações Unidas. Esse fenômeno vem fundamentado em políticas e documentos chancelados pelo governo brasileiro.

A diplomacia pode ser definida como "a condução das relações internacionais através de negociações. O método através do qual essas relações são reguladas e mantidas por embaixadores e encarregados; ofício ou arte do diplomata" (BOBBIO, 1998, p.384). A partir desta definição, JESUS⁶ (2013) afirma:

"o LBDN introduz um novo paradigma no campo da **diplomacia** e das relações internacionais ao afirmar que os **ministérios da Defesa** e das **relações exteriores** deverão agir conjuntamente no campo das Relações Internacionais, dessa forma aliena a diplomacia à área defesa. O aumento da importância do Ministério da Defesa em relação ao Ministério das Relações exteriores demonstra a introdução dos assuntos de defesa em um ministério que se pautaria por pressupostos como o diálogo e a diplomacia" (JESUS, 2013) (grifos nossos).

Para tanto, será objeto de pesquisa a participação do Exército Brasileiro (EB) em missões de paz da ONU ao longo dos anos, com ênfase nas missões deflagradas a partir do término da Guerra Fria. Será realizado, ainda, um estudo de caso em Angola e Haiti, dois países hospedeiros de missões de paz com tropas do EB: tudo com a finalidade de subsidiar a resposta ao problema formulado, investigando-se até

⁶ Idem.

que ponto a participação do EB nessas missões, sob o ponto de vista da "diplomacia de defesa", pode ser considerado como um instrumento válido do exercício da diplomacia, fortalecendo a política externa brasileira.

Ressalta-se que o interesse do pesquisador pela temática das operações de paz advém da sua participação, como *military observer* (observador militar) das Nações Unidas, entre março de 2009 e março de 2010, na *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS - Missão das Nações Unidas no Sudão). Ao retornar da missão, o pesquisador realizou uma pós-graduação focada em Diplomacia e Relações Internacionais, pela Faculdade Damas do Recife-PE, que aguçou ainda mais o seu interesse sobre a temática das relações internacionais e das operações de paz, bem como o desejo de ampliar sobejamente os seus conhecimentos acerca da temática.

O tema das operações de paz é, em especial, segundo observam Kenkel e Moraes (2012), um assunto de máximo interesse no nível político brasileiro, pois é afeto para ambos os tomadores de decisão brasileiros e estrangeiros que "observam os rumos que a política de defesa e segurança brasileira tomará sob os novos parâmetros econômicos e políticos do país". Os autores observam ainda que "à medida que esmera seu perfil para refletir sua nova influencia no continente sul-americano e no mundo, o Brasil crescentemente adota elementos de conduta característicos de potências emergentes" (KENKEL e MORAES, 2012, p.12)

Para a exposição dos argumentos, a presente pesquisa foi organizada em dez capítulos que abordam o amplo estudo conduzido para a consecução dos objetivos específicos propostos, visando a investigação e as respostas para a hipótese inicialmente formulada.

Desta forma, este trabalho de dissertação está estruturado com o seguinte formato:

Capítulo 1. **"DIPLOMACIA DE DEFESA"**: o capítulo tem como objetivo analisar a "diplomacia de defesa" na sociedade internacional, abordando os principais pressupostos que constituem sua fundamentação teórica, permeando pelas suas generalidades, histórico, princípios, tradições e tendências, a fim de, posteriormente, trazer o conceito para o caso brasileiro e interagir com os principais pontos de interesse conjugados com as operações de paz.

Capítulo 2. **CULTURA ESTRATÉGICA E ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA**: capítulo que visa trazer os principais entendimentos sobre a cultura estratégica na esfera internacional, bem como elucidar os princípios da política externa de um

Estado, a fim de permitir a compreensão e o enquadramento, em capítulo adiante, das bases e características da cultura estratégica e da política externa brasileiras, num quadro de "diplomacia de defesa" aplicável em operações de manutenção da paz.

Capítulo 3. **ARGUMENTAÇÃO E METODOLOGIA**: este capítulo tem como finalidade a apresentação da problemática em estudo, do objetivo geral e dos específicos, da hipótese da pesquisa, das questões de estudo, da delimitação e das limitações dos procedimentos metodológicos utilizados, os seus alcances e limites, e a justificativa da importância da pesquisa.

Capítulo 4. **A CULTURA ESTRATÉGICA E "DIPLOMACIA DE DEFESA" BRASILEIRA, DENTRO DOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS**: o capítulo procura trabalhar os conceitos genéricos expostos nos capítulos 1 e 2 para o caso do Brasil, trazendo à tona a adaptação desses conceitos para o entendimento brasileiro, visando construir um arcabouço teórico que explicita as razões, as circunstâncias e as motivações que levam o nosso País a participar de várias missões de paz e, de um modo geral, a apoiar a utilização dessa ferramenta como um instrumento no mecanismo da segurança coletiva das Nações Unidas. Visa, ainda, estabelecer uma conexão entre a influência da cultura estratégica brasileira na atuação das Forças Armadas, em especial do Exército Brasileiro, nas missões de paz sob os auspícios das Nações Unidas, no exercício da "diplomacia de defesa" conforme os princípios norteadores da política externa brasileira.

Capítulo 5. **DIPLOMACIA DE DEFESA: ESTUDO DE CASOS DO BRASIL EM ANGOLA E NO HAITI**: o capítulo tem por objetivo descrever a participação brasileira nas operações de paz em Angola e no Haiti, a título de estudos de casos vinculados a duas questões de estudo para, finalmente, apresentar e destrinchar os dados obtidos com as entrevistas realizadas no contexto da investigação em tela, interagindo-os com o referencial teórico abordado.

Capítulo 6. **CONCLUSÕES SINTÉTICAS**: no capítulo final são apresentadas as conclusões sintéticas e as considerações finais do estudo e suas implicações de "três ordens": para o Exército Brasileiro, para o Brasil e para a "diplomacia de defesa".

Por fim, pretende-se oferecer uma contribuição para o alargamento e a divulgação dos estudos da área do saber em tela, no âmbito da Ciência Política e das Ciências Militares, contribuindo para o esforço acadêmico do Exército Brasileiro.

1. DIPLOMACIA DE DEFESA

"A diplomacia de defesa utiliza pessoal militar em apoio à resolução e prevenção de conflitos. Dentro de um grande número de atividades, inclui a assistência para o desenvolvimento de Forças Armadas responsáveis".
Du Plessis (2008)⁷

No presente capítulo serão analisados os principais pressupostos que constituem a fundamentação teórica da diplomacia e da chamada "diplomacia de defesa".

O estudo abordará a temática da diplomacia como prática social e como instituição na sociedade internacional, verificando as suas funções e a sua visão estendida por meio de outras formas de diplomacia, além da tradicional, doravante chamadas de "diplomacias setoriais", visando a construção de um raciocínio específico para o conceito de "diplomacia de defesa".

O assunto será permeado pelas generalidades, princípios e tendências da diplomacia tradicional, verificando-se, nesse contexto, como a "diplomacia de defesa", exercida por meios militares de maneira não coercitiva em alguns exércitos do mundo aqui estudados, pode ser considerada como uma das suas manifestações.

1.1. DIPLOMACIA COMO PRÁTICA SOCIAL E COMO INSTITUIÇÃO NA SOCIEDADE INTERNACIONAL

De acordo com Bellamy (2005), o conceito de sociedade internacional no mundo pós-Guerra Fria ganhou notoriedade não como a dominação de um paradigma em particular, mas sim pelo interesse crescente em assuntos específicos, que podem ser entendidos como uma virada "sociológica, histórica ou normativa" nas Relações Internacionais acadêmicas (BELLAMY, 2005, p.2). Nesse contexto, para Neumann (2003), a Escola Inglesa⁸ reveste-se de importância para "o entendimento da política

⁷ Du Plessis (2008, p.89), em seu artigo *Defense Diplomacy: conceptual and practical dimensions with specific reference to South Africa*. Department of Political Sciences. University of Pretoria, 2008, traz uma exposição do relacionamento entre militares e instrumentos diplomáticos de política externa; uma consideração da natureza e do escopo da diplomacia de defesa e seus conceitos correlatos; um panorama do que consiste a diplomacia de defesa da África do Sul e, finalmente, uma avaliação conclusiva de sua evolução e de suas projeções futuras e restrições.

⁸ Segundo Castro (2012, p.383), a Escola Inglesa é formatada pelo mesmo ambiente de suas reflexões, tendo o Reino Unido como local da formação e prática acadêmica das análises da natureza da política internacional, valendo-se de três grandes motrizes para a explicação e a compreensão dos complexos fenômenos internacionais: o método e a matriz histórica, a técnica científico-jurídica e o sistema filosófico.

mundial como um fenômeno social e historicamente emergente, no qual a diplomacia joga um papel crucial". (NEUMANN, 2003, p.23).

Renomado autor da Escola Inglesa, Bull (1995), define a diplomacia como a "conduta das relações internacionais entre Estados e outras entidades que atuam na política mundial através de pessoas que são agentes oficiais e que utilizam meios pacíficos"⁹ (BULL, 1995, p.187). Outro autor da mesma Escola, Watson (1982), considera a diplomacia como "o processo de diálogo e negociação pelo qual os Estados, em um sistema, conduzem suas relações e perseguem seus objetivos, inclusive em tempos de guerra, onde as atividades diplomáticas tornam-se mais intensas e mais concentradas"¹⁰ (WATSON, 1982, p.8).

Baseando-se no pensamento da Escola Inglesa, Almeida Silva¹¹ (2014), afirma que "a diplomacia, pela sua permanência no tempo e no espaço, é uma das instituições que contribuem para a ordem na política mundial", sendo, pois, um "diálogo entre os Estados, considerados como entidades políticas que reconhecem a independência entre eles" (ALMEIDA SILVA, 2014, p.23-24). Assim:

"A diplomacia está, portanto, intimamente ligada aos Estados, embora se reconheça, também, o papel de outras entidades, tais como as organizações internacionais¹². A **diplomacia**, portanto, se constitui na interação que os Estados realizam entre eles e com outras entidades que atuam na política mundial, através das práticas dos seus agentes,

⁹ Bull (1995, p.188) inclui os militares e os diplomatas entre esses agentes oficiais, destacando uma distinção entre eles no modo como a diplomacia é exercida: os diplomatas utilizam tão somente de meios pacíficos na condução das relações internacionais.

¹⁰ Para Bull (1995, p.190), a diplomacia inclui a formulação da política externa e a sua execução. Watson (1982, p.11), por sua vez, considera que se deve manter a distinção entre política externa e diplomacia. Para ele, "a política externa se refere à substância das relações de um Estado com outros poderes e agências e os propósitos a serem atingidos por essas relações, e a diplomacia é o processo de diálogo e negociação entre os Estados". Neste capítulo, será considerada a visão de Watson acerca da diplomacia supracitada, o qual considera que "a política externa expressa visões de mundo e objetivos a serem atingidos" (WATSON, 1982, p.11).

¹¹ O capítulo em tela valeu-se de vários conceitos abordados da tese de doutorado de Almeida Silva (2014), intitulada "A diplomacia de defesa na sociedade internacional". Na introdução, o autor justifica a escolha da Escola Inglesa como alicerce de seu estudo por quatro motivos, sendo dois deles de especial interesse para o presente trabalho: o destaque que essa Escola tem dado para o estudo da diplomacia como prática social e como uma instituição da sociedade internacional; e o privilégio que a Escola concede ao Estado na condução da diplomacia, fato que se revela de importância no campo dos recursos de Defesa dos Estados (ALMEIDA SILVA, p.10-11).

¹² Para Sharp (2009, p.18), o fim dos Estados soberanos não implicaria no fim da diplomacia. Watson (1982, p.31), no entanto, tem uma ideia mais restrita, ao afirmar que "o diálogo diplomático cessaria uma vez que os estados independentes deixassem de existir".

utilizando meios pacíficos¹³. Assim, **pode-se defini-la como uma instituição da sociedade internacional, que se constitui pela reprodução no tempo e no espaço de práticas sociais específicas de agentes oficiais para construir e reproduzir, por meios pacíficos, as relações entre os Estados e outras entidades que atuam na política mundial**" (ALMEIDA SILVA, 2014, p. 24, grifos nossos).

Almeida Silva (2014) afirma ainda que "a diplomacia é a linguagem da sociedade internacional", pois contribui para a "constituição de instituições como Estado, direito internacional etc., possibilitando o processo pelo qual se configura a aceitação coletiva da função de status relacionada com as mesmas" e que "existe um profundo inter-relacionamento da diplomacia com as demais instituições da sociedade internacional. A diplomacia tanto afeta quanto é por elas afetada" (ALMEIDA SILVA, 2014, p.30). O autor ressalta a importância da diplomacia para as demais instituições (e vice-versa), dentro do conceito de sociedade internacional formulado por Bull (1995), na medida em que a diplomacia é "o diálogo entre os Estados que possibilita identificar os valores e interesses comuns e facilitar a constituição e a evolução das instituições comuns que são o âmago dessa sociedade" (BULL, 1995, p.159).

1.2. FUNÇÕES DA DIPLOMACIA

Para Bull (1995, p.196-197), a diplomacia apresenta algumas funções dentro do moderno sistema de Estados: facilitar as comunicações entre os líderes políticos dos Estados e outras entidades da política mundial; negociar acordos; minimizar os efeitos dos atritos nas relações internacionais; simbolizar a existência de uma sociedade de Estados e coletar informações sobre os países (inteligência). Os contatos diplomáticos, normalmente, são institucionalizados, na medida em que se realizam periodicamente dentro de uma moldura de permanente relacionamento entre as partes envolvidas e são conduzidos de acordo com determinadas regras e convenções conhecidas pelas partes.

1.3. ALÉM DA DIPLOMACIA TRADICIONAL: AS "DIPLOMACIAS SETORIAIS"

O fim da Guerra Fria tornou possível um incremento da discussão sobre a mudança na política mundial. Para Holsti (2004), embora "as suas funções essenciais

¹³ A diplomacia, portanto, "só é propriamente entendida no contexto de um sistema ou uma sociedade de Estados" (Watson, 1982, p.13).

tenham permanecido inalteradas”, a diplomacia “tem sofrido alterações atinentes ao incremento da sua complexidade, principalmente, no que concerne à amplitude, profundidade e especialização dos temas tratados, número de agentes e tarefas etc.” (HOLSTI, 2004, p.15). Segundo Almeida Silva (2014), esse fenômeno tem contribuído para que outros setores do governo e, inclusive, do legislativo e do judiciário engajem-se diretamente com seus equivalentes de outros Estados, gerando a preocupação com a possibilidade de “diplomacias setoriais” que poderiam dificultar ainda mais a coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores na busca de coerência na cena internacional (ALMEIDA SILVA, 2014, p.41).

Para Holsti (2004), os Estados têm se tornado multifuncionais, expandindo o seu raio de ação internamente, atuando em diversas áreas, tais como saúde, trabalho, comunicação, cultura e comércio. Essa expansão, devido à interdependência, tem gerado agências internacionais, algumas de caráter quase universal e outras de caráter regional, e um aumento no diálogo bilateral e multilateral no que concerne às negociações relacionadas com tratados, acordos, criação de organismos internacionais, etc (HOLSTI, 2004, p.192). Desta forma, o autor delibera:

“Hoje, o **escopo da diplomacia** abrange toda a gama de problemas gerados pelas sociedades modernas, incluindo, por exemplo, meio-ambiente, comércio, investimento, ajuda externa, relações culturais, **temas de segurança**, controle de armamento, direitos humanos, aviação, recursos naturais, saúde, crime internacional, imigração ilegal etc.” (HOLSTI, 2004, p.192) (grifos nossos).

Almeida Silva ressalta que compete aos Ministérios das Relações Exteriores ou aos seus congêneres a primazia na condução do processo diplomático, tendo, no entanto, que conviver, muitas vezes, com as possibilidades de “diplomacias setoriais” conduzidas pelos outros setores governamentais que atuam na cena internacional (ALMEIDA SILVA, 2014, p.44). Assim, segundo o autor:

“...a dimensão e a profundidade dos temas que fazem parte do **diálogo diplomático** contribuem para que **outros atores estatais** mantenham contatos diretos com seus correspondentes em outros países ou com outras entidades que atuam na política mundial, que são facilitados pela variedade de instrumentos disponibilizados pela revolução nas comunicações” (2014, p.44) (grifos nossos).

Desta forma, Almeida Silva (2014) afirma que dentre as “diplomacias setoriais” realizadas pelos demais órgãos estatais, aquela realizada no âmbito dos Ministérios da Defesa possui um papel relevante. Essa diplomacia tem sido denominada “diplomacia de defesa” ou “diplomacia militar” (ALMEIDA SILVA, 2014, p.45).

Alguns autores defendem que o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores devem ser aliados na condução da diplomacia, sendo que a influência do primeiro cresce nos momentos de crise ou de conflito armado ou quando a agenda de segurança e defesa ganha prioridade. Nesse diapasão, Muthanna (2011) coloca que é axiomático que a diplomacia militar tem que ser acompanhada e integrada com os esforços diplomáticos nacionais (MUTHANNA, 2011, p.2).

Entretanto, para outros autores, aqueles ministérios podem ser potenciais rivais, pois os Ministérios da Defesa têm sob a sua subordinação as Forças Armadas, que possuem os seus próprios interesses e contatos diretos com as congêneres de outros países, fazendo com que, muitas vezes intencionalmente, possam conformar parte de uma política externa paralela que não esteja de acordo com o pensamento oficial dos Ministérios das Relações Exteriores (ALMEIDA SILVA, 2014, p.44-45).

1.4. "DIPLOMACIA DE DEFESA" NA SOCIEDADE INTERNACIONAL

A capacidade persuasiva do poder militar pode, em situações específicas, gerar admiração, reconfortar, proteger, auxiliar os desvalidos etc. Portanto, as Forças Armadas são passíveis de serem utilizadas tanto de forma direta (violência física), materializado pelo *hard power*, quanto indireta (meios não violentos), por meio do *soft power* (NYE, 2004, p.6-8).

Para Muthanna (2011), há inúmeros casos de uso pacífico do poder militar para novas relações internacionais de uma nação, como uma ferramenta da diplomacia nacional, a qual se convencionou chamar de “diplomacia militar”¹⁴. Assim, “diplomacia

¹⁴ Para Muthanna (2011), os termos “militar” e “defesa” são usados e intercambiados livremente. Embora o termo “militar” possa ser usado para identificar as atividades desenvolvidas pelos componentes uniformizados das instituições de defesa da nação (Forças Armadas), o termo “defesa” pode ser utilizado de maneira mais abrangente, para atribuir a totalidade do sistema de defesa que inclui tanto as Forças Armadas como outros componentes do sistema como o Ministério da Defesa, os estabelecimentos de pesquisa e desenvolvimento, as instituições de formação nacional com temas de defesa e as universidades de defesa nacional (MUTHANNA, 2011, p.2). Os termos “diplomacia de defesa” e “diplomacia militar” poderão ser igualmente encontrados no decorrer deste trabalho pois os documentos e artigos utilizados como fontes bibliográficas muitas vezes usam ambos indistintamente com o mesmo significado. No entanto, o termo “diplomacia de defesa” será privilegiado por entender-se que melhor se enquadra no caso brasileiro, acoplada à existência, no Brasil, de um Ministério da Defesa.

militar” poderia ser definida como o uso (pacífico) do poder militar na diplomacia, como um instrumento de política externa nacional (MUTHANNA, 2011, p.2).

O processo diplomático também se desenvolve no campo da segurança e da defesa, envolvendo os Ministérios da Defesa e as suas Forças Armadas em "um conjunto de práticas bilaterais e multilaterais comumente denominado diplomacia de defesa ou diplomacia militar". Da mesma forma que a diplomacia tradicional, a "diplomacia de defesa" envolve diferentes escalas de atuação, dependendo da região e dos recursos relacionados com a Defesa que um determinado país ou organização dispõe (COTTEY e FOSTER, 2004, p.5-7).

Segundo Muthanna (2011), a diplomacia de defesa serve a objetivos específicos da política externa e de segurança nacional. Em um contexto de engajamento estratégico global e regional, cria cooperações sustentáveis, construindo confiança e facilitando a prevenção de conflitos; introduz transparência nas relações de defesa; constrói e reforça as percepções de interesses comuns; muda a mentalidade dos parceiros; e induz a cooperação em outras áreas. A diplomacia de defesa pode promover para determinado país objetivos da política de gestão em relações de defesa e apoiar outras iniciativas diplomáticas do governo (MUTHANNA, 2011, p.3).

Para Cottey e Foster (2004), a disseminação da "diplomacia de defesa" entre os Estados torna difícil uma compilação da condução de cada membro da sociedade internacional bem como dos mecanismos constituídos nesse campo da diplomacia. No entanto, segundo os autores, de um modo geral, as principais práticas a ela relacionadas são: contatos bilaterais e multilaterais de alto nível; apoio para a cooperação militar regional; apoio para reforma do setor de segurança; apoio para o desenvolvimento de capacidades para atuar em forças de paz; designação de adidos; acordos bilaterais de defesa; treinamento de pessoal militar e civil; promoção do controle democrático das Forças Armadas; visitas e contatos de pessoal e unidades; designação de militares e civis para servirem em organizações militares de outros países; apoio em fornecimento de equipamento e outros materiais de aplicação militar; e exercícios militares bilaterais e multilaterais (COTTEY e FOSTER, 2004, p.7).

Corroborando com esse pensamento de Cottey e Foster, Almeida Silva (2014) afirma:

"Muitas das práticas relacionadas com a diplomacia de defesa estão institucionalizadas, na medida em que se realizam periodicamente, sob a moldura do relacionamento permanente entre os Estados, e são conduzidas em conformidade com regras e convenções aceitas pelas partes envolvidas. Aquelas relacionadas com os mecanismos e os acordos são de caráter bilateral ou multilateral. Os multilaterais, geralmente, são estabelecidos no âmbito regional, outros, estão associados a tratados ou alianças" (ALMEIDA SILVA, 2014, p.51-52).

Existem inúmeros mecanismos relacionados com a "diplomacia de defesa" no âmbito multilateral. Alguns estão associados às organizações internacionais, tratados e alianças; outros são constituídos entre os Estados, normalmente, de caráter regional e existindo, ainda, mecanismos de caráter global ou inter-regional. Embora as principais potências mundiais, especialmente os EUA, tenham uma posição relevante na promoção desses mecanismos, as potências regionais¹⁵ também desenvolvem iniciativas nesse campo (ALMEIDA SILVA, 2014, p.54).

A ideia de expansão das práticas sociais relacionadas à "diplomacia de defesa" tem sido defendida como uma forma de possibilitar as condições para o desenvolvimento econômico e social, principalmente, de Estados frágeis¹⁶, seja por propósitos humanitários, seja com o intuito de fortalecer a segurança estatal contra ameaças à sua estabilidade interna (SPEAR e WILLIAMS, 2012, p.21)¹⁷, que, embora considerados Estados, não possuem alguns requisitos necessários para a condição estatal, primordialmente, uma efetiva capacidade multifuncional (HOLSTI, 2004, p.55). Dessa forma, a diplomacia de defesa vai se constituindo nas relações internacionais, não só em relação aos temas político-estratégicos e militares, mas, também, em relação ao desenvolvimento, participando na prevenção ou no fortalecimento pós-conflito dos Estados e das suas instituições, e, dessa maneira, contribuindo para a

¹⁵ Buzan e Waever (2003, p.10-11) definem os termos em que a inter-relação polaridade/identidade se processa no mundo atual. Nesse sentido, uma de suas contribuições mais importantes é a de tentar delimitar o que chama de "teoria da polaridade complexa". Para tanto, desenvolvem uma tipologia em que são diferenciados três tipos de Estados: superpotências, grandes potências e potências regionais. As potências regionais são Estados cujas capacidades representam dados fundamentais para o equilíbrio de uma região, mas que não exercem papel sistêmico relevante; a importância regional desse tipo de potência permite que sejam capazes de atuar como mediadoras entre o plano internacional e a sua zona imediata de influência.

¹⁶ Segundo Rocha (2008, p.3), há vários conceitos de "Estados frágeis", sem que haja um consenso sobre a adequabilidade da utilização dos termos "Estados falidos", "Estados frágeis" ou "Estados fracos". Para o autor, em se tratando de "Estados frágeis", tem-se em mente que "à comunidade internacional caberá, por meio de programas estruturados e projetos de cooperação, contribuir para fortalecer o Estado local, ampliando-lhe a capacidade de atingir os objetivos propostos".

¹⁷ Para uma visão completa da relação "práticas sociais - diplomacia de defesa", ver Joanna Spear e Paul Williams (Eds.): Security and Development in Global Politics - A Critical Comparison. Georgetown University Press, Washington, DC, 2012.

manutenção da sociedade internacional (ALMEIDA SILVA, 2014, p.109).

Cronologicamente, as práticas diplomáticas na perspectiva de uma “nova diplomacia de defesa” no mundo pós Guerra Fria – principalmente pelas democracias ocidentais a partir dos anos 90 – são definidas como “o uso cooperativo das Forças Armadas e a infraestrutura relacionada (primariamente, os Ministérios da Defesa) como uma ferramenta de política externa e de segurança”. Até o fim da Guerra-Fria, a “diplomacia de defesa” era exercida e estudada como “parte da *realpolitik*¹⁸, da balança de poder e da busca dos interesses nacionais definidos de forma restrita. Nesse contexto, a diplomacia no campo da defesa visava tão somente a cooperação na construção de alianças para o incremento de capacidades militares, além de ser utilizada como forma de contrabalançar ameaças, manter esferas de influência, apoiar governos amigos no controle interno do Estado e conquistar mercados para a indústria bélica (COTTEY e FOSTER, 2004, p.6-7).

Com o fim da Guerra Fria, a “nova diplomacia de defesa” mudou o foco, até então, voltado para o conflito ideológico que influenciava as relações internacionais entre os países, sendo usada também como um mecanismo para a construção de um relacionamento cooperativo com antigos inimigos e possíveis adversários (COTTEY e FOSTER, 2004, p.69).

Desta forma, Almeida Silva (2014) resume as ideias supracitadas num conceito de “diplomacia de defesa” como “o conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais para construir e reproduzir as relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional” (ALMEIDA SILVA, 2014, p.94).

1.5. BOAS PRÁTICAS DA "DIPLOMACIA DE DEFESA"

Para Almeida Silva (2014), normalmente “as potências militares participam com maior abrangência e têm uma atuação mais destacada nesse campo” da diplomacia de defesa (ALMEIDA SILVA, 2014, p.47). Desta forma, os EUA - a maior delas -, com

¹⁸ Segundo Almeida (2008, p.2), *realpolitik* é mais um método do que uma doutrina, completa e acabada. Para o autor, trata-se de um simples cálculo utilitário, baseado nos interesses primários de um país, um Estado, um indivíduo. Ela tende a considerar os dados do problema e não se deixa guiar por motivações idealistas, generosas ou “humanitárias” de tal decisão ou ação, mas apenas e exclusivamente pelo retorno esperado de um determinado curso de ação, que deve corresponder à maior utilidade ou retornos possíveis para o seu proponente ou condutor da ação.

atuação de alcance mundial, são considerados aqueles que têm o papel mais relevante nesse tipo de diplomacia (COTTEY e FOSTER, 2004, p.75).

Para Reveron (2010), após a Guerra Fria os Estados Unidos imprimiram um novo modelo norte-americano de defesa - diferente daquele praticado durante o conflito bipolar - denominado como "assistência de segurança ou cooperação de segurança", que busca, primordialmente, ajudar os parceiros a se prepararem para manter a estabilidade interna, participarem em operações de paz e manterem a estabilidade regional, atuando contra ameaças, tais como o crime organizado e "atores violentos". Nesse contexto, a estrutura do Departamento de Defesa, com os seus comandos militares regionais, atuando nas diversas partes do mundo, facilitaria a realização das novas tarefas, que transformariam os militares, além de "guardiães, em construtores e diplomatas". As "capacidades civis" militares estariam, portanto, "sendo usadas em apoio a objetivos diplomáticos e de desenvolvimento" (REVERON, 2010, p.xi-xiii).

Corroborando com o pensamento de Reveron, Cottey e Foster (2004) acreditam que as potências ocidentais, especialmente os EUA, estariam buscando utilizar a cooperação militar internacional para objetivos de segurança e de política externa mais amplos, com o propósito de difundir um modelo liberal de governança fundamentado, principalmente, na promoção da democracia, no controle civil sobre as Forças Armadas e no incremento da capacidade de participação em forças de paz (COTTEY e FOSTER, 2004, p.75).

Muthanna (2011) coloca o exercício da "diplomacia de defesa" como um facilitador para a geração de um ambiente de segurança internacional positivo, destacando, dentre outras, a participação em operações de paz das Nações Unidas e em outras coalizões para assistência humanitária nesse contexto, como um compromisso formal de um Estado com a ONU e/ou com outras organizações de cooperação regional, o que indicaria assim a disposição do país e de suas relações internacionais (MUTHANNA, 2011, p.3-4).

No caso do Reino Unido, a Estratégia Internacional de Engajamento de Defesa e de Relações Exteriores, de 2013, define algumas das principais práticas da "diplomacia de defesa" praticada por aquele país: as visitas entre agentes relacionados com a Defesa; a rede de adidos militares; os tratados e acordos internacionais; as alianças e as parcerias estratégicas; a assessoria civil de Defesa; o treinamento no país e no exterior; o trabalho com as organizações multilaterais,

incluindo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia (EU) e a ONU; as visitas a unidades militares; e o intercâmbio de pessoal (UK, 2013, p. 1- 4).

Além do caso de potências militares como EUA e o Reino Unido, pode-se citar o caso de alguns dos chamados países emergentes¹⁹ como a África do Sul, China e Índia. Valendo-se de Du Plessis (2008)²⁰ para exemplificar a dinâmica de internacionalização e institucionalização da "diplomacia de defesa" na África do Sul, verifica-se o uso de meios militares nas atividades diplomáticas na rede de adidos, na interação de defesa bi e multilateral, nas visitas de comitivas, no treinamento e ensino, na transferência de equipamentos e na reconstrução pós-conflito (DU PLESSIS, 2008, p.89-90). Baseado na visão do Ministério da Defesa da Grã-Bretanha sobre o tema (UK,1998), Du Plessis (2008) defende que a "diplomacia de defesa" representaria uma transição do papel das Forças Armadas do âmbito militar para o âmbito político, diminuindo a separação entre os instrumentos militares e os diplomáticos (DU PLESSIS, 2008, p.87). Para ele, os meios militares podem ser usados de três modos:

“militar, como, por exemplo, o uso coercitivo da força armada; **político, como adjunto à diplomacia, por exemplo, em apoio às missões de paz;** e diplomático, por exemplo, como diplomacia de defesa” (DU PLESSIS, 2008, p.90) (grifo nosso).

A China²¹, por sua vez, utiliza a "diplomacia de defesa" desde os anos 50 por intermédio de um escritório de assuntos internacionais no Ministério de Defesa Nacional que:

“mantinha contatos militares com mais de 150 países, possuía mecanismos de consulta de defesa e segurança em 22 nações, tinha 102 adidos militares de outros países e organizava cerca de 100 delegações de visitas por ano, consolidando um padrão abrangente de várias camadas de interação no âmbito militar” (LIHUA²², 2011).

¹⁹ Segundo a classificação do *International Monetary Fund's World Economic Outlook Report*, de abril de 2014, todos os países que serão citados no texto que segue essa nota como exemplos de boas práticas de "diplomacia de defesa" (África do Sul, China e Índia) são considerados "países emergentes".

²⁰ Segundo esse autor, o uso dos meios militares para propósitos diplomáticos ou como relações externas de defesa é uma prática comum no país, onde a "diplomacia de defesa" é considerada a vertente militar da diplomacia.

²¹ Para maior aprofundamento da visão oficial da "diplomacia de defesa" chinesa, ver o texto "New Era for China's Military Diplomacy". Disponível em: <http://www.chinaembassy.bg/eng/dtxw/t131779.htm>. Acesso em: 28 jul 2014.

²² Disponível em: http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2011-02/28/content_4227439.htm. Acesso em: 29 julho 2014.

A China participa ainda de mecanismos multilaterais de defesa, de forças de paz, de programas de intercâmbio e de cursos militares no exterior, de exercícios e operações militares, da venda e transferência de equipamentos e de programas de assistência para outros Estados (MUTHANNA, 2006, p.51).

Muthanna (2011) oferece opções para a Índia quanto às possibilidades e vantagens da cooperação militar como um instrumento de política externa. Na sua visão, o conceito de "diplomacia de defesa" estabelece que esta cobriria "todas as ações unilaterais, bilaterais e multilaterais de defesa para incrementar os objetivos nacionais", posicionadas em um espectro em que em um dos extremos estaria a ameaça ou o uso da força unilateral e, no outro, a cooperação bilateral e multilateral. Desta forma, na Índia, a diplomacia de defesa é definida como "as ações realizadas através das visitas de alto-nível no âmbito da Defesa e dos diálogos relacionados com os desafios à segurança" (MUTHANNA, 2011, p.2-3).

Em sua tese, Almeida Silva (2014, p.47-83) cita ainda vários exemplos de arranjos bilaterais e multilaterais internacionais que, direta ou indiretamente, com uso maior ou menor da expressão *soft/hard* dos recursos militares dos seus países membros, utilizam-se do espectro de práticas relacionadas à "diplomacia de defesa" expostas neste capítulo. Dentre eles²³, destacam-se:

- a. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL);
- b. Conselho de Paz e Segurança da União Africana (UA);
- c. Reunião de Ministros da Defesa da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN);
- d. Conselho de Defesa Conjunta da Liga Árabe;
- e. Conselho de Cooperação para Países Árabes do Golfo (CCPAG);
- f. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE);
- g. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN);
- h. Conselho de Cooperação Regional para a Europa do Sudeste;
- i. Cooperação das Nações da Europa Central para Apoio à Paz;
- j. Fórum do Mediterrâneo Ocidental;
- k. Simpósio Naval do Oceano Índico;
- l. Iniciativa Global para as Operações de Paz.

²³ Para maior detalhamento dos arranjos supracitados, ver Almeida Silva (2014, p.47-83).

2. CULTURA ESTRATÉGICA E ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA

"A política externa é uma das dimensões da vida do Estado. É por meio dela que o Estado se relaciona com os demais Estados, projetando sua imagem e explorando as possibilidades que se oferecem à satisfação das necessidades da nação"²⁴

Ao longo das últimas três décadas, o conceito de cultura estratégica gradualmente ganhou apoio dentro de um grupo de cientistas políticos como um instrumento que procura conectar a cultura de um determinado país ao comportamento que norteia as suas relações internacionais, para os historiadores e os analistas militares, como concepção das formas de guerra empreendidas pelos Estados, para tirar a ênfase dos fatores materiais dos conflitos. Tudo isso instrumentalizado pela política externa dos Estados, como um grande norteador das suas relações internacionais.

O capítulo em tela pretende analisar os principais estudiosos da cultura estratégica na esfera internacional, como pressuposto ao entendimento das bases e características da cultura estratégica brasileira. Tem por finalidade, ainda, elucidar os princípios da análise da política externa de um Estado e dos seus processos decisórios, de forma a compreender e enquadrar a sua atuação nos organismos multilaterais, especialmente na ONU e no seu Conselho de Segurança e, finalmente, nas operações de manutenção da paz no período pós-Guerra Fria.

2.1. CULTURA ESTRATÉGICA

O conceito de cultura estratégica remonta aos anos 70, quando o cientista político norte-americano Jack Snyder introduziu-o como uma nova ferramenta de análise para explicar as implicações da estratégia (doutrina) de dissuasão soviética para a guerra nuclear limitada no contexto da Guerra Fria. Snyder usou o termo “cultura estratégica” em 1977 para se referir à “soma total de ideias, respostas emocionais condicionadas e padrões de comportamento habituais que os membros de uma comunidade estratégica nacional adquiriram por meio da instrução ou imitação no que diz respeito à estratégia nuclear”, em contraposição aos analistas norte-americanos à época que advogavam que os soviéticos reagiriam da mesma

²⁴ GONÇALVES, Williams da Silva e MIYAMOTO, Shiguenoli, *Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984*. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol.6, nr12, p. 211-246, 1993.

forma que os americanos em certos casos, dentro de uma “previsão comportamental” com base em paradigmas de ator racional (SONDHAUS, 2006, p.3).

Para Sondhaus (2006, p.3), como resultado desta falha para prever reações, uma série de estudiosos chegaram à conclusão de que cada país tinha a sua própria maneira de interpretar, analisar e reagir aos eventos internacionais, o que incorporava a questão cultural nacional num contexto mais amplo do que o “nuclear” apresentado por Snyder.

Em 1990, nessa moldura, Ken Booth ofereceu uma definição expandida para cultura estratégica como “as tradições, valores, atitudes, padrões de comportamento, hábitos, símbolos, realizações por parte de uma nação e sua maneira particular de adaptação ao ambiente e resolução dos problemas em relação à ameaça do uso da força”. Seu estilo “realista empírico” próprio, influenciado pelo neorealismo de Kenneth Waltz, enumerou as razões da importância do estudo da cultura estratégica: como um antídoto para o etnocentrismo²⁵ em geral; como uma ferramenta para o entendimento das ações de outro país em seus “próprios termos”; pela forma com que emprega a história para entender melhor as “motivações, a autoimagem e os padrões de comportamento de outros”; como um freio para a tendência de compartimentar a política doméstica de um país de sua política externa; para o seu valor na percepção e avaliação de ameaças e, finalmente, como um meio de entendimento do que aparenta ser um comportamento irracional de um Estado (SONDHAUS, 2006, p.5).

Segundo Sondhaus (2006), já no pós-Guerra Fria, Iain Johnston apresentou em 1995 a sua própria definição de cultura estratégica, ao passo que identificou “três gerações” de estudiosos, segundo as suas diferentes interpretações da realidade. Para Johnston, a fraqueza das teorias de primeira geração residiu no seu determinismo mecânico sobre a relação entre cultura e comportamento, a fim de alcançar sua consistência lógica, recorrendo a simplificações radicais sobre as culturas estratégicas nacionais para descartar a possibilidade da existência de múltiplas culturas estratégicas dentro de um país (MARQUES, 2008, p.12).

²⁵ Em sua obra *Strategy and Ethnocentrism*, Booth (1979, p.9) reconhece que um observador não pode erradicar completamente seu próprio condicionamento cultural, bem como a estrutura das ideias e valores transmitidos. Desta forma, Booth ergueu o “relativismo cultural” como o ideal a ser adotado, defendendo um “desapego científico” por parte do analista. Ele concluiu que “melhores estratégias exigem que o etnocentrismo e a falta de curiosidade sejam substituídos por “realismo sofisticado” e “relativismo estratégico” (SONDHAUS, 2006 p.3).

A “primeira geração”, atuante entre a década de 70 até meados da década de 80, incluindo Duncan J. Snyder e Colin Gray²⁶, definia cultura estratégica em termos amplos o suficiente para torná-la praticamente sem sentido, muitas vezes simplificando influências domésticas complexas na política externa, e sem reconhecer o fator de instrumentalidade cuja citação poderia conscientemente justificar as decisões dos líderes. Os analistas como Bradley Klein e Robin Luckham de “segunda geração”, dominante entre meados dos anos 80 até o início da década de 90, centraram-se na questão da instrumentalidade. Embora admitindo que a cultura estratégica difira de Estado para Estado e que tinha relevância como fator de socialização para as elites decisórias, os autores dessa geração concluíram que o que dava forma e limitava a escolha estratégica era o interesse próprio dos decisores, ao invés da cultura estratégica em si.

Sobre a “segunda geração” da cultura estratégica, Marques (2008) observa:

“A segunda geração também não responde satisfatoriamente por que os países adotam posturas estratégicas diferentes ou semelhantes. Pode-se argumentar que o discurso simbólico de um grupo de formuladores de política legitima certas opções estratégicas e deslegitima outras. As opções estratégicas legítimas ou ilegítimas variariam então de acordo com a cultura estratégica de cada país. Mas como explicar que países com culturas estratégicas diferentes compartilhem opções estratégicas semelhantes” (MARQUES, 2008, p.13).

Por fim, os de “terceira geração”, como Elizabeth Kier e Jeffrey Legro, e à qual Johnston se auto-inclui, entendiam que “a fim de ser útil, uma teoria deve ser falsificável; e a fim de ser falsificável, a cultura estratégica teve que ser mais estreitamente definida, especificamente para omitir o comportamento da variável independente” (SONDHAUS, 2006, p.7-8). Nesse recorte, na visão de Johnston (1995), a cultura estratégica é “um sistema integrado de símbolos (por exemplo, a argumentação, as estruturas, os idiomas, as analogias e as metáforas) que atua para estabelecer preferências estratégicas duradouras penetrantes e longas, formulando conceitos sobre o papel e a eficácia da força militar nos assuntos políticos interestaduais, e por revestir essas concepções com uma aura de factualidade que as

²⁶ Em sua obra *Nuclear Strategy and National Style*, de 1986, Colin Gray refere-se à cultura estratégica como “modos de pensamento e de ação no que diz respeito à força, que deriva da percepção da experiência histórica nacional, de aspirações para um comportamento responsável em termos nacionais”. Uma das principais ideias por trás de sua noção de cultura estratégica era explicar as ações e ideias que pareciam estar em desacordo com o que seria “racional” por um Estado.

preferências estratégicas parecem singularmente realistas e eficazes" (JOHNSTON, 1995, p.46).

Gray, por sua vez, refutou o conceito supracitado e apresentou, em 1999, uma nova definição de "cultura estratégica como um contexto", segundo a qual "a persistência de ideias socialmente transmissíveis, atitudes, tradições, hábitos mentais e métodos preferidos que são mais ou menos específicos para uma comunidade de segurança geograficamente específica, tem uma experiência histórica necessariamente única. Ele também incluiu as "ideais...a evidência de ideias e o comportamento", concluindo que a cultura estratégica "está dentro de nós; nós, nossas instituições e nosso comportamento, estão no contexto". Desta forma, para Gray, comportamento não poderia ser separado de cultura. (GRAY, 1999a, p. 131-133, 1999b, p.51-53).

Mais recentemente, Longhurst (2004), definiu cultura estratégica como um "conjunto característico de crenças, atitudes e práticas relacionadas ao uso da força, mandito por uma coletividade (normalmente uma Nação) e surgido gradualmente com o tempo, por meio de um processo histórico prolongado" (LONGHURST, 2004, p.17-18).

De acordo com Neumann e Heikka (2005, p.5-23), a abordagem da cultura estratégica pressupõe que os interesses individuais são construídos no contexto de padrões temporariamente e logicamente consistentes de percepções sobre o papel do país na política internacional e no uso da força militar para alcançar fins políticos. Os teóricos da cultura estratégica presumem que esses padrões estão enraizados em experiências historicamente únicas, "precoces" e "formativas" de um Estado (ou, como indicado abaixo, de sua política predecessora ou sistemas políticos). Eles são influenciados por fatores políticos, culturais, cognitivos e filosóficos conforme desenvolvido pelo Estado e por suas elites através do tempo.

Desta forma, o conceito de cultura estratégica entende-se como uma "interação dinâmica transnacional localizada entre a grande estratégia - entendida como um sistema de formação de declarações - e práticas de doutrinas, relações civis-militares e intervenções". (NEUMANN e HEIKKA, 2005, p.18).

Keith Krause (1999, p.17-18) faz um apanhado de ideias sobre as peculiaridades das culturas estratégica, diplomática e política, concluindo sobre a influencia desses componentes na construção da ideia de uma "cultura de segurança". Para o autor, a cultura diplomática é orientada pela prática de

negociações perante a rede diplomática global, com interesses diversos. A cultura política, por sua vez, representa os arranjos políticos domésticos, cujas instituições nacionais podem facilitar ou impedir processos políticos com reflexos internacionais. O autor coloca que talvez a cultura estratégica seja a que traga maiores impactos ao constructo da cultura de segurança de um país, com duas dimensões: interna e externa. Na dimensão doméstica, o peso e o papel social das forças armadas moldam e influenciam outros atores na formulação de políticas de segurança; na dimensão externa, a existência de comunidades regionais de segurança que formatam percepções de ameaças reais ou potenciais podem afetar crucialmente o escopo dos esforços da construção de uma cultura de segurança.

Katzenstein (1996, p.10) analisa as duas formas de premissas dominantes nos estudos de segurança nacional contemporânea. Em primeiro lugar, o autor argumenta que os ambientes de segurança em que os Estados estão inseridos são cultural e institucionalmente importantes, e não apenas materialmente. Em segundo lugar, os ambientes culturais afetam não só os diferentes tipos de comportamento de Estados, mas também o caráter básico dos mesmos - o Estado de "identidade".

2.2. ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA (APE)

Ao final dos anos 50, a insatisfação com o realismo levou ao desenvolvimento de uma subárea na teoria das relações internacionais que ficou conhecida como "análise de política externa" (*foreign policy analysis*), que criticava as concepções realistas do Estado como ator unitário, racional e ditame do comportamento internacional. Essa nova análise buscava desvendar as variáveis que, dentro e fora do Estado, atuavam na formulação de políticas externas diferenciadas (MELLO E SILVA, 1998, p.142). Para Hill (2003, p. 10), a análise de política externa deveria ser "aberta, comparativa, conceitual, interdisciplinar e atravessar as fronteiras entre o nacional, o internacional e o global".

Para Altemani (2005), partindo do pressuposto que o objeto de relações internacionais é o meio internacional, compreendido como o conjunto das relações interestatais somadas às relações transnacionais, considera-se como premissa que a política externa representa uma das áreas de relações internacionais, porém com ênfase maior no Estado²⁷ (ALTEMANI, 2005, p.2).

²⁷ O autor considera que para uma melhor compreensão do caráter estatal da política externa, faz-se necessário retomar o conceito de "anarquia", pelo fato do sistema internacional ser composto por

Nesse contexto, Altemani (2005) delibera que "o mundo, visualizado na perspectiva das relações ente os Estados, apresenta normalmente um padrão de relacionamento decorrente do sistema internacional vigente", ou seja, o sistema internacional pode ser interpretado como "o padrão de relacionamento entre os Estados em um determinado momento, derivado, estruturalmente, da definição do poder internacional dentro desse período histórico" (ALTEMANI, 2005, p.4).

Altemani (2005) conclui que muitos analistas de política externa interpretam a ordem internacional como "o conjunto de regras e normas que buscam regular as relações mundiais, refletindo, entretanto, a distribuição do poder no plano mundial", já que os Estados que detêm maior poder apresentam a tendência de definição da ordem internacional em função da necessidade de manutenção da estabilidade mundial, dentro da promoção de seus interesses (ALTEMANI, 2005, p.4).

Para Sálomon e Pinheiro (2013), a análise de política externa tem como objeto "o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas" (SÁLOMON e PINHEIRO, 2013, p.40). Segundo as autoras:

"Se tradicionalmente esse governo específico era um governo nacional, o legítimo responsável pela elaboração da política externa do Estado, nas últimas décadas os diversos processos de descentralização e regionalização associados à globalização têm feito com que outros níveis de governo diferentes do nacional (supranacionais ou subnacionais) desenvolvam suas próprias políticas externas, tornando-se assim objetos válidos da análise da política externa" (SÁLOMON e PINHEIRO, 2013, p.41).

Para Rodrigues (2012, p.188), a política externa é definida como um "resultado das ações, com ou sem coordenação político-diplomática, dos vários atores que compõem a projeção internacional do país", tal como também pode ser observado na definição de Letícia Pinheiro:

"A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –

unidades soberanas (Estados), com legitimidade para ordenar suas relações internas e com capacidade e legitimidade para a promoção de seus interesses no plano externo, não reconhecendo, assim, nenhum ente exterior como superior nem um igual internamente. Desta forma, o Estado existe em um mundo composto por outros Estados, com características similares, com territórios definidos e constituindo unidades políticas soberanas (OLIVEIRA, 2005, p.3).

formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional". (PINHEIRO, 2004, p.7).

Russell (1990) oferece a definição de política externa como a área particular de ação política dos governos, abrangendo três dimensões analiticamente separáveis - político-diplomática, militar-estratégica e econômica - que se projeta no âmbito externo nos planos bilateral e multilateral por meio da participação de uma ampla gama de atores e instituições governamentais e não-governamentais (RUSSEL, 1990, p.148).

Wilhelmy (1988), por sua sorte, define política externa de uma forma muito objetiva e direta, como "o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados" (WILHELMY, 1988, p.148).

Lafer (2000) entende que apesar da multiplicidade de novos atores na cena internacional e do seu funcionamento em redes que são um dado de governança do espaço mundial, o Estado permanece como um a indispensável instância pública de intermediação, representando a instância interna de intermediação das instituições estatais com a sociedade civil e instância externa de intermediação com o mundo. A legitimidade do Estado como instância pública de intermediação, para o autor, deriva do fato de que as condições de vida das populações dependem do desempenho dos Estados em que vivem e cujo interesse nacional cabe ao Estado representar (LAFER, 2000, p.7).

Sálomon e Pinheiro (2013) colocam que a política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados, pois embora implementada fundamentalmente fora das fronteiras do Estado, a política externa resulta e promove arranjos institucionais-burocráticos domésticos diversos, bem como articulações políticas internas de variadas dimensões (SÁLOMON e PINHEIRO, 2013, p.41).

Desta forma, as autoras sustentam que, por sua condição de política pública, cabe distinguir a política externa da mera "ação externa", um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra

política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (SÁLOMON e PINHEIRO, 2013, p.41).

Sálomon e Pinheiro (2013) abordam ainda as matrizes teóricas das relações internacionais, materializadas nas contribuições liberais, realistas e construtivistas para a análise da política externa. Nessa moldura, as autoras advogam que o legado liberal constitui-se na base de sustentação da subdisciplina da APE, baseado na própria resposta que o liberalismo oferece às grandes questões das relações internacionais: o conflito recorrente entre Estados é evitável, a cooperação é possível, e o indivíduo, agindo por meio de instituições, é o principal agente de mudança na política internacional (SÁLOMON e PINHEIRO, 2013, p.45).

Embora, a APE tenha sido construída em oposição aos pressupostos realistas, Sálomon e Pinheiro (2013) consideram que as contribuições realistas, por sua vez, ocuparam e continuam ocupando a política externa dos Estados, tendo em Hans Morgenthau a sua figura mais representativa, que tratou tanto das escolhas políticas do governante e outros tomadores de decisão (isto é, política externa) quanto dos fatores sistêmicos que afetam a todos os Estados por igual (política internacional). Ao mesmo tempo, as autoras consideram ainda a influência do neorealismo e do realismo neoclássico, que introduz de maneira sistemática os fatores domésticos em suas explicações de política externa: recursos, capacidade de mobilização, influência dos atores sociais domésticos e grupos de interesse, nível de coesão das elites, etc. "Esses fatores não são considerados os determinantes principais das políticas externas, mas sim variáveis intervenientes, presentes em modelos que dão prioridade explicativa aos fatores sistêmicos" (SÁLOMON e PINHEIRO, 2013, p.46-47).

No tocante às contribuições construtivistas, Sálomon e Pinheiro (2013) apontam que o construtivismo não é, estritamente, uma teoria da política internacional/relações internacionais senão uma teoria social mais ampla que pode ser aplicada ao estudo da política internacional. Essa teoria social postula a importância do componente ideacional nas relações sociais em geral. Isto é, o papel das ideias é, para os construtivistas, tão determinante na vida social quanto os fatores materiais. Ademais, segundo as autoras, o foco das análises construtivistas não são os Estados individuais, e sim as próprias ideias (normas, identidades, interesses) e a maneira como estas surgem, se propagam e se modificam. Os diversos atores, estatais ou não estatais, interessam aos construtivistas na medida em que participam

desses processos de criação e difusão de normas (SÁLOMON e PINHEIRO, 2013, p.47).

Altemani (2005) faz algumas considerações sobre a política externa como uma política de Governo ou de Estado. O autor afirma que, em princípio, a política externa representa os interesses nacionais (ou os interesses permanentes), sendo tratada, pois, como uma política de Estado, apresentando, por isso, relativa continuidade. Em relação aos governos, o autor ressalta "o surgimento de algumas mudanças de estilo ligadas à personalidade e ao perfil individual dos atores, bem como de adequação aos constrangimentos conjunturais" (ALTEMANI, 2005, p.12).

Sobre a APE de um Estado, Lafer (1984) afirma:

"Toda política externa constitui um esforço, mais ou menos bem-sucedido, de compatibilizar o quadro interno de um país com seu contexto externo. É por isso que, na análise de política externa de um Estado convém, analiticamente, levar em conta duas dimensões distintas, porém complementares. A primeira diz respeito às normas de funcionamento da ordem mundial num dado momento. A segunda trata de esclarecer as modalidades específicas de inserção de um Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional" (LAFER, 1984, p.104).

Altemani (2005) considera ainda a problemática do tempo, no sentido que a atividade diplomática (representante da ação governamental) atua a partir de uma reflexão dirigida ao sentido real do fato, enquanto a sociedade civil adota posições derivadas mais de ideias genéricas ou da aplicação de modelos teóricos a situações particulares. Desta forma, "a atuação do setor burocrático governamental voltado à formulação e implementação de políticas externas processa-se num tempo diferenciado do tempo da sociedade civil" (ALTEMANI, 2005, p.12).

Wilhelmy (1988) faz uma distinção sobre a primazia adotada pelos Estados entre as políticas internas e externa, puramente de caráter analítico. Assim:

"a política exterior projeta para outros Estados aspectos relevantes da política interna de um Estado. Em segundo lugar, a política exterior contém as reações estatais às condições (estruturas e processos) preexistentes no sistema internacional, transmitindo algumas delas aos agentes políticos internos" (WILHELMY, 1988, p.149).

Dentro da ideia de Wilhelmy, Altemani (2005) propõe esquematicamente, para fins didáticos, uma composição de elementos da política externa como um processo

dinâmico em constante reavaliação, sintetizadas no quadro abaixo, sem considerar a ordem apresentada como indicador de prioridades.

Elementos de política externa
Análise da realidade interna
Análise da realidade externa
Análise da compatibilização das realidades internas com as possibilidades externas
Processo de tomada de decisão
Implementação da decisão
Ação
Avaliação da política externa

Quadro 1 - Elementos de política externa

Fonte: Altemani (2005, p.14).

Para Lafer (1987), a harmonização das necessidades internas com a possibilidades externas, ou seja, a proposta de inserção de um país no mundo, se dá em três campos de atuação (LAFER, 1987, p.73-74):

- a. O estratégico-militar, que traduz o que um país significa e o que pode significar para o outro (aliado, protetor ou inimigo), em termos de riscos de guerra e desejos de paz;
- b. O das relações econômicas, que explicita a importância relativa ou potencial de um país para outros no mercado; e
- c. O dos valores, que revela a importância de um país enquanto modelo de vida em sociedade.

Lafer (1987) defende, ainda, que a atuação de um país nos três campos supracitados faz-se nos seguintes contextos diplomáticos:

- a. O das grandes potências, que buscam estabelecer os parâmetros da ordem mundial por intermédio do poder que detêm;
- b. O contexto regional, que resulta dos inter-relacionamentos que ocorrem entre países que compartilham uma mesma área geográfica; e,
- c. O contexto contíguo, que diz respeito à interação entre países que têm fronteiras em comum.

2.2.1. PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA

Em relação ao processo decisório em política externa, Altemani (2005) ressalta a diferença entre "decisão" e "ação" em política externa. Segundo o autor, "decisão" corresponde a "um desejo, intenção e é decorrente de um processo de identificação do problema, produção de alternativas, definição e implementação que pode ser resultante, de forma isolada ou conjugada, de estímulos provenientes da sociedade, do exterior ou produto de decisão governamental" ao passo que a "ação" propriamente dita corresponde ao "comportamento prático, podendo obter um resultado diferenciado do que sido proposto" (ALTEMANI, 2005, p.14).

Russell (1990) estabelece uma distinção analítica entre a estrutura e o processo decisório em política externa. Para o autor, a estrutura "está integrada por um ou vários atores governamentais domésticos que têm a um tempo a capacidade de comprometer recursos de uma sociedade e de evitar que a decisão adotada possa ser facilmente revertida". Já o processo decisório, segundo o estudioso, está ligado à dinâmica decisória, "a qual participa atores governamentais e não governamentais, do país e do exterior, numa sequência temporal que se inicia a partir do momento em que uma conjugação de estímulos internos e externos requer a tomada de uma determinada decisão" (RUSSELL, 1990, p.256).

No início dos estudos sobre o processo decisório em política externa, desenvolvido a partir dos anos 50, Altemani (2005) coloca o entendimento inicial dos estudiosos cuja "abordagem tradicional" para a APE tinha o Estado, mais do que um ator internacional, como a unidade decisória da política externa, considerando, para fins analíticos, como um ator unitário e monolítico. Aceitava-se, de uma maneira geral, um conjunto de crenças, assumidas de maneira geral como (ALTEMANI, 2005, 15-16):

- a. Os Estados tinham políticas externas coerentes, implementadas em ações particulares;
- b. Os Estados tinham objetivos em decorrência dos quais as suas políticas eram direcionadas e que os governos calculavam não só suas ações, mas também as consequências delas; e
- c. Aceitava-se que política externa era o produto de uma experiência racional.

Com o desenvolvimento dos estudos das teorias de decisão, produziu-se uma mudança fundamental por meio do trabalho de Snyder, Bruck e Sapin²⁸, cujo entendimento da análise do processo decisório tirou o foco no Estado, enquanto entidade abstrata, passando para a avaliação dos grupos ou seres humanos que tomam decisões em nome do Estado (ALTEMANI, 2005, 17).

Dentro dessa nova perspectiva, Tomassini (1989) coloca que o Estado se "encarna" nos que tomam as decisões, dentro das seguintes implicações (TOMASSINI, 1989, p.77-78):

a. A presunção de que a política internacional consiste em "decisões" adotadas por grupos ou pessoas, formadas de condutas;

b. A definição da "situação" como uma função central dos tomadores de decisões e como um conceito-chave na análise da política exterior, imprimindo-lhe um componente de subjetividade;

c. A descoberta que existem fontes internas da política exterior, isto é, a interferência de agências estatais e numerosos grupos de interesse.

Alisson (1971), por sua vez, propôs três modelos de tomada de decisões em política externa para explicar a crise cubana dos mísseis em 1962. São eles:

a. O "modelo clássico", calcado no comportamento de um ator racional unitário, sendo as opções políticas consideradas como decorrentes de um governo totalmente unificado e fundamentadas no cálculo dos meios adequados para alcançar seus objetivos, perfeitamente claros;

b. O modelo baseado na "análise do processo organizacional", cuja política exterior era definida não como consequência de uma opção adotada pelo ator unitário, mas sim como o resultado da interação entre diversas organizações governamentais coordenadas por seus líderes; e

c. O "modelo de política burocrática" proveniente do segundo modelo, com a diferença da política exterior ser calcada não na interação das organizações governamentais supracitadas, mas sim da concorrência entre elas, fruto das diferentes percepções e prioridades, disputas de poder, ambição pessoal e/ou manutenção de seu *status quo*. Desta forma, os atores não tomam decisões a partir de uma escolha racional centrada nos objetivos de política externa traçados, mas sim baseados em seus próprios interesses ou das suas burocracias.

²⁸ Conforme SNYDER, R.; BRUCK, H.W.; SAPIN, B. *Foreign policy decision making: an approach to the study of international politics*. New York: Free Press, 1962.

A partir da discussão do processo decisório em política externa, Altemani (2005, p.21) distingue duas vertentes de estudo da política externa:

- a. A que se atém mais diretamente ao processo de sua formulação - considerando em que o meio que a política externa é formulada é relativamente similar àquele no qual a política interna também é formulada; e,
- b. A que está direcionada ao seu processo de implementação - que considera o meio do qual a política externa é implementada é relativamente diferente daquele no qual a política interna é implementada.

Em outras palavras, Altemani (2005) afirma que:

"O Estado detém o controle dos recursos internos, assegurando a implementação de suas relações no plano interno, ao passo que no plano externo a implementação está sujeita ao caráter anárquico do sistema internacional e ao jogo de interesses e de poder das deferentes unidades políticas denominadas Estado" (ALTEMANI, 2005, p.21).

Além das definições de política externa citadas neste capítulo, Almeida (2009) a define simploriamente pela "tradução de necessidades internas em possibilidades externas" (ALMEIDA, 2009, p.16). Desta forma, Almeida (2009, p.2-3) considera como os "quatro elementos do jogo diplomático" necessários à condução de uma política externa responsável:

- a. Clareza de intenções;
- b. Interação entre a diplomacia e a economia;
- c. Aferição precisa quanto aos meios disponíveis; e,
- d. Flexibilidade e abertura às inovações.

Na concepção tradicional da diplomacia, a relação existente entre a política externa e os instrumentos militares - poderio estratégico de um determinado país e sua projeção externa - davam a tônica das relações entre os Estados. Entretanto, atualmente, sobretudo para os países emergentes – "essa relação deve ser vista como envolvendo basicamente o mundo econômico (indústria, comércio, investimentos, finanças, tecnologia, recursos humanos, enfim, os grandes determinantes da produtividade e da competitividade contemporânea)" (ALMEIDA, 2009, p.5). O autor observa:

"A despeito do argumento de "última instância" – que é a capacidade militar – permanecer o fundamento essencial de toda afirmação nacional, hoje em dia é o poder econômico, e não mais o poder militar em sua expressão pura, que converte ganhos táticos no terreno da diplomacia em claras vitórias no terreno da política internacional. Ou seja, a diplomacia precisa ter uma sólida

base nas condições elementares do país, de seu poder econômico, para poder se exercer de modo claro e direto. Trata-se, presumivelmente, de uma diplomacia que converte uma dada condição econômica em ganhos efetivos no plano internacional" (ALMEIDA, 2009, p.5).

Ainda em relação à política externa e poder militar, Almeida (2009, p.15) ressalta:

"Países desejosos de maior projeção internacional – e, portanto, dispostos a assumir os custos implícitos a essa opção de política externa – necessitam, em primeiro lugar, determinar os focos possíveis de ameaça ou resistência aos seus objetivos nacionais que possuam clara interface internacional. A autonomia de ação é o pressuposto básico de mobilização da ferramenta militar, mas a coordenação com outros parceiros no plano externo pode se revelar indispensável nas atuais condições do cenário internacional, quando as manifestações explícitas de imperialismo arrogante já se encontram formalmente banidas (mas não desaparecidas de todo)" (ALMEIDA, 2009, p.15).

3. ARGUMENTAÇÃO E METODOLOGIA

O presente capítulo tem por finalidade apresentar como se deu a argumentação da problemática em estudo, além da pesquisa e metodologia empregada na condução dos trabalhos.

Para tanto, no que tange à parte conceitual, serão abordados o tema selecionado, o problema formulado, os seus alcances e limites, a justificativa da importância da pesquisa e a contribuição que a investigação pretende trazer para a "diplomacia de defesa" e para o Exército Brasileiro.

Sobre a metodologia, serão apresentados os objetivos geral e específicos, as questões de estudo, a delimitação e as limitações dos procedimentos metodológicos utilizados.

Inicialmente, foi definido o seguinte tema "A participação do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU pós-Guerra Fria: um vetor da diplomacia, por meio da 'diplomacia de defesa'".

A presente proposta da escolha do tema para a pesquisa justifica-se pela crescente participação do EB nas missões de paz das Nações Unidas como uma das formas do Brasil solidificar a sua posição de destaque crescente no concerto das nações, por intermédio do exercício da "diplomacia de defesa".

Um outro ponto de vista é que, colaborando para a manutenção da paz e, conseqüentemente, para a segurança internacional, previstas no Item 1 do Artigo 1º do Capítulo 1 da Carta das Nações Unidas²⁹, o país estará viabilizando melhores condições de atendimento aos seus interesses perante a comunidade internacional, inserindo-se no concerto mundial e fazendo-se ouvir nas principais tomadas de decisão.

A pesquisa em questão justifica-se por tratar-se *a priori* de uma missão imposta às Forças Armadas, e, ainda mais, como uma forma do Brasil fortalecer a sua política externa e a diplomacia. A pesquisa caracteriza-se, também, pelo fato de associar o projeto político de aumento da inserção brasileira no cenário internacional, a partir da participação em missões de paz da ONU.

²⁹ ARTIGO 1 - Os propósitos das Nações unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; (ONU, 1945).

Neste sentido, a presente pesquisa pretende desenvolver-se buscando relacionar a "diplomacia de defesa" como uma das manifestações da diplomacia tradicional, consubstanciada em uma análise fundamentada em procedimentos científicos.

Ademais, buscar-se-á apontar os reflexos do exercício dessa forma de diplomacia para o Exército Brasileiro, a partir da participação naquelas missões de paz sob o manto das Nações Unidas.

Na sequência, no levantamento do problema, levou-se em consideração a descrição de Alsina Jr. (2009a, p.148-149) sobre o papel das Forças Armadas que, em todos os seus campos, deve ser sempre reavaliado, pois é um instrumento de apoio à política externa, principalmente, no caso das participações em ambiente externo ao território nacional.

Para outros renomados historiadores brasileiros, CERVO e BUENO (2008, p.504-505), a participação do Brasil em missões de paz das Nações Unidas caracteriza-se como um instrumento muito útil da política externa brasileira, porque, além de representar o cumprimento das suas obrigações legais em âmbito mundial, por ter assinado a Carta das Nações, contribui para estreitar as relações com países de particular interesse para o País; afinal, a política externa brasileira atual tem, como um dos seus objetivos claros, uma participação maior nos foros de deliberação em âmbito mundial.

Para isso, nos últimos anos, e em especial, nos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), um intenso programa diplomático foi posto em execução, abarcando o incremento de relações multilaterais, numa campanha explícita por reforma e participação efetiva no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e o fortalecimento da cooperação no hemisfério, dentre outras medidas (ALMEIDA, 2004, p.162-163).

De uma forma geral, uma participação mais acentuada no cenário internacional pode fazer parte do desejo de qualquer Nação, dado o contexto avançado do processo de globalização, o que, em parte, pode ser alcançado a partir das operações de paz sob o controle da ONU (CAVALCANTE, 2010, p.142-143).

O componente militar das missões de paz é imprescindível para a condução das mesmas, dada a situação de instabilidade política, econômica e social que normalmente se apresentam nos países-sede dessas missões. Desta feita, os

militares previamente selecionados e preparados em seu país de origem, revestem-se de um importante papel no contexto das missões de paz (UNITED NATIONS, 2012, p.3).

Tal fato, a título de ilustração, pode ser colocado à mostra em uma frase amplamente divulgada nas missões de paz da ONU, de autoria de Dag Hammarskjöld, ex-Secretário Geral das Nações Unidas entre 1953 e 1961: *"Peacekeeping is not a job for soldiers, but only a soldier can do it"*³⁰.

Baseado nas premissas supracitadas levantou-se a seguinte situação-problema:

- A participação do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU pós-Guerra Fria pode ser considerada como um instrumento do exercício da diplomacia, por meio da "diplomacia de defesa"?

3.1. OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

Tendo em vista o problema formulado e a delimitação do tema, o objetivo geral deste estudo será analisar a participação do Exército Brasileiro nas Operações de Paz da ONU pós-Guerra Fria como um instrumento do exercício da Diplomacia, por meio da "Diplomacia de Defesa".

Visando facilitar a abordagem do objetivo geral, foram elencados os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar a participação do Exército Brasileiro nas missões de paz em Angola, sob o ponto de vista da "diplomacia de defesa", por meio de um estudo de caso;
2. Analisar a participação do Exército Brasileiro na missão de paz no Haiti, sob o ponto de vista da "diplomacia de defesa", por meio de um estudo de caso.

3.2. QUESTÕES DE ESTUDO E DELIMITAÇÃO DO TEMA

Considerando-se o caráter qualitativo da pesquisa, a investigação será baseada em duas questões de estudo, cada uma vinculada a um estudo de caso, conforme o quadro 2.

³⁰ Disponível em <<http://www.unhcr.org/3d5123714.pdf>>. Acesso em 03 setembro 2014.

Objetivos específicos	Questões de Estudo
Objetivo específico 1	Primeira Questão: a participação do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU em Angola constituiu uma atuação diplomática, sob o ponto de vista da "diplomacia de defesa"? Caso positivo, como contribuiu para a "diplomacia de defesa" do Brasil?
Objetivo específico 2	Segunda Questão: a participação do Exército Brasileiro na operação de paz da ONU no Haiti constitui uma atuação diplomática, sob o ponto de vista da "diplomacia de defesa"? Caso positivo, como contribui para a "diplomacia de defesa" do Brasil?

Quadro 2 - Questões de Estudo

Fonte: o autor

O processo de delimitação do tema ocorreu sob os aspectos assunto, geográfico e temporal. Do exposto, o tema foi delimitado quanto ao **assunto**:

- investigação acerca da política externa brasileira no contexto da inserção internacional do país;
- investigação acerca da "diplomacia de defesa" no contexto da política externa e como uma das formas de diplomacia;
- estudo sobre as peculiaridades da cultura estratégica brasileira;
- pesquisa sobre as características das missões de paz da ONU em geral;
- pesquisa do apanhado histórico sobre as missões de paz da ONU que tenham tido/têm a participação do EB;
- pesquisa sobre as missões de paz da ONU em Angola e Haiti.

Quanto ao quesito **geográfico/geopolítico**:

- a pesquisa abrangeu todos os países em que as missões de paz da ONU com a participação do EB tenham acontecido e/ou acontecem, com destaque para as missões em Angola e Haiti, abordadas como estudos de caso.

Quanto ao recorte **temporal**:

- o foco foi concentrado no período histórico das missões de paz da ONU com a participação do EB ocorridas e em andamento após o fim da Guerra Fria (1989) aos dias atuais.

Metodologicamente, as escolhas de Angola e Haiti assim se justificam:

a. Angola - inicialmente, quanto à questão temporal, foi a primeira grande operação de paz em que o Brasil participou após o fim da Guerra-Fria, encerrando um "jejum" de longos anos sem o envio de tropas de valor significativo. O fato do encerramento da participação brasileira em Angola já haver decorrido há mais de uma década faz com que já haja tempo suficiente para que as informações sobre o caso tenham sido bem consolidadas e discutidas nos meios acadêmicos. Ademais, houve possibilidade de contato direto com militares e civis que, direta ou indiretamente, vivenciaram o período estudado, favorecendo a seleção de valiosos documentos e informantes para as entrevistas. Quanto ao quesito geográfico/geopolítico, Angola apresenta também uma peculiaridade que o distingue dentre as demais participações do Brasil em operações de paz da ONU: trata-se de um país africano, lusófono, com laços históricos e culturais com o Brasil e alvo do interesse da política externa brasileira nos anos 90 no contexto pós-Guerra Fria. Aliado a isso, ressalta-se a diversidade das tarefas exercidas nas quatro operações ora estudadas (UNAVEM I, II e III e MONUA) e do efetivo expressivo de militares empregados como estado-maior, observadores militares - tendo alguns dos representantes destes dois grupos ocupado cargos de chefia - e integrantes de Batalhões de Infantaria, de Companhias de Engenharia e de Destacamentos de Saúde. Além dos militares, a UNAVEM II apresentou o aspecto ímpar da participação de observadores eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

b. Haiti - quanto à questão temporal, a participação brasileira no Haiti iniciou-se desde os primórdios da missão, em 2004, num momento de expansão da política externa brasileira calcada na vontade de participar mais ativamente nos processos de prevenção e solução de conflitos e no reforço do discurso de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o qual o Brasil pleiteia um assento permanente. A missão prossegue nos dias atuais, perfazendo um total de dez anos de atividades, o que também fortalece a escolha desse país para um dos estudos de caso elencados. No tocante ao quesito geográfico/geopolítico, o Haiti permitiu ao Brasil uma ativa e preponderante participação em sua vertente militar, materializado pelo maior

contingente militar deslocado fora das fronteiras nacionais desde o final da Segunda Guerra Mundial, incluindo o *Force Commander* de toda a missão. O Haiti é localizado na América Central - portanto próximo ao território brasileiro -, tendo sido historicamente assolado pela escravidão e sido palco de um conflito doméstico de baixa intensidade que afetava profundamente a população do mais empobrecido Estado membro da comunidade americana. Todos esses fatos, dentre outros, foram decisivos para o envolvimento brasileiro no país e, conseqüentemente na escolha desse como estudo de caso.

3.3. TIPO DE PESQUISA, UNIVERSO E AMOSTRA

Dada a multidisciplinaridade do tema abordado, envolvendo áreas de estudo como política externa, relações internacionais e missões de paz das Nações Unidas, além da imprescindível profundidade que uma pesquisa no nível pretendido requer, serão necessários métodos diversos para atender completamente aos objetivos específicos formulados e testar a hipótese inicial.

Como referencial metodológico, optou-se por uma pesquisa eminentemente qualitativa, com método de abordagem hipotético-dedutivo, de procedimento histórico e construtivista, utilizando os tipos de pesquisa bibliográfica, documental e explicativa de LAKATOS (2010) e VERGARA (2009), assim como da análise de conteúdo de BARDIN (2011).

Será realizado uma análise de conteúdo e um estudo exploratório, baseado na diplomacia como consequência da participação do país em operações de paz sob a égide da ONU, sobretudo nos estudos de caso a serem conduzidos para as operações de paz de Angola e Haiti, e uma ampla pesquisa histórica com uma investigação de fatos, desenvolvimento e experiências do passado, com cuidadosa consideração sobre as validades interna e externa das fontes de informação e interpretação das evidências obtidas.

Para o alcance dessas técnicas, seguiram-se os seguintes passos:

- levantamento da bibliografia e de documentos pertinentes;
- seleção da bibliografia e dos documentos;
- leitura da bibliografia e dos documentos selecionados; e,
- pesquisa de levantamento de dados, por intermédio de entrevistas direcionadas às autoridades diplomáticas de Angola e Haiti - hospedeiros de missões de paz da ONU - além de militares brasileiros participantes das operações de paz sob

a égide da ONU naqueles países, do Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro, de instrutores do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil e de autoridades dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores (MRE); e,

- montagem de arquivos (fichamento): ocasião em que foram elaboradas as fichas bibliográficas, os resumos e as análises.

Sobre a pesquisa de campo, por sua vez, a mesma foi realizada após a seleção dos informantes (militares, acadêmicos de uma forma geral e diplomatas), sendo o contato prévio estabelecido via correspondência oficial da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, estabelecendo-se uma amostragem intencional não probabilística.

Essa pesquisa de campo teve como objetivo buscar o entendimento de autoridades ligadas ao assunto sobre a participação de militares do EB nas missões de paz da ONU, controlar os dados obtidos a partir da pesquisa bibliográfica e documental, de forma a ratificar ou retificar as conclusões obtidas no trabalho inicial.

Foram consultados ainda, artigos, noticiários, dados e relatórios oriundos do Exército Brasileiro, do Ministério das Relações Exteriores, da Missão Permanente do Brasil na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque - EUA, além de portarias e manuais sobre o tema em vigor existentes no âmbito das Nações Unidas, do MD e do EB, e na rede mundial de computadores.

Por fim, foi apresentada uma possibilidade de incremento na política externa brasileira por intermédio da via da "diplomacia de defesa", valendo-se das operações de paz, aumentando a projeção da imagem nacional perante a comunidade internacional.

O universo selecionado para a obtenção de informações a respeito das questões de estudo referentes à participação do EB em operações de paz, foi composto por:

- militares do EB, que tenham, direta ou indiretamente, participado das operações de paz de Angola e Haiti;

- militares instrutores do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB);

- militares do Estado-Maior do Exército e do Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro;

- militares e autoridades do Ministério da Defesa; e

- militares e autoridades da Missão Permanente do Brasil nas Nações Unidas.

No tocante ao universo selecionado para a obtenção de informações a respeito das questões sobre política externa, diplomacia e diplomacia de defesa, foram parte do universo:

- autoridades diplomáticas de Angola e Haiti; e,
- autoridades diplomáticas brasileiras do Ministério das Relações Exteriores.

A amostragem dos informantes foi de forma intencional, baseada em critério de julgamento do autor desta dissertação, conforme previsto na literatura dos estudiosos em metodologia da pesquisa científica que, no caso do presente trabalho, foi baseada em VERGARA (2009).

Assim, para a seleção dos entrevistados, foi organizada uma lista de instituições, órgãos e profissionais, dentre outros, que notadamente e diretamente trabalham com o assunto operações de paz, e/ou realizam estudos e pesquisas na área de relações internacionais e de política externa, com ênfase na área de missões de paz das Nações Unidas.

A intenção do postulante foi assegurar a máxima representatividade dos diversos grupos e segmentos que formam essa comunidade de conhecimento.

3.4. COLETA DE DADOS

O planejamento para o esforço de coleta de dados da presente pesquisa encontra-se explicitado abaixo, de forma resumida e correlacionado aos objetivos específicos.

Objetivos específicos	Tipo de pesquisa	Forma de coleta
Apresentar os principais aspectos e a evolução da política externa brasileira e da diplomacia	Bibliográfica e documental	Literatura e documentos.
Conhecer os principais aspectos da "diplomacia de defesa", como uma das expressões da diplomacia tradicional	Bibliográfica e documental	Literatura, documentos e entrevista semiestruturada.
Conhecer as principais características dos aspectos componentes da "cultura estratégica brasileira", como um sustentáculo do comportamento estratégico dos	Bibliográfica e documental	Literatura, documentos e entrevista semiestruturada.

militares brasileiros atuando em missões de paz		
Apresentar as características das operações de paz sob a égide da ONU, concentrando esforços nas operações de paz no mundo pós-Guerra Fria	Bibliográfica e documental	Literatura e documentos.
Apresentar um panorama da participação do Exército Brasileiro nas missões de paz sob a égide da ONU, destacando a motivação brasileira para tomar parte nessas operações	Bibliográfica, explicativa e documental	Literatura, documentos e entrevista semiestruturada.
Apresentar e analisar a participação do Exército Brasileiro nas missões de paz sob a égide da ONU, notadamente no mundo pós-Guerra Fria, por meio de estudos de caso das operações ocorridas em Angola e no Haiti	Bibliográfica, explicativa e documental	Literatura, documentos e entrevista semiestruturada.

Quadro 3 - Coleta de dados

Fonte: o autor

De forma geral, para todos os objetivos elencados houve uma revisão da literatura existente: livros, revistas especializadas, periódicos, trabalhos monográficos, Internet e artigos e jornais.

As principais fontes de pesquisa bibliográfica foram as bibliotecas especializadas. A pesquisa documental foi conduzida por meio de consulta a órgãos do Estado-Maior do Exército, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Centro Conjunto de Operações de Paz e representações diplomáticas de Angola e Haiti.

A pesquisa de campo contou com entrevistas do tipo semiestruturadas.

3.5. TRATAMENTO DOS DADOS E LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Com base na taxionomia de VERGARA (2009) para o tratamento dos dados da pesquisa científica, vide o quadro 4.

Dados	Coleta	Tratamento
Política externa brasileira	Literatura,	- Análise de

Diplomacia e diplomacia de defesa	documentos e entrevistas	conteúdo - Triangulação
Cultura estratégica brasileira		
Missões de paz sob a égide da ONU		
Participação do EB em missões de paz sob a égide da ONU: os casos de Angola e Haiti		

Quadro 4 - Tratamento dos dados

Fonte: o autor

A presente pesquisa empregará procedimentos eminentemente qualitativos. Portanto, a princípio, o tratamento dos dados terá o enfoque da análise de conteúdo a fim de identificar o significado das ideias acerca da participação do EB nas missões de paz da ONU e da política externa brasileira em relação à diplomacia de defesa, tomando-se como referências as visões do Brasil (segmento diplomático e militar) e de segmentos diplomáticos dos países hospedeiros alvos dos estudos de caso conduzidos (Angola e Haiti).

Após isso, será empregada a técnica da triangulação para o tratamento dos dados constantes do Quadro 4, buscando triangular o problema levantado, a ampla teoria que embasa o estudo e a prática dessa teoria, materializada pela participação de militares do EB em missões de paz da ONU no período pós-Guerra Fria, destacando-se o caso de Angola e Haiti. O motivo da utilização da técnica aqui abordada deve-se ao fato que, para uma completa investigação dos fenômenos, fez-se necessária a utilização de diversos métodos, tais como análise do conteúdo e do método comparativo: da sinergia dos três, surgiram elementos que contribuiram para o alargamento do conhecimento na área do saber abordada por esta pesquisa.

Todo método possui aspectos que limitam a investigação realizada. A presente pesquisa apresentou o método hipotético-dedutivo, com abordagem construtivista (LAKATOS, 2010), empregando técnicas de pesquisa qualitativa (VERGARA, 2009), evidenciando-se as principais limitações:

- a. Abordagem do pesquisador;
- b. Documentos analisados; e,
- c. Fontes bibliográficas escolhidas.

4. A CULTURA ESTRATÉGICA E "DIPLOMACIA DE DEFESA" BRASILEIRA, DENTRO DOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

“O Brasil considera que as operações de paz são instrumentos úteis para solucionar conflitos e ajudam a promover negociações político-diplomáticas, mas não podem substituí-las; a solução definitiva sempre dependerá da vontade política das partes”³¹ (grifo nosso).

O presente capítulo visa buscar uma aplicabilidade dos conceitos de "diplomacia de defesa", "cultura estratégica" e "política externa" estudados em capítulos anteriores, trazendo-os para a realidade brasileira e relacionando-os com as razões, circunstâncias e motivações que levam o Brasil a participar das operações de paz e a, de modo geral, apoiar a implementação desse instrumento das Nações Unidas.

Almeja-se, por fim, em um apêndice específico, realizar um *en passant* na história da participação brasileira nessas operações, deixando a abordagem pormenorizada das missões conduzidas em Angola e do Haiti para o próximo capítulo, a título de estudos de caso.

4.1. CULTURA ESTRATÉGICA BRASILEIRA

Segundo o estudo conduzido por Vaz e Bitencourt (2009, p.4), os elementos da cultura estratégica brasileira têm sido constantemente presentes na história do Brasil, dos tempos coloniais aos tempos modernos, e são cruciais para o entendimento e explicação das posições brasileiras nos assuntos de segurança e defesa.

A formação da base da cultura estratégica brasileira é fruto de um conjunto de variáveis geofísicas, políticas, econômicas e socioculturais desde o descobrimento do Brasil em 1500. Nesse contexto, muitos eventos fortuitos desempenharam um papel fundamental na definição dos contornos e conteúdos da cultura estratégica brasileira (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.11).

Em relação às variáveis geofísicas, a forma física geo-triangular do Brasil inspirou uma visão de grandiosidade do país. Esta geopolítica perspectiva foi iniciada

³¹ Quando instaurada, uma operação de paz deve ser regida pelos princípios de imparcialidade, aplicação do mínimo de força necessária, negociação com todas as partes envolvidas e intermediação na busca de soluções, evitando-se a discussão de problemas e responsabilidades. "*Princípios das Operações de Paz*", conforme o site oficial do Exército Brasileiro. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/apresentacao>. Acesso em 08 de agosto de 2014.

pelo Barão do Rio Branco no início da República, e atingiu o seu clímax com o General Carlos Meira Mattos³², em meados dos anos 70 (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.11-12).

Em relação à existência de rivalidades regionais, Brasil e Argentina foram considerados rivais na maior parte do século XX, o que culminou com a tentativa de desenvolvimento da capacidade ofensiva de armas nucleares, notadamente durante a era dos Regimes Militares vigentes em ambos os países. No entanto, em meados da década de 1980, a combinação de exaustão política e realismo econômico acarretou o fim da rivalidade hostil, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o término dos programas para aquisição de armas nucleares que permitiu a ambos a contínua e construtiva busca pacífica de desenvolvimento de energia nuclear. Historicamente, na maioria das vezes o Brasil foi capaz de evitar a violência desenfreada que assolou seus vizinhos, sendo capaz de expandir seu território de forma não violenta, apesar das limitações formais que lhe foram colocadas a partir de fontes externas de autoridade. O Brasil também foi capaz de experimentar um sentimento de unidade geográfica e cultural, identificado com uma população étnica e racialmente diversificada com a noção grandiosa de um Brasil unificado (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.13-14).

Marshall Eakim (1997, p.259-264) conclui que as singularidades do Brasil são derivadas de cinco circunstâncias principais:

- a. O Brasil não é - e também os brasileiros não se vêem - como uma parte tão integrante da América Latina;
- b. O tamanho, a insularidade e a localização do Brasil moldaram a sua relação com as grandes potências e com os seus vizinhos;
- c. Em contraste com seus vizinhos, o Brasil desenvolveu importantes instituições culturais em seu desenvolvimento;
- d. Um forte senso de nacionalismo moldou o desenvolvimento sociopolítico e econômico do Brasil no século XX; e,
- e. Uma notável homogeneidade interna moldou a percepção dos brasileiros de si próprios.

³² Para maiores detalhes, ver Carlos de Meira Mattos em "*Brasil, Geopolítica e Destino*", Rio de Janeiro: J. Olimpio, 1975. Ver também Philip L. Kelly em "*Geopolitical Themes in the Writings of General Carlos de Meira Mattos of Brazil*", *Journal of Latin American Studies*, 16, pp. 439-461, Cambridge University, 1984.

O Brasil pouco se voltou para a América Espanhola por razões geográficas e pela falta de engajamento econômico, já que a maioria da população residente na costa, em virtual isolamento com o resto da América Latina, com a necessidade de dirigir a sua atividade econômica para fora do continente - do outro lado do Oceano Atlântico. Consequentemente, a noção de ser uma parte da América Latina não ressoa com a cultura política brasileira, gerando uma percepção de insularidade continental (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.14-15).

4.1.1. VALORES POLÍTICOS E SOCIAIS CONSTITUTIVOS

A cultura política brasileira, quando colocada em uma perspectiva nacional mais ampla, tem evoluído a partir de um quadro de valor positivista e de uma série de políticas, práticas sociais e culturais - algumas que datam do período colonial e que se estendem até o contexto presente. Ainda assim, outras características vieram a ser forjadas durante o processo de desenvolvimento industrial iniciado na década de 1930, culminando com o presente, momento em que o país tem aumentado significativamente o escopo dos seus interesses internacionais em sua tentativa de afirmar seu perfil internacional, tanto como *global trader* e um *global player* (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.20).

Apesar da cultura estratégica não se tornar premissa para a guerra, ela supõe que o Estado é o centro de atração de autoridade dentro da sociedade. Ao longo da formação do processo político e dos vários estágios de desenvolvimento econômico do Brasil, o Estado surgiu como um indiscutível referente para a política interna, política externa e gestão da economia. Confrontos entre as elites paroquiais e regionais sobre maior controle do Estado tornaram-se um fator determinante e uma característica tradicional da cultura política brasileira, dando à Cultura Estratégica uma forma conservadora muito forte. Na verdade, ao longo da maior parte da sua trajetória como um país independente, e mesmo em tempos mais recentes, o Brasil exibido o perfil de uma sociedade patriarcal, cuja cultura e sistema político são marcados por valores sociais, políticos e econômicos conservadores incorporados, expressos em três pressupostos fundamentais sobre política e vida social (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.21).

- a. A crença de que a ordem deriva da autoridade e da hierarquia;
- b. A previsibilidade e estabilidade são expressões de ordem; e,

c. A autoridade deve ser exercida dentro do escopo de um quadro de poder hierárquico, com subserviência e clientelismo tornando-se padrões dominantes das relações políticas e sociais.

De acordo com Vaz e Bitencourt (2009, p.22), as expressões correspondentes que complementam a identidade nacional e os assuntos estrangeiros, dentro de um quadro de valor predominantemente conservador que está centrado sobre a proeminência do Estado, são o nacionalismo, como um aspecto-chave que define a identidade política; a autossuficiência como uma expressão de independência; e a independência como um corolário da soberania. Esses elementos permanecem como valores centrais de definição da cultura estratégica brasileira, sendo fortemente reafirmados quando a soberania passa a ser desafiada – especialmente em relação às características constitutivas fundamentais do Estado (isto é, território, população e autoridade política) - ou no âmbito doméstico como um meio de resistir às tendências liberais e às forças que enfatizam o cosmopolitismo, a interdependência e a aceitação de restrições à soberania em favor da governança internacional, como abordagens mais adequadas aos desafios políticos, econômicos e sociais contemporâneos à nível nacional ou global.

Dadas as dificuldades de manter uma forte presença do Estado em todo o expansivo território nacional, algumas instituições sociais como a Igreja e as elites políticas locais tornaram-se instrumentos fundamentais para mediar e mitigar os conflitos políticos e sociais, especialmente nas áreas rurais e nas regiões Norte e Nordeste. Isso ajudou a evitar a radicalização política e ideológica e a criar raízes dentro de política interna, favorecendo o surgimento de uma abordagem gradual e reformista para mudança ao invés de uma revolucionária, sinalizando que a ideologia tem sido temperada por avaliações pragmáticas de interesses, preferências e possibilidades dos atores políticos e sociais. Nas áreas urbanas e nesses poucos espaços rurais onde as instituições do Estado estavam presentes, uma base normativa e jurídica para a resolução do conflito foi sendo desenvolvida (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.23).

4.1.2. INFLUÊNCIAS DA GEOPOLÍTICA NA CULTURA ESTRATÉGICA BRASILEIRA

O Brasil foi um dos primeiros países a produzir estudos sobre geopolítica *stricto sensu*. A geopolítica esteve presente desde a década de 30 com as obras de

Everardo Backheuser³³ e Mário Travassos³⁴, mas foi com o fim da Segunda Guerra Mundial, com o advento da Escola Superior de Guerra (ESG) no contexto da Guerra Fria, que os estudos iniciaram uma nova etapa (Miyamoto, 1981, p.80).

Dentre a nova geração de estudiosos que surgia, o General Meira Mattos entendia a geopolítica como um ramo da ciência política que se formou pela interação dinâmica de três ramos de conhecimento: a geografia, a política e a história. Neste contexto, o autor conceituou a geopolítica como sendo “a aplicação da política aos espaços geográficos, sob a inspiração da história”. (MATTOS, 2002, p. 29). Em “Projeção Mundial do Brasil”, sua obra pioneira, de 1960, o General tratou de examinar as potencialidades geográficas brasileiras, chegando à conclusão de que o Brasil reunia as condições necessárias para alinhar-se entre as potências mundiais. Para tanto, o País deveria transcender a realidade sul-americana e buscar uma maior inserção em áreas mundiais prioritárias. Posteriormente, em “A Geopolítica e as Projeções do Poder” (MATTOS, 1977), Meira Mattos reafirmava o Atlântico Sul como uma das grandes áreas de interesse do Brasil, ao lado da Bacia Amazônica. Para o autor, a manutenção da segurança naquela porção oceânica, garantiria ao Brasil o fluxo do comércio marítimo e o acesso aos mercados externos, considerados por ele como vitais ao desenvolvimento brasileiro (MATTOS, 2002, p.131-135).

No período da Guerra Fria os estudos realizados na ESG eram influenciados pelo inevitável confronto “ocidente *versus* oriente” (MIYAMOTO, 1981, p.80), o que levou a Escola a formular a “doutrina de segurança nacional” (MATTOS, 2002, p.69). Nesse contexto, surgiu naquela Escola o conceito de “segurança nacional”, mais amplo que o conceito de “defesa nacional” existente (com ênfase sobre os aspectos militares relacionados aos problemas de agressão externa), como sendo a defesa global de instituições, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna (MATTOS, 2002, p.70).

Outra destacada influência na formulação das políticas nacionais, ao longo das décadas de 1960 e 1970, foi a do General Golbery do Couto e Silva. Atuando no corpo permanente da ESG, foi um dos formuladores da “doutrina de segurança nacional” supracitada, além de direcionar os seus esforços para a concepção de um

³³ Seu estudo “Política de Fronteiras” teve grande influência no estabelecimento pelo governo de uma nova política de fronteiras e na criação dos territórios nas regiões litorâneas mais críticas (MATTOS, 2002, p. 65).

³⁴ Em suas obras da década de 30 “Projeção Continental do Brasil” e “Introdução à Política de Comunicações Brasileiras”, Travassos traçou os grandes rumos de uma política nacional destinada a levar o Brasil à posição de potência sul-americana (MATTOS, 2002, p.59).

projeto desenvolvimentista, considerando o Brasil como um "vasto império" compacto, com ampla frente marítima e dilatada fronteira continental. Golbery dividiu o território nacional em quatro áreas geopolíticas importantes (reserva geral, ala Norte, Oeste e Amazônia), dentro das características geopolíticas similares de cada uma (MATTOS, 2002, p.69).

4.1.3. A CULTURA ESTRATÉGICA BRASILEIRA E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

Vaz e Bitencourt (2009, p.17-18) explicam que a transformação da monarquia em República em 1889, protagonizada pelo Exército com as fundamentações positivistas de "Ordem e Progresso", também afetou a cultura estratégica brasileira e manteve-se influente durante o todo século XX. Desta feita, tais ideias positivistas podiam ser claramente observadas como inspiração para a doutrina governamental imposta pelos militares durante o Regime Militar de 1964-1985. Segundo os autores, um modelo para a Doutrina de Segurança Nacional³⁵ foi forjado na Escola Superior de Guerra, e possibilitou aos militares brasileiros a base intelectual e ideológica para o golpe de Estado e para a sua permanência no poder por 21 anos. A doutrina era fundada em dois pilares: a segurança e o desenvolvimento.

Tais fatos também fizeram dos militares brasileiros um dos mais importantes e duradouros guardiões da cultura estratégica brasileira desde o estabelecimento da República vindo a, finalmente, em 1964, assumir o controle político do país e tentar implementar políticas e estratégias totalmente coerentes com a sua visão de mundo e a sua interpretação do papel do Brasil nesse contexto. Os autores afirmam que pelo fato de ter estado no poder por 21 anos, e por terem sido capazes de assegurar uma transição segura para a democracia, os militares brasileiros conseguiram manter uma influência considerável nas definições estratégicas de segurança, mesmo depois de terem entregue democraticamente o poder à autoridade civil em 1985. Finalmente, embora com alguma relutância, os militares aceitaram a inevitabilidade do controle civil sobre o militar, formalizada durante o governo Fernando Henrique Cardoso por

³⁵ Aguilar (2011, p.67) coloca que os regimes militares dos países do Cone Sul incorporaram em suas legislações nacionais dispositivos legais que permitiam o uso das forças armadas na luta contra a subversão com medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna contra ameaças que se manifestassem ou produzissem efeito dentro do Estado. No caso do Brasil, a Doutrina de Segurança Nacional, formulada na ESG, foi oficializada em Decreto-Lei n. 314 de 13 mar. 1967, que definiu os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dava outras providências. Boletim do Exército, n. 14. 7 de abril de 1967, p. 7.

intermédio do lançamento de uma Política de Defesa e da criação do Ministério da Defesa (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.18-19).

Zaverucha (1999, p.2-3) apresenta uma visão mais pessimista sobre o processo de consolidação democrática no Brasil. O autor afirma que os militares continuam sendo uma importante fonte de poder na política brasileira, em especial, na área de segurança pública, havendo um padrão de regularidade entre 1985 e os dias de hoje que sugere uma conveniência civil na manutenção do comportamento militar em certos assuntos. O autor critica a Constituição Federal de 1988, segundo a qual "misturou-se questões de segurança externa com questões de segurança pública, ou seja, tornaram a militarização algo constitucionalmente válido". Ademais, os militares têm sua própria visão de democracia que os leva à uma noção de responsabilidade na defesa do Estado, já que "os civis são imaturos, indisciplinados, despreparados e/ou corruptos, eles devem ser tutelados, guardados ou protegidos por quem sabe o que é o melhor para a Pátria" (ZAVERUCHA, 1999, p. 27).

Hunter (1997), por sua vez, apresenta uma ótica mais otimista sobre essa consolidação democrática, salientando a diminuição gradativa da influência das Forças Armadas na política, citando como exemplo a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) em 1990. A autora afirma que a baixa institucionalização do sistema político brasileiro e os constrangimentos à presença militar na vida política nacional reforçam a pressão criada com a competição eleitoral para reduzir a influência militar na política, levando os políticos a entrarem, em conflito com os militares para não perder o apoio eleitoral (HUNTER, 1997, p.5-6; p.22). Entretanto, em obra mais recente, Hunter (2001) identifica que, apesar da significativa perda de poder político após a redemocratização do Brasil, em 1985, a autonomia militar sobre questões corporativas e de defesa permanece relevante face ao pouco interesse da classe política sobre o assunto.

Para Vaz e Bitencourt (2009, p.19), mesmo após o fim do Regime, os militares, no entanto, não se retiraram completamente da vida pública, nem renunciaram ao seu poder e sua influência sobre as políticas do governo, especialmente quando se procurou influenciar a elite brasileira sobre o que deveria ser percebido como ameaças à segurança, sobretudo relacionadas com soberania sobre a Amazônia e as ações de determinados grupos domésticos. A questão mais complexa, segundo os autores, foi levantada quando do emprego das Forças Armadas para conter o crime

doméstico galopante nos centros urbanos, a despeito dos riscos inerentes à esta perspectiva relacionados ao ato de coação ao cumprimento da lei.

4.1.4. A CULTURA ESTRATÉGICA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO MULTILATERAL DA POLÍTICA EXTERNA E DA DIPLOMACIA

Vaz e Bitencourt (2009, p.19) ressaltam que, além das Forças Armadas, outro exigente guardião da cultura estratégica brasileira tem sido o serviço chanceler brasileiro (Ministério de Relações Exteriores, também conhecido como Itamaraty), desde o início do estabelecimento desse serviço diplomático profissional sob a forte influência do Barão do Rio Branco no início do século XX. Os autores citam a observação de Eakim que, por sua vez, infere que o Itamaraty forjou um *ethos* cultural ao longo do século XX orgulhando-se de recrutar alguns dos melhores e mais brilhantes jovens brasileiros em suas fileiras, projetando uma imagem de uma elite intelectual e cultural meritocrática³⁶. Além disso, o Itamaraty tem sido muito capaz, desde o início das suas atividades, de se posicionar estrategicamente dentro da burocracia do Estado, como forma de exercer influência sobre o processo de formulação de políticas³⁷.

Para Miyamoto (1981, p.78), os quadros profissionais da Chancelaria Brasileira sempre se preocuparam em entender o fator geográfico como importante para o fortalecimento do poder nacional - fato este que levou a ESG a considerar Alexandre de Gusmão e o Barão do Rio Branco como os precursores da geopolítica nacional.

Sobre os diplomatas brasileiros, Menezes (1997, p.77) escreve que os mesmos possuem sólida formação sobre a cultura brasileira e temas que caracterizam o Brasil e a sua cultura estratégica: folclore, arquitetura, crenças, etnias, instituições políticas e militares, regionalismo, música etc., visando a um amplo conhecimento das tendências e problemas internos e externos do Brasil, na dinâmica das relações internacionais.

A estrutura diversificada apresentada foi gradualmente incorporada na política externa brasileira, especialmente a partir da década de 1950, quando a diplomacia foi

³⁶ E. Bradford Burns, *The Unwritten Alliance: Rio-Branco and Brazilian-American Relations* (New York: Columbia University Press, 1966).

³⁷ Por exemplo, o Itamaraty possui diplomatas designados para praticamente todos os órgãos governamentais, compreensivelmente, por ter os melhores quadros para ocupar os cargos de relações internacionais em cada ministério ou agência. Inequivocamente, porém, isso rende considerável influência política para o Serviço Externo (VAZ e BITENCOURT, 2013, p. 19).

efetivamente profissionalizada. A abordagem orientada da política externa normativa, ainda presente na política externa brasileira contemporânea, o sentido de continuidade provocado pela diplomacia profissional e a postura pragmática para a definição de estratégias para promover e proteger os interesses nacionais de segurança tornaram-se características explícitas da cultura estratégica brasileira. A política externa representa, portanto, uma componente chave da cultura estratégica, e, ao mesmo tempo, baseia-se tanto em um contexto político quanto cultural, assim como em um senso predominante de identidade e interesses nacionais (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.23).

Em relação à cultura estratégica brasileira associada à sua política externa, Burges (2008, p.66) desenvolve o conceito de "hegemonia consensual", isto é, a prevalência de sua hegemonia continental na visão dos demais países sul-americanos por meio da aplicação de uma estratégia que permite orientar a política externa brasileira a combinar ações que aparentemente são independentes do projeto de liderança regional pretendido pelo país, sem que os custos políticos e econômicos incorram para o Brasil.

Oscar Filho (2010, p.75) advoga que no contexto sul-americano, com o fim do período dos governos militares na região, a partir de meados da década de 80, teve início um novo momento nas relações entre os países sul-americanos norteado pela presença de novos governos civis eleitos diretamente, com reflexos imediatos sobre a percepção mútua que cada país passou a ter de seus vizinhos.

Um aspecto interessante da cultura estratégica brasileira, decorrente das tradições de sua política externa tem a ver com a perspectiva de que o Brasil avalia o cenário internacional e as estratégias e prescrições que concebe para induzir transformações que eventualmente favoreçam à promoção de seus próprios interesses estratégicos. O desenvolvimento nacional e a intenção de mudar seu *status quo* internacional exigem o incremento de capacidades e o exercício da diplomacia multilateral ativa com o objetivo de influenciar a elaboração de regras e tomada de decisões a nível internacional³⁸. Fundamentalmente privado de capacidades de *hard power*, o Brasil enfatiza a manipulação de recursos de *soft*

³⁸ Nas palavras do diplomata Celso Amorim, atual Ministro da Defesa, "na multipolaridade benigna, o sistema internacional se enriquece com a existência de múltiplos polos de poder e distintas perspectivas. Um maior número de atores participa dos processos de tomada de decisão, aprimorando a representatividade dos mecanismos de gestão da governança global". Conferência "L'état du monde, 30 ans" (O estado do mundo, 30 anos, tradução nossa), Paris, 18 de outubro de 2011.

power multilateralmente como uma estratégia adequada para promover mudanças internacionais que possam moldar um ambiente internacional mais favorável a seus interesses políticos e econômicos (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.24).

Com longa experiência diplomática na ONU, Sardenberg (2013, p.124-125) defende a expansão do *soft power* dentro daquele organismo, nas possíveis pautas em que haja efetivo envolvimento ou protagonismo brasileiro, tais como a "continuada operacionalização dos resultados das grandes conferências internacionais sobre o meio ambiente, população, direitos humanos, mulher e cúpula social e habitat", além da "ampliação do conceito de desenvolvimento sustentável para os planos social, tecnológico e financeiro, e sua rápida conversão em políticas universalmente aceitas".

Na análise de Vaz e Bitencourt (2009, p.24), quando se trata de lidar com as mudanças políticas a nível internacional, o Brasil recorre a uma postura institucionalista neoliberal, uma vez que defende o fortalecimento das instituições internacionais (isto é, o multilateralismo, o direito internacional e diplomacia) como um meio para alcançar uma ordem mundial mais equilibrada e equitativa. Um multilateralismo vigoroso é considerado como o corolário de multipolaridade e, por sua vez, é altamente valorizado como uma condição mais favorável para um país em desenvolvimento em desafio ao seu próprio *status quo* a fim de encontrar o seu lugar entre as grandes potências. A concentração de poder é, por outro lado, associada com dominância e instabilidade e, portanto, é rejeitada. Na verdade, a preferência pela multipolaridade e pelo multilateralismo como fontes de estabilidade e como condutores de mudanças internacionais tem sido uma característica definidora da política externa brasileira desde a Guerra Fria. Os autores colocam ainda que a promoção da multipolaridade e multilateralismo pode ser visto como um genuíno interesse estratégico brasileiro, mas que a prevalência por uma postura institucionalista liberal para a ordem mundial desejada não exclui o Brasil de se preocupar com o reforço das suas próprias capacidades militares e de segurança, já que a autossuficiência permanece como um princípio orientador fundamental e um objetivo de sua política de defesa³⁹.

³⁹ A Política Nacional de Defesa (PND), documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, a PND estabelece 11 objetivos e 22 orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional (BRASIL, 2012, p.1).

O Brasil não vê quaisquer inimigos diretos ou explícitos, mas sim adversários no contexto mais amplo do jogo da política e economia internacionais. O país considera que este jogo é pautado em normas aplicáveis internacionalmente aceitas, e não apenas nas duras realidades definidas pela distribuição desigual de *hard power*. O perfil do Brasil como um ator orientado por princípios é derivado de uma abordagem inspirado por ideais "wilsonianos". No entanto, este perfil idealista também corresponde às suas próprias limitações na postura pragmática que o Brasil internacionalmente sustenta na promoção e proteção dos interesses do Estado. Em seguida, como previsto pela tradição realista, o valor das normas e das instituições multilaterais se torna predominantemente instrumental para a consecução do interesse nacional (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.25).

4.1.5. MUDANÇAS RECENTES: PRINCIPAIS CONDUTORES

Apesar da cultura estratégica brasileira repousar e refletir sobre alguns valores políticos, sociais e culturais muito tradicionais, ela tem sido desafiada pela ascensão de um conjunto de transformações que afetam a sociedade e o sistema político brasileiro. As questões internacionais tornam-se mais visíveis e seus efeitos práticos mais tangíveis, fomentando uma consciência crescente do país das próprias vulnerabilidades em um mundo cada vez mais interdependente e assimétrico (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.26).

Vaz e Bitencourt (2009, p.27) exprimem que, externamente, há três elementos que se reforçam mutuamente e que exercem um impacto direto na cultura estratégica brasileira e suas expressões no campo da segurança:

a. A instabilidade crescente existente entre alguns dos vizinhos brasileiros. Nesse aspecto, Coutinho (2006) afirma que as novas lideranças sul-americanas que emergiram no início do século XXI, oriundas de diversas origens socioeconômicas, profissionais e políticas, "relutam em conciliar dois movimentos estruturais que não convergem espontaneamente (a liberalização econômica e a democratização política), por meio de medidas que criem vínculos e atenuem, sem encobrir, as cisões existentes dentro da sociedade" (COUTINHO, 2006, p.122).

b. A preocupação com a presença crescente (econômica e militar) de potências extra-regionais. Para exemplificar esse contexto, Bernal-Meza (2005, p.7-8) infere que na interpretação dos Estados Unidos a América Latina é uma região de crescentes "tensões globais" de ordem econômica e de segurança, respectivamente dentro dos

escopos da globalização e da "nova ordem mundial" pós-11 de setembro de 2001, calcada na capacidade norte-americana de reconstrução econômica, científica, tecnológica, comercial e financeira que o colocam acima de qualquer outro competidor global.

c. O espectro de intervencionismo. Enquanto os condutores de mudança internos implicam um confronto entre os valores tradicionais nacionais e os liberais, os condutores cosmopolitas externos estimulam o senso de vulnerabilidade. Isso explica a necessidade urgente do Brasil reforçar as capacidades nacionais como uma maneira de diminuir a enorme lacuna existente, atualmente, entre os recursos intangíveis e os recursos materiais reais disponíveis para promover os interesses da segurança e defesa nacionais (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.27).

Atualmente, o Brasil está finalmente fazendo jus às expectativas suscitadas pelo seu potencial. Esta nova condição, associada à descoberta fortuita de grandes reservas de petróleo recém-mapeadas do "Pré-sal", promete afetar profundamente o perfil do Brasil e a sua relevância estratégica, tanto no âmbito regional como no global, pois induz ao aumento das pressões para as "capacidades de defesa" proporcionais às vulnerabilidades dos novos espaços estratégicos criados. O novo papel de destaque do Brasil na economia internacional veio à tona pela primeira vez em 2001, quando Jim O'Neill e um grupo de economistas cunharam o termo BRIC, logo difundido mundialmente. Mais recentemente, a robustez da economia brasileira frente à crise financeira mundial de 2008 foi um capítulo emblemático para o Brasil. Por conta dessa robustez e da capacidade de fornecimento de energia, ampliada com o "Pré-sal", o Brasil deverá ser um ator ainda mais ativo no cenário internacional, e, de acordo com a Cultura Estratégica brasileira, será mais pressionando na arena multilateral (VAZ e BITENCOURT, 2009, p.27-29).

4.1.6. A CULTURA ESTRATÉGICA DO EXÉRCITO BRASILEIRO

O estudo da Cultura Estratégica Brasileira no meio acadêmico, aplicada às Forças Armadas⁴⁰ e, em especial, ao Exército Brasileiro - seja o EB apontado como implementador dessa cultura, seja ainda como resultante (vetor) dela - é bastante

⁴⁰ Para Oscar Filho (2010, p.104), as Forças Armadas podem ser descritas como uma burocracia do Estado responsável pela administração da violência legítima para a manutenção da ordem e da paz e para a preservação da soberania, dos poderes constituídos e da integridade territorial. Sua existência também constitui um importante elemento da política externa como instrumento de projeção de poder.

escasso. Analogamente, o é para o embasamento do emprego dessa instituição em missões de paz da ONU.

Para Marques (2008), o conceito de cultura estratégica proposto por Neumann e Heikka (2005) leva em conta as interconexões entre o contexto internacional e a dinâmica doméstica, definida pelos atores políticos e suas práticas. Desta forma, o conceito descrito parece mais apropriado para lidar com o caso do Exército Brasileiro, pois a autora acredita que "uma questão, independentemente de sua natureza, só adquire sentido para um grupo social à medida que este grupo faça uma 'reavaliação funcional das categorias' a partir das quais pensará sobre esta questão" ou, em outras palavras, "uma questão só faz sentido para um grupo social quando é apropriada e interpretada por este grupo em seus próprios termos". Dessa forma, a cultura estratégica de um grupo social é moldada pela prática de seus membros bem como a prática dos membros de um grupo social é moldada pela cultura estratégica desse grupo" MARQUES (2008, p.14).

A despeito de algumas diferenças, cabe aqui citar alguns pontos da chamada "cultura organizacional", a fim de construir uma abordagem organizacional do Exército Brasileiro e associá-la à cultura estratégica. Em seu estudo sobre a cultura organizacional de uma instituição pública em um ambiente burocrático - tal como o Exército o é, a despeito de possuir particularidades - dentre as definições de vários autores utilizados em sua pesquisa, Saraiva (2002) afirma que "a cultura é apreendida e aprendida mediante processos de socialização, o que se verifica tanto no nível social quanto no nível organizacional" (SARAIVA, 2002, p.191). Tal cultura pode ser encarada também como "o universo cultural formado pelos pressupostos, crenças e valores compartilhados pelos membros de uma organização, sendo derivada de um ambiente social específico" (HOFSTEDE et al, 2010, p.302).

A cultura organizacional é um fenômeno grupal, resultante e característico de uma coletividade. Em sua concepção, engloba fatos materiais e abstratos, resultantes do convívio humano institucional, "expressando significados subjetivos, constituídos, mantidos e modificados por atores sociais e também como estrutura, à medida que objetiva atividades e práticas sociais". Assim sendo, o autor conclui que cada organização, portanto, "possui uma cultura organizacional particular, sustentada, transmitida e transformada por meio da interação social dos mais diversos agentes", sofrendo influências de seus líderes, dos seus momentos críticos, do ambiente externo etc. Desta feita, as organizações e instituições "consolidam e perpetuam um

padrão comportamental único, resultado das variáveis circunstanciais de sua história” (SARAIVA 2002, p.191).

Sobre o padrão comportamental supracitado, Rosa e Brito (2010) em um estudo sobre a dominação e a construção social dos corpos na Organização Militar - baseado nos pilares básicos da hierarquia e disciplina - especificamente no âmbito do Exército Brasileiro, chegaram à conclusão, dentre outras, que:

“Assim, **o campo militar organiza sua dinâmica de relações sociais produzindo indivíduos altamente previsíveis**, cujas reações estão condicionadas ao que é tido como certo neste espaço. Embora nossos resultados sejam específicos ao campo militar, tendo em vista a noção explícita de hierarquia e disciplina, acreditamos que, assim como Weber, as proposições aqui apresentadas sejam úteis também para pensarmos os processos de dominação simbólica existentes nas organizações contemporâneas: mesmo não sendo organizadas explicitamente dessa forma, possuem mecanismos altamente sofisticados de aliciamento e cooptação da subjetividade humana, ou seja, injunções que se inscrevem tanto na alma, com os julgamentos morais que realiza como no corpo, com usos que a pessoa faz, ou não faz desse corpo, caracterizando um tipo perverso de dominação” (ROSA e BRITO, 2010, p.210) (grifo nosso).

A cultura organizacional na esfera pública possui peculiaridades promissoras de análise. Por ser organizada mediante um conjunto de regras de caráter impessoal, comum a toda burocracia que, de certa forma, delimita formalmente o espaço organizacional. Assim, a “sua observação permite a análise desta complexa relação entre o aspecto normativo e o elemento cultural, que pode ser ligado ou antagônico à ideia de padrão ideal de comportamento”. A cultura organizacional burocrática tem como grande característica ser um tipo de cultura hierarquizada, onde existem “linhas claras de responsabilidade e autoridade, sendo que o trabalho é organizado e sistemático. As organizações que possuem esse tipo de cultura normalmente são estáveis, cuidadosas e maduras” (SARAIVA, 2002, p.192).

Em um trabalho sobre as contribuições do Brasil às missões de paz da ONU, Kenkel (2013, p.344) escreve que as Forças Armadas brasileiras são instituições altamente profissionais, constantemente atualizadas em seu pensamento estratégico em ambos os termos táticos e normativos. Desta forma, elas seguem uma abordagem racionalista, baseada em conceitos adotados dos Estados Unidos que realizam rigorosamente as explicações institucionais sobre a utilidade das operações de paz.

Devido a razões históricas, as Forças Armadas brasileiras – em especial o Exército – têm sido encarregadas em grande número de missões internas, tais como provisão de infraestrutura, programas médicos e, mais controversamente, na

manutenção da lei e da ordem - o que requer altos níveis de contato com a população e que são reflexões para o incremento da eficácia no contexto do *peacebuilding*⁴¹. Essa proximidade de propósitos tem contribuído para a percepção da atitude das Forças em relação às operações de paz, além de ressaltar os benefícios institucionais percebidos com o desdobramento de forças de paz. (KENKEL, 2013, p.344-345).

Como resultado, as Forças Armadas se aproximaram do *peacekeeping* sob o ponto de vista da maximização de ganhos institucionais, incluindo, dentre outros, a oportunidade de um desdobramento de longo prazo em um teatro que provê treinamento semelhante à experiência de combate; e a oportunidade de aumentar o adestramento por meio de um centro de treinamento especializado para operações de paz⁴² que, sob o ponto de vista do Brasil, oferece a possibilidade de exercitar uma liderança regional em termos de treinamento desta natureza (KENKEL, 2013, p.345).

Sobre a Cultura Estratégica brasileira aplicada às missões de paz, o estudo de Kenkel (2010, p.56-57) sobre a MINUSTAH permitiu o desenvolvimento de um “modelo brasileiro de *peacekeeping*”, que se encaixava nos seguintes interesses brasileiros: sua emergência como potência média; seu papel de liderança regional (fortalecendo também o seu perfil global); sua aptidão em assumir responsabilidades no âmbito da resolução de conflitos. Segundo o autor, tais interesses corroboravam para o pleito de uma vaga permanente em uma eventual reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Para Kenkel (2010, p.58), o empenho brasileiro no Haiti se concentra no esforço de desenvolver e difundir internacionalmente o modelo especificamente brasileiro de *peacekeeping*, que realça as vantagens do Brasil na condição de país contribuinte de tropas (*TCC*, em inglês). Segundo o autor, essa abordagem se baseia nas contribuições aos esforços multilaterais da ONU com compromissos bilaterais⁴³ que destacam o modelo brasileiro de “ajuda humanitária e de desenvolvimento; e uma

⁴¹ Na ocupação do Complexo do Alemão, em novembro de 2010, 90% das tropas do Exército Brasileiro utilizadas na operação tinham servido na MINUSTAH (KENKEL, 2013, p.344).

⁴² O Centro Conjunto de Operações de Paz (CCOPAB) é uma organização militar do Exército Brasileiro que tem por missão apoiar a preparação de militares, policiais e civis brasileiros e de Nações Amigas para missões de paz e desminagem humanitária. Disponível em: <http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/ccopab/missao>. Acesso em 08 agosto 2014.

⁴³ Segundo Kenkel (2010, p.37), “o modelo brasileiro de ajuda ao desenvolvimento no Haiti consiste em uma mistura da exportação de programas que tiveram sucesso domesticamente com esforços que deliberadamente procuram aumentar o efeito social positivo do desenvolvimento econômico”. O autor menciona a análise de Muggah e Szabó de Carvalho, segundo os quais encontram-se entre esses projetos “fazendas-modelo para fortalecer a produção do algodão em Mali, usinas de produção de farmacêuticos antiretrovirais em Moçambique, e projetos de promoção de treinamento técnico, energia renovável, agricultura tropical e prevenção de malária e HIV/AIDS”. Ver Muggah e Szábo de Carvalho.

atuação militar baseada em um modelo cooperativo, menos apego ao uso da força, casado com afinidades culturais e o contato estreito com a população local”.

Sobre as relações cívico-militares no âmbito da MINUSTAH, Kenkel (2010) assinala:

“Contra a vontade de certos funcionários das estruturas de desenvolvimento da própria ONU, **se diferencia menos no modelo brasileiro a entrega da ajuda (*programme delivery*) entre elementos militares cedidos à MINUSTAH e civis empregados pela burocracia brasileira da ajuda**. Isso ecoa a situação no Brasil, onde a dimensão do envolvimento do Exército em missões secundárias internas não se conforma ao paradigma setentrional de relações cívico-militares que prevalece na Organização. Como apontam Muggah e Szabó de Carvalho, esses esforços ainda aguardam a formulação em uma política integrada clara e sistematização da sua implementação. Porém, o objetivo de usar o compromisso haitiano para promover o Brasil como um aspirante sério ao status de potência global **facilitou a chegada a níveis impressionantes de coordenação** entre todas as instâncias do Estado brasileiro presentes em Porto Príncipe, e **os projetos de desenvolvimento brasileiros ganharam uma reputação de bem-sucedidos e bem-vindos**” (KENKEL, 2010, p.58-59) (grifos nossos).

Segundo Kenkel (2010, p.59), a mesma avaliação pode ser feita com respeito ao aspecto militar do modelo brasileiro de engajamento em operações de paz.

Destarte:

“As tropas brasileiras têm sido amplamente elogiadas, inclusive por vários chefes civis da MINUSTAH, pela sua **eficiência e facilidade em comunicar com a população local**. Essa facilidade se baseia em uma **preferência pelas soluções pacíficas** baseadas em informações obtidas pelo contato estreito com a população. Com base na **afinidade de cultura e experiências pessoais** entre as tropas e a população haitiana, a ideia é que soldados brasileiros potencialmente oriundos de condições de desenvolvimento similares possuem uma capacidade maior de avaliar dadas situações potencialmente perigosas nas favelas do Haiti do que seus homólogos oriundos de países desenvolvidos que não dispõem de tal experiência” (KENKEL, 2010, p.59).

Por fim, Kenkel (2010, p.59-60) conclui que estes esforços constituem um “bem-sucedido modelo brasileiro para o *peacebuilding*” no contexto da MINUSTAH que “trouxe não só melhoramentos nas condições da empobrecida população local, mas também avanços significativos na procura brasileira de um nicho no qual estabelecer um perfil de potência global”. Entretanto, existe, segundo o autor, um detalhe importante a ser considerado nessa análise: até o momento os fatores que ampararam o êxito da aplicação do modelo brasileiro no Haiti basearam-se “nas afinidades e experiências em comum, assim como as considerações regionais, que trouxeram sucesso no caso haitiano”. Assim sendo, tais condições favoráveis poderão não estar presentes, necessariamente, em outros contextos aos quais o Brasil poderá

ser chamado futuramente para desdobrar suas forças de paz e somente o futuro “revelará os eventuais limites da exportabilidade do paradigma brasileiro de *peacebuilding*”.

4.2. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (PEB)

Segundo Celso Lafer⁴⁴ (2001, p.15-22), algumas características classicamente assinaladas da política externa brasileira (PEB) são: juridicismo, pacifismo, continuidade e coerência, em um conjunto por ele denominado de grociano. Nesse sentido, no entendimento do autor, a corporação diplomática brasileira é uma referência internacional, exatamente pelas características acima referidas: a prevalência do pacifismo - comprovada pela ausência de guerras latino-americanas em território brasileiro desde o término da Guerra do Paraguai, em 1870; o juridicismo, por sua vez, é colocado como a outra "face da moeda" do pacifismo, caracterizando-se pela atuação brasileira e por sua ênfase nos acordos multilaterais, e por sua validade como uma estruturação de um direito internacional; além disso, o insulamento burocrático característico do Itamaraty permite-lhe as características de continuidade e coerência de ação.

Pinheiro e Milani (2013, p.35), em seu trabalho sobre a caracterização da nova política externa brasileira como uma política pública, colocam que o "reconhecimento dessas características permite não apenas expandir o escopo de compreensão analítica da política externa, mas igualmente as possibilidades de participação democrática na sua formulação", considerando a existência de fatores e influências domésticas e outros atores na sua formulação, senão o Itamaraty⁴⁵.

Nesse diapasão, no caso brasileiro, a política externa é uma política pública que comporta diversas distinções, desmembramentos e contradições em sua formulação e execução e não pode ser tratada, desta forma, como um pacote de ações plenamente harmoniosas, centralizadas e coordenadas. O realismo político traça como ideário a concepção do Estado racional - desejado pelas chancelarias, como o Itamaraty - "como burocracia estável e detentora de um *ethos* próprio, com visão da *longue durée* em suas estratégias e princípios". Entretanto, "nem o Estado é racional nem a política externa é monopólio *de facto* do ente estatal politicamente

⁴⁴ Ministro das Relações Exteriores em 1992 e entre os anos de 2001 a 2003.

⁴⁵ Segundo Pinheiro e Milani (2013, p.12), "era comum atribuir à diplomacia brasileira somente o trato de questões de alta sensibilidade política e estratégica, a chamada alta política".

legitimado e juridicamente competente para a sua consecução" (RODRIGUES, 2012, p.188).

A chamada "comunidade brasileira de política externa" designa "o universo constituído por pessoas que participam do processo decisório e/ou contribuem de maneira relevante para a formação da opinião no tocante às relações internacionais do país", dentro de uma agenda específica. Essa comunidade compreende, portanto, as "autoridades governamentais, congressistas, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, pesquisadores acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional" (SOUZA, 2002, p.15).

A agenda mencionada é designada pelas questões atinentes à política externa e às relações internacionais que a referida comunidade considera importantes. Desta forma, é dinâmica e mutável, pois questões novas continuamente se configuram e ganham destaque, enquanto outras perdem importância relativa. "Parte da agenda será sempre formada por objetivos abrangentes e duradouros, que se podem legitimamente designar como interesses nacionais" (SOUZA, 2002, p.15).

O estudo das relações internacionais, por sua vez, instituiu alguns paradigmas de análise da política externa "aptos a mostrar o papel das burocracias, da disputa entre burocracias e da importância de quem exerce a função política ou burocrática, naquele dado momento histórico" (RODRIGUES, 2012, p.188). Sobre os estudos das relações internacionais e política externa no Brasil, Mello e Silva (1998, p.139) aponta que inicialmente foram marcados pelo predomínio da história diplomática tradicional ou da "necessidade de preparação de quadros burocráticos direta ou indiretamente associados à implementação da política externa, como é o caso dos diplomatas e militares", vindo a inserir-se no meio acadêmico somente nos anos 1960/70.

Ao analisar a política externa brasileira, Mello e Silva (1998, p.139) cita Fonseca Jr. (1989), que identificou o surgimento de dois "modelos" dos idos de 1950/60. O primeiro modelo é o de "nação incompleta", baseado nas teorias marxistas e da dependência, cuja ênfase recai sobre o caráter dependente da economia brasileira e sua inserção periférica no sistema capitalista mundial. Segundo o autor, esse modelo possuía duas vertentes: a mais "determinista", cuja análise da política externa não tem importância em si mesma, havendo espaço, contudo, para o tratamento das relações internacionais do Brasil, vistas como ponto de convergência entre os interesses do centro e das elites internacionalizadas da periferia; e a "não determinista", cuja situação de dependência se constitui em um condicionamento da

política exterior, que podia variar histórica e geograficamente em função de fatores estruturais de ordem interna e externa.

O segundo modelo, o do “baluarte do Ocidente”, de paradigma realista, considerava os conflitos estratégicos que moldavam a estrutura do sistema internacional numa arena anárquica de Estados soberanos, acima dos quais não paira nenhuma autoridade e onde a cooperação entre estes só ocorre de forma *ad hoc*. Este modelo foi desenvolvido para formar estratégias de ações diplomáticas dentro da percepção de “aliança especial” com os EUA (MELLO E SILVA, 1998, p.140).

Mello e Silva (1998, p.140) identifica ainda um “terceiro” modelo, que se valia de aspectos teóricos de ambos os modelos anteriores, “fundindo a matriz realista aos conceitos de centro/periferia e de desenvolvimento desigual e combinado da economia capitalista mundial”. Formulado basicamente por Hélio Jaguaribe (1958) e Araújo Castro (1982), este modelo veio a exercer grande influência na análise acadêmica e nas formulações oficiais da diplomacia brasileira.

Mello e Silva (1998, p.141) menciona a existência de dois “paradigmas” da política externa brasileira, configurados como “teorias de ação diplomática constituídas por um conjunto articulado de ideias-base que são, de fato, mapas cognitivos, ajudando o diplomata a dar sentido a complexidade do mundo que o rodeia”. O primeiro, “paradigma americanista”, preponderante nas formulações da política externa brasileira até a década de 60, consolidado a partir da “herança de Rio Branco”, era calcado na concepção de um relacionamento peculiar com os EUA como eixo principal da diplomacia brasileira, quer de maneira pragmática ou ideológica. Ainda por volta dessa época, verificou-se o advento do “paradigma globalista”, que ressaltava a necessidade da universalização da política externa e da sua consequente libertação de alinhamentos político-estratégicos.

Sobre os paradigmas supracitados, Mello e Silva (1998) observa que:

“É interessante observar, contudo, que ambos os paradigmas incorporam um “acervo diplomático permanente”, ou seja, um conjunto de normas e posturas – pacifismo, não intervencionismo, defesa da igualdade soberana das nações, respeito ao Direito Internacional – que são percebidos como patrimônio histórico e estariam intrinsecamente associados ao comportamento internacional do país” (MELLO E SILVA, 1998, p.142)⁴⁶.

⁴⁶ Mello e Silva (1998) aponta ainda que “em ambos os paradigmas pode-se delinear claramente a persistência da tradição realista no tocante às visões sobre a natureza do sistema internacional”. A autora coloca ainda que não se pode esquecer do papel cumprido pelo Itamaraty na sistematização e

Pinheiro (2004, p.40-49) oferece as quatro principais variações existentes, caracterizadas por fases na política externa brasileira, dentro desses paradigmas "americanista" e "globalista":

a. O "americanismo ideológico", identificável nos períodos de 1946-1951 e 1964-1967 que, baseado em uma suposta convergência ideológica entre brasileiros e estadunidenses, era calcado em fatores de ordem normativa;

b. O "americanismo paradigmático", hegemônico entre os anos de 1902-1945, 1951-1961, 1967-1974, quando a aliança com os EUA foi puramente instrumental, a fim de tirar proveito da aliança estratégica com os EUA visando a elevação dos recursos de poder do país;

c. O "globalismo grotiano", presente apenas durante o período de 1961-1964, que, embora reconhecesse a anarquia do sistema, admitia também que o mesmo era bastante normativo e institucionalista, de tal sorte que os Estados buscassem também ganhos absolutos, e não apenas relativos;

d. O "globalismo hobbesiano", visto entre os anos de 1974 a 1990, calcava-se na interpretação anárquica do sistema internacional com a presença de um Leviatã (autoridade supranacional, proposta por Hobbes, nesta obra), e no princípio da autoajuda.

A história recente do Brasil assistiu a duas vertentes de política externa: a "autonomia pelo distanciamento" e a "autonomia pela participação". De cunho claramente realista e facilmente identificáveis no modelo "globalista hobbesiano", conforme apontado por Pinheiro (2004, p.66-68), cada uma delas tem alguns traços bem definidores.

Segundo Valladão (2005, p.118), a postura da "autonomia pelo distanciamento", foi adotada ao longo dos anos 60/70 por diversos governos brasileiros, desconfortáveis com a falta de condições econômicas, militares e psicossociais de inserir o Brasil em um sistema baseado no equilíbrio de grandes potências a fim de tornar o país um ator importante na definição dos destinos do mundo.

"O corolário desta opção de distanciar-se do mundo e de seus furores foi a rejeição das políticas de força, a defesa do Direito Internacional como

transmissão desse "acervo", tendo em vista os recursos organizacionais de que dispõe, tais como o alto grau de burocratização e de identidade organizacional, o forte insulamento e a relativa autonomia decisória (MELLO E SILVA, 1998, p.142).

instrumento de ação e a promoção do multilateralismo contra a lógica do equilíbrio de potências. Porém, esta aspiração de se insular - em parte ilusória - firmou uma prática marcada por uma participação ativa, porém meramente defensiva nos processos e instituições multilaterais, afim de garantir o mínimo de interferência possível do resto do mundo na vida nacional. Daí um certo formalismo jurídico da diplomacia brasileira e a recusa de encarar a própria responsabilidade frente aos problemas de segurança coletiva e do uso legítimo da força" (VALLADÃO, 2005, p.118).

Pinheiro (2004, p.67) coloca que, excetuando-se os curtos períodos de hegemonia do "americanismo ideológico", até os anos 90 a PEB apresentou uma constância de concepção bastante pragmática⁴⁷, fiel aos princípios realistas na busca da autonomia. Nesse contexto, Rezende (2012, p.81) coloca o fato que, mesmo alinhada com o "americanismo ideológico", a PEB sempre buscou aumentar a sua autonomia - ainda que dependente dos EUA. Destarte, o autor generaliza a PEB a qual, segundo o seu entendimento, "há uma constância da percepção realista das relações internacionais, que busca a autonomia e maior participação do Brasil no sistema internacional".

Cervo; Bueno (2008, p.455) aponta que, após o fim da Guerra Fria, três fatores contribuíram para o realinhamento da ordem mundial: o neoliberalismo, a supremacia de mercado e a superioridade militar estadunidense. Além desses fatores, o advento da globalização proporcionou uma nova realidade econômica, com um aumento substancial dos fluxos comerciais e financeiros, pelo nivelamento comercial (em termos de oferta e demanda) e pela convergência de regulações nos Estados. Estes fatores, por sua vez, depararam-se então com outras tendências: a continuação da formação de blocos econômicos e a assimetria entre o centro e a periferia do capitalismo. Diante desse quadro, a adaptação da PEB àqueles tempos, segundo Cervo (2002, p.6), teria sido complicada, sofrendo, desde os anos 1990, influência de três outros paradigmas internacionais:

a. "Estado Desenvolvimentista", de características tradicionais, tinha o Brasil como protótipo entre 1930 e 1990, "que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança" (CERVO, 2002, p. 6);

⁴⁷ Pinheiro (2000, p.308) afirma que a partir da gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) até o início do governo do ex-presidente Collor de Mello (1990), a PEB teria oscilado entre o americanismo e o globalismo, quando então o Brasil teria inaugurado um novo tempo na política e economia nacionais responsável pela crise final de ambos.

b. "Estado Normal", cujo maior exemplo foi a Argentina de Menem no início dos anos 90, tinha as suas características agrupadas em três parâmetros de conduta: como "Estado Subserviente, que se submete às coerções do centro hegemônico do capitalismo"; como "Estado Destrutivo", que aliena e destrói o núcleo da economia nacional, transferindo renda ao exterior, e como "Estado regressivo, que reserva para a nação as funções da infância social" (CERVO, 2002, p. 7);

c. "Estado Logístico", cujo exemplo foi o Chile, preservava o núcleo nacional do Estado, "transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado" (CERVO, 2002, p. 6-7).

Na visão de Cervo (2002), "a indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira desde 1990 levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico", muito embora a questão do desenvolvimento não desapareceu por completo da política exterior brasileira.

Valladão (2005, p.119) aponta que o fim da Guerra Fria, a aceleração da interdependência da sociedade internacional que se seguiu - comercial, financeira, ambiental e cultural - e o esgotamento do velho modelo da "autonomia pelo distanciamento", "obrigou os dirigentes brasileiros a uma profunda reavaliação da diplomacia econômica". Nessa moldura, surgiu em seu lugar a "autonomia pela participação" que materializava o velho sonho brasileiro da completa autonomia, mas numa perspectiva que ela só seria possível por meio da participação ativa nos foros econômicos e de segurança internacionais. Dessa forma, "a atuação brasileira mais efetiva do Brasil em foros regionais ou multilaterais teria como fim muito mais o seu benefício próprio do que o interesse real pelo benefício da comunidade internacional" REZENDE (2012, p.83).

Pinheiro (2004, p.61), por sua sorte, nomeia de "institucionalismo pragmático"⁴⁸ o novo paradigma dentro de uma visão realista da política externa que emergiu no Brasil em meados dos anos 90, com o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, ainda com o objetivo da busca por maior autonomia, só que dessa vez articulada com o meio internacional. O paradigma surgiu com a intenção de buscar uma maior participação internacional brasileira em foros decisórios como ONU e

⁴⁸ Chamado de "paradigma pela integração" pelo então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia (PINHEIRO, 2004, p.61).

OMC, procurando fortalecer a presença brasileira nos debates sobre as novas questões da agenda global, como meio ambiente e direitos humanos, inclusive apoiando a criação do Tribunal Penal Internacional.

A diplomacia e a política externa brasileiras⁴⁹ seguem o seu curso quando os ataques terroristas em 11 de setembro de 2001, "tiveram um profundo impacto na política e nas instituições internacionais, particularmente no campo da segurança, mas também no das negociações comerciais, multilaterais, regionais ou birregionais" (VALLADÃO, 2005, p.117).

Nesse contexto, com relação à segurança, Cervo; Bueno (2008) observam que a política das grandes potências se alicerça no campo interno, ou seja, na capacitação estratégica militar de cada país representada pelo poderio dissuasório das suas Forças Armadas de forte conexão com a política externa. No caso do Brasil, verifica-se um desequilíbrio entre a capacitação estratégica brasileira e a visão do papel a ser exercido pelo país nos âmbitos regional e global (CERVO; BUENO, 2008, p. 503). Ainda sobre a questão da segurança, os autores salientam que houve reformulações importantes na estrutura do sistema de defesa nacional, com a criação do Ministério da Defesa dirigidos por uma sucessão de ministros civis.

Recentemente, a política externa brasileira prosseguiu com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no contexto da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), com as seguintes finalidades: afastar a Organização dos Estados Americanos (OEA) das questões de segurança na América do Sul, eliminar a ingerência de potências de fora da área em assuntos sul-americanos e administrar eventuais conflitos por meio da negociação multilateral regional (CERVO; BUENO, 2008, p. 505).

4.2.1 PEB: PANORAMA HISTÓRICO

Cervo⁵⁰; Bueno (2008, p.17) analisam a história da política externa brasileira em harmonia com a própria história do Brasil, agrupando os preceitos da PEB

⁴⁹ Para relacionar esses conceitos, entende-se como política externa as atividades desenvolvidas pelo Estado em relação à outros Estados; a diplomacia, por sua vez, é um dos meios - não o único - da política externa (GOMES, 1993, p.55-56).

⁵⁰ CERVO, em "*Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*", *Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (2), p.5-25, 2003, apresenta outra divisão histórica da PEB, associada à história do Brasil. No artigo, o autor afirma que as relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador que se estende do século XIX a 1930, o Estado desenvolvimentista,

contextualizados em perfeita consonância aos fins da política à época correspondente, com suas oscilações e variações. Destarte, em sua obra, os autores a dividem didaticamente em três grandes períodos⁵¹:

- a. A conquista e o exercício da soberania, no período imperial compreendido entre a pós-Independência do Brasil (1822) e a Proclamação da República (1889);
- b. Da agroexportação ao desenvolvimentismo, abarcando a República entre os anos de 1889 e o início do Regime Militar em 1964;
- c. Do projeto desenvolvimentista à globalização, compreendendo a PEB entre os anos de 1964 aos dias atuais.

De maneira similar, Lafer (2001, p.16-17) faz uma retrospectiva histórica da PEB tratando dos grandes temas e elementos da cada uma das fases da política externa brasileira: formação territorial, desenvolvimento nacional, afirmação do “Brasil potência” e globalização.

4.2.2. PEB: PRINCÍPIOS NORTEADORES

No ponto de vista normativo da política externa brasileira, Lopes (2009, p.2) faz um comparativo com outras constituições brasileiras⁵² e endossa que a Constituição Federal de 1988 “inova ao estabelecer no artigo 4º os princípios que governam as relações internacionais, fixando determinados parâmetros para a política externa brasileira”. O artigo determina que:

"A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; **VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos;** VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (BRASIL, 1988) (grifos nossos).

entre 1930 e 1989, O Estado normal e o Estado logístico, sendo que os três últimos coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais, de 1990 aos dias atuais.

⁵¹ Os períodos supramencionados apresentam, por sua sorte, diversas subdivisões. Para maiores detalhes ver CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: UNB, 2008.

⁵² Sendo Lopes (2009, p.2), as Constituições brasileiras de 1824, 1934 e 1937 limitaram-se a tratar apenas do princípio da soberania ou independência nas relações internacionais.

Ao analisar o artigo 4º supracitado, Kenkel (2011, p.17) ressalta que é interessante que não haja uma hierarquia estabelecida entre os valores em questão; no caso de um conflito entre "defesa da paz" ou "não intervenção" com "autodeterminação dos povos" e "direitos humanos", é explicitamente deixado para os políticos decidirem qual dos preceitos deve prevalecer. O artigo pode ainda ser usado como um raciocínio para o Brasil agir de diferentes maneiras durante uma mesma crise, se a intervenção for considerada como uma opção em alcançar, por exemplo, a defesa da paz.

A atual Política Nacional de Defesa (PND)⁵³, por seu turno, documento normativo aprovado no atual governo, condiciona o mais alto nível do planejamento de defesa. A PND estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional que devem buscar harmonizar-se à PEB, maximizando os seus objetivos. Para tal, o documento, refere-se, em seu artigo 6º, à contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais como um dos "objetivos de defesa nacional". Dessa forma, define como diretriz a participação brasileira em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais, respeitados os princípios constitucionais de autodeterminação, não-intervenção e igualdade entre os Estados, na forma do artigo 4º.12. (BRASIL, 2005, p.29).

Outro documento de relevância, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), datado de 2012, afirma:

"As **políticas externa e de defesa**⁵⁴ são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidos pela **ação conjunta** dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE)" (LBDN, 2012, p.49) (grifo nosso).

Sobre a política externa, o LBDN também delibera:

"No plano global, a **participação articulada de militares e diplomatas** em fóruns multilaterais (Conselho de Defesa Sul-Americano e diálogos político-militares) **incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa do País** se anteciparem, de maneira coerente e estratégica, às transformações do sistema internacional e de suas estruturas de governança, facilita, assim, a

⁵³ A Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada em Decreto nº 5484, de 30 de junho de 2005, foi totalmente revisada e atualizada em 2012, sendo rebatizada como Política Nacional de Defesa (PND) e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral?action?id=247463&norma=267050>. Acesso em: 10 agosto 2014.

⁵⁴ Alsina Jr (2009, p.80-82) destaca que cabe ao Ministério da Defesa unificar a interlocução entre as burocracias responsáveis pela condução da política externa e pela política de defesa. O autor critica o fato dos poderes Executivo e Legislativo abrirem mão do controle sobre os resultados da política de defesa, deixando a condução desta aos cuidados dos próprios militares.

tarefa de defender, no exterior, os interesses brasileiros" (LBDN, 2012, p.50) (grifo nosso)

"Pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua **política de defesa** e sua **política externa** historicamente **voltada para a causa da paz**, da integração e do desenvolvimento" (LBDN, 2012, p.51) (grifos nossos).

Kenkel (2011, p.21) aponta ainda a Doutrina Militar de Defesa⁵⁵ como outro documento de nível político importante que confere às operações de paz um papel de destaque. Segundo o autor, a Doutrina realça a importância dessas operações para os objetivos da política externa do país e, uma vez mais, tenta criar uma hierarquia dos interesses nacionais sobre a participação multilateral "as Forças Armadas poderão participar de operações de paz, em conformidade com as prescrições da Carta das Nações Unidas, enquanto os princípios de não intervenção e da autodeterminação dos povos forem respeitados" (BRASIL, 2007, p.46).

A pretensão de tornar o Brasil um ator relevante na política a nível mundial é compartilhada amplamente pela comunidade brasileira de política externa. O autor ressalta que esse anseio é fruto de um sentimento de identidade nacional, "construído a partir da ideia de um país de dimensões continentais, empenhado em promover seu desenvolvimento econômico e em consolidar uma posição de liderança e de cooperação regional na América do Sul" (SOUZA, 2002, p.19).

Corroborando com o pensamento de Souza (2002), Nasser (2012, p.225) ressalta que para a diplomacia brasileira, "o evangelho do interesse nacional reza por uma cartilha menos assentada na noção de sobrevivência como unidade política ou de equilíbrio de poder". Desta forma, o autor traz alguns condicionantes de natureza sistêmica do Brasil que moldam uma atitude internacional historicamente "nãoconfrontacionista": o clima de relativa paz do continente sul-americano, a ausência de pretensões territoriais, a tradição diplomática pacífica e o perfil eminentemente egocêntrico da sociedade brasileira.

Rocha (2005, p.101), por sua vez, aponta que na esfera política, a tradicional posição brasileira de respeito às normas e ao Direito internacional, sua secular

⁵⁵ A Doutrina Militar de Defesa (DMD) estabelece os fundamentos doutrinários para o emprego das Forças Armadas (FA) em atendimento às demandas da Defesa Nacional. A Doutrina é dividida em seis capítulos. Os três primeiros apresentam conceitos e considerações sobre Poder Nacional, segurança e defesa e conflitos. Os dois capítulos seguintes discorrem, sucessivamente, sobre crises internacionais político-estratégicas, com foco na manobra de crise, e sobre fundamentos do emprego do Poder Militar. Por fim, o último capítulo descreve o emprego das Forças Armadas (BRASIL, 2007, p.11).

ausência de conflitos com países vizinhos e seu permanente compromisso com a solução pacífica de controvérsias vêm sendo considerados ativos importantes nas relações exteriores do país, especialmente em um momento no qual seu governo tenciona exercer papel de maior relevo na definição dos mais importantes processos internacionais. Somam-se a essas condições, de um lado, a relativa carência de grandes lideranças políticas em âmbito global e, de outro, a competência técnica de diplomatas, empresários e financistas brasileiros, que contribuem para que o país alcance projeção política ascendente, à primeira vista incompatível com seus recursos materiais de poder, não importa como se venha a contabilizá-los: quer em equipamento e orçamento militar, quer em ativos econômicos e divisas, quer, ainda, na participação no comércio internacional, nas contribuições do país e sua presença em organizações internacionais ou em sua capacidade de intermediar conflitos internacionais.

Segundo Vaz (1999, p.53), a alusão à universalidade da política externa brasileira como seu principal princípio norteador, notadamente na construção de parcerias estratégicas, é recorrente no discurso diplomático e nas análises de política externa a partir dos anos 30. Segundo o autor (grifo nosso):

"Esse caráter universalista associa-se às características territoriais e à diversidade étnica e cultural do país e exprime, segundo essa lógica, a pluralidade de interesses do Estado e da sociedade brasileira, as afinidades históricas e a decorrente diversidade de vínculos externos de natureza política, econômica e cultural, o que conduz à opção de não estabelecer alinhamentos automáticos, ainda mais em um cenário internacional marcado por elevado grau de incerteza quanto a sua evolução futura. Assim, segundo o ex-Chanceler Celso Amorim, "o Brasil, por suas dimensões, por sua complexidade, pelo seu tecido social, pela composição étnica e cultural de sua população, não cabe em nenhum bloco, político e econômico, ou em nenhuma área de influência" (VAZ, 1999, p.53).

No "sentido econômico", o universalismo apontado por Vaz (1999, p.53) associa-se ao "grau de diversificação dos fluxos comerciais brasileiros em sua origem, procedência e composição, caracterizando o país como o que se convencionou denominar *global trader*"⁵⁶. No sentido político, aponta para "uma presença ativa na cena internacional exercida nos diferentes foros multilaterais e em âmbito regional,

⁵⁶ Para uma discussão conceitual do tema, ver Rubens Antônio Barbosa e Luis Fernando Panelli César, "O Brasil como *Global Trader*", em FONSECA Jr, Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique, *op. cit.*, vol. I, p. 285-304, 1994.

bem como por meio de uma rede de relações bilaterais que estende-se a distintas regiões".

Para Vaz (1999, p.55), o pragmatismo, associado ao universalismo, é percebido como elemento tradicional da política externa e que, ao lado de valores e princípios por ela consagrados, lhe confere, enquanto política de Estado, alto grau de previsibilidade e uma sólida base de continuidade.

Kenkel (2010, p.44), aponta que a política externa brasileira mostra traços nítidos de uma potência emergente⁵⁷ que, segundo o autor, é uma subcategoria das potências médias⁵⁸, denominação da época da Guerra Fria. Para essas potências médias, Kenkel (2010) afirma que:

"A solução política a essa posição intermediária veio sob forma de um princípio de ação que ganhou o nome de **funcionalismo**: o estabelecimento de critérios segundo os quais um país mediano poderia identificar pautas específicas na agenda global onde um maior envolvimento renderia o máximo ganho em termos de perfil internacional" (KENKEL, 2010, p.44) (grifo nosso).

Ainda sobre essas potências, Kenkel (2010, p.44-45) aponta como os mais significativos elementos da política exterior, coincidentes com os das potências emergentes, uma "predileção distinta para agir através de instituições multilaterais; um apoio forte às normas e regras internacionais; uma preferência para a resolução pacífica dos conflitos (por meio, por exemplo, de negociação, mediação e operações de paz)"; e, completa o autor, "mais geralmente, a 'boa cidadania' nas relações internacionais". Para Kenkel (2010, p.45), "em termos amplos, a tendência das potências é de apoiar uma ordem internacional vigente à medida que lhes é possível maximizar a sua influência".

Em se tratando das potências emergentes, nas quais o Brasil⁵⁹ se enquadra, Kenkel (2010) afirma que:

⁵⁷ Segundo Kenkel (2013), o Brasil recebeu academicamente a denominação de potência emergente em meados dos anos 70, a despeito do termo descrever os países que emergiram do status de potências médias após o fim da Guerra Fria.

⁵⁸ Segundo Kenkel (2010), as potências médias originam-se no caso específico do Canadá e seu aparato militar durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945): "um país que era pequeno demais para exercer independentemente uma influência substantiva na política mundial, porém não suficientemente pequeno para ficar satisfeito com um simples papel de seguidor no cenário internacional".

⁵⁹ Para maiores detalhes sobre a categoria analítica das potências emergentes e a sua aplicabilidade ao Brasil, ver Kai Michael Kenkel, "South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper", *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 5, 2010 e Kai Michael Kenkel. "New missions and emerging powers: Brazil's involvement in MINUSTAH", em Christian Leuprecht, Jodok Troy e David Last, (orgs.)

"De fato, os temas sob consideração relacionados com a **resolução pacífica de conflitos**, revelam a clara tentativa de uma potência emergente sul-americana de consolidar um nicho na política internacional que acorda tanto com a sua vocação regional quanto com os seus interesses nacionais" (KENKEL, 2010, p.46) (grifo nosso).

No pós-Guerra Fria, os diplomatas Celso Lafer; Gelson Fonseca Jr (1994, p.54-66) diagnosticaram o sistema internacional como "transitório", "descontínuo", "instável" e "ambivalente", e "presidido por transformações que apontam para um processo "complexo, contraditório e pouco previsível".

Naquele novo contexto, Lafer; Fonseca Jr (1994, p.74-77) advogavam que o Brasil deveria focar a sua política externa de acordo com a sua própria visão da ordem internacional, de tal forma que lhe permita influenciar as forças em curso no sistema internacional na direção dos seus interesses. Nesse recorte, o Brasil deveria aproveitar-se das características transitórias do contexto internacional para maximizar o seu perfil de atuação externa. A transição do sistema implicava numa redefinição das regras de convivência internacional na qual a ONU ocupava um papel central, na medida em que esta era vista como a principal reguladora da ordem internacional e a principal fonte de legitimação das relações internacionais contemporâneas (Sardenberg, 2013, p.33-36).

Cervo; Bueno (2008, p.491-492) citam que na passagem dos séculos XX e XXI, a globalização agregou traços concretos à política exterior brasileira e à diplomacia, reforçando o papel do Estado como negociador internacional na defesa soberana dos interesses nacionais, na aliança com países emergentes com objetivos semelhantes - a começar com os da América do Sul - e no diálogo cooperativo e não subserviente com as grandes potências.

Recentemente, em seu discurso de posse, realizado em 28 de agosto de 2013, o atual Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, afirmou:

"Ao mesmo tempo, ganhou força nossa voz na defesa de nossos valores e interesses no plano multilateral e nos grandes debates da agenda internacional, do desenvolvimento sustentável aos direitos humanos e temas sociais, **das questões da paz e da segurança** ao sistema multilateral de

comércio. No contexto de uma crise econômica internacional que já se prolonga em demasia, o Brasil é hoje um ator incontornável⁶⁰ (grifo nosso).

4.2.3. PEB: O MULTILATERALISMO

O Brasil não ficou imune às transformações do mundo pós-Guerra Fria, o qual assistiu a notável aceleração do processo de globalização, com profundas repercussões sobre a estrutura do sistema internacional. Nessa moldura, o país deixou para trás a tradicional defesa de uma ideia de soberania fundada no isolamento, passando a desempenhar papel de "crescente importância em foros internacionais, com destacada atuação no tocante a questões multilaterais, como direitos humanos e proteção do meio ambiente", fruto da aplicação de uma "nova estratégia de inserção internacional baseada na liberalização de seu intercâmbio comercial proporcionou-lhe maior credibilidade junto à comunidade de nações" (SOUZA, 2002, p.17).

Nasser (2012, p.225) afirma que o multilateralismo se afirmou, para o Brasil, "como canal privilegiado de expressão de poder nas relações internacionais" como um "produto de uma complexa conjuntura de fatores sistêmicos e internos". Segundo o autor, o multilateralismo trata-se do instrumento que o Brasil elencou para "projetar influência no plano internacional e fazer valer o que seus agentes diplomáticos definiram como interesse nacional", e não por uma simples questão de escolha assentada somente na adesão incondicional a princípios de ação externa.

Todavia, no contexto da inserção brasileira no cenário sul-americano, Kenkel (2013, p.2-3) faz uma análise oferecendo um contraponto à questão do multilateralismo apresentada por Nasser (2012), considerando que o "poder" gerado pelo multilateralismo supracitado trata-se de uma "garantia" contra o poder de outros. Para o autor, os Estados daquela região "buscaram a proteção de estruturas jurídicas internacionais que limitaram o uso da força e garantiram a sua liberdade da influência alheia", já que, na prática, "são desprovidos de significativa capacidade defensiva relativa para defender sua autonomia". Nesse recorte, os países sul-americanos apoiam-se mais fortemente no multilateralismo como forma de proteção contra as desigualdades do sistema internacional, do que como um modo de contribuição ao bem público internacional ou, mais ainda, como foro de exercer responsabilidade ao

⁶⁰ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-embaixador-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-inistro-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em 29 julho 2014.

nível internacional. O autor aponta, ainda, as três funções tradicionalmente mais importantes do multilateralismo na região:

"prover garantias jurídicas de igualdade e autonomia a partir da nãointervenção; proteção contra eventual ingerência de potências maiores; e - na ausência de abertura para a concessão de poderes para formas transnacionais de integração regional - a capacidade de avançar interesses nacionais em vez de criar um *feedback* com instituições internacionais na definição desses" (KENKEL, 2013, p.3).

Miyamoto (2000, p.123), coloca que países médios como o Brasil, que não dispõem de armamento nuclear, nem tampouco utilizam a força para resolver suas divergências, têm apostado em outro tipo de participação nos assuntos mundiais, via instituições e regimes internacionais. Para Herz; Lage (2011, p.42), na questão nuclear, o Brasil também tem buscado marcar o seu comprometimento com os regimes multilaterais - embora mantenha sua recusa a aderir ao Protocolo Adicional ao TNP⁶¹, negociado junto à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Para os autores, a posição brasileira na questão nuclear, de uma maneira geral, fundamenta-se no argumento de que, além da prevenção da proliferação e do direito ao uso pacífico da energia nuclear, o desarmamento dos países detentores de armas nucleares é também um dos pilares do TNP e deve ter lugar central na agenda internacional.

O multilateralismo de reciprocidade⁶², por sua vez, caracterizou a política exterior do Brasil nos governos do ex-presidente Lula. Sua face mais visível foi materializada nas negociações comerciais da OMC, e no empenho em formar coalizões entre países emergentes para a defesa de posições comuns nos foros das Nações Unidas. Esse padrão de atuação também foi adotado nas discussões sobre segurança internacional, bem como em relação aos direitos humanos e outros temas da agenda internacional (CERVO; BUENO, 2008, p. 498).

⁶¹ O Brasil decidiu, em 1998, aderir ao tratado de Não-Proliferação Nuclear por entender que estaria contribuindo para a universalização e o fortalecimento de não-proliferação e desarmamento, tanto em seu aspecto horizontal (para os Estados ou atores que não possuem tais artefatos), como vertical (para os Estados que já as possuem). Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 10 Nov 2014.

⁶² A expressão "multilateralismo de reciprocidade" foi cunhada no primeiro mandato do ex-presidente Lula, para caracterizar a atual política externa brasileira. A expressão surgiu a partir da fala do presidente na reunião do G-8 em Davos, em 26 de janeiro de 2003, ao apresentar as reivindicações brasileiras em relação ao comércio internacional, quando o ex-presidente assim se expressou: "Queremos o livre comércio, mas um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade" (CERVO e BUENO, 2008, p. 496).

Mello (2012, p.169), ressalta que na atualidade a aposta brasileira no multilateralismo reflete o objetivo permanente de participar do processo de elaboração das normas da governança global, mas também incorporou a nova disposição do país a um maior protagonismo internacional dentro da dinâmica de arranjos, como o IBAS⁶³, o G-20⁶⁴ e os BRICS⁶⁵ ou, mais recentemente, por meio de iniciativas voltadas para o exercício de um papel de mediador no Oriente Médio ou o contencioso nuclear com o Irã. Na avaliação da autora:

"A atuação brasileira em agrupamentos diversos não significa um afastamento com relação ao multilateralismo de cunho universal". Ao contrário, é "um dos fundamentos da estratégia brasileira de projeção global, cujas ambivalências são em si características do padrão de inserção internacional em constituição nos últimos anos, marcado pelas incertezas quanto aos rumos da ordem internacional" (MELLO, 2012, p.169).

Segundo Vaz (2013, p.1-2), a aproximação brasileira na ordem mundial contemporânea, a partir de uma visão pragmática e realista, enfatiza o seu caráter assimétrico, a sua natureza inerentemente instável e as incertezas associadas a um número crescente de fontes de insegurança, associadas ao renascimento da competição geopolítica e estratégica sobre territórios e recursos naturais, à difusão global do crime organizado transnacional e aos desafios nas questões de energia, alimentos, meio ambiente, saúde e segurança cibernética. Tal perspectiva leva a política externa brasileira a abraçar um viés reformista relativo à sua própria posição na ordem internacional e nos principais mecanismos de segurança política, econômica e governança em nível global. Nesse cenário, a PEB expressa uma clara preferência pela multipolaridade como desejo de estrutura de poder e pelo multilateralismo como seu corolário, alinhados em quatro pressupostos básicos.

Assim, segundo o autor, multipolaridade e multilateralismo:

⁶³ O fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), tornou-se uma instância propícia para o diálogo político Sul-Sul focado nas questões globais, notadamente na reforma da ONU, na busca ao desenvolvimento juntamente com a segurança, o combate à pobreza e as políticas sociais, dentre outros (VAZ, 2013, p.6).

⁶⁴ Quanto ao G-20, Vaz (2013) infere que foi a iniciativa mais influente que o Brasil ajudou a forjar e estimular. O G-20 surgiu como o único sinal mais relevante de mudança no padrão do poder de decisão, altamente concentrado em questões econômicas, que tem prevalecido desde que as instituições de Bretton Woods foram estabelecidas (VAZ, 2013, p.7).

⁶⁵ O fórum Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), por sua vez, surgiu oportunamente para o Brasil como um grupo político de cooperação com capacidade de finalmente elevar seu status à de um ator internacional reconhecido no âmbito de um grupo selecionado, a fim de responder aos desafios de governança global em várias áreas temáticas, do Conselho de Segurança ao G-20 (VAZ, 2013, p.6).

a. Expressam melhor o padrão complexo e difuso de realidades de poder em várias áreas temáticas, em um mundo altamente interdependente;

b. Fornecem um contexto mais favorável para negociar e acomodar as tensões derivadas das disputas de poder, diferenciando, e muitas vezes competindo entre si, com as perspectivas e respostas políticas para os grandes desafios globais nos campos políticos, econômicos e estratégicos;

c. São mais propensos e aptos para a promoção e preservação da estabilidade a níveis global e regional; e,

d. Fornecem um contexto político mais favorável aos países dispostos a melhorar seu próprio perfil internacional.

É a partir deste fundo, essencialmente normativo, que a abordagem do Brasil, para a mudança da ordem global, e a sua própria participação e aspirações internacionais, como um ator global em ascensão, deve ser avaliada (VAZ, 2013, p.2).

4.3. CONCEITO, TIPOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

Segundo Uziel (2010, p.19-20), não há um consenso no seio das Nações Unidas sobre a definição de "operações de manutenção da paz", fruto de razões históricas e políticas. "Nem mesmo sobre a terminologia existe um acordo⁶⁶ – alguns preferem *peace operations*, outros, *peacekeeping operations*, outros *peacekeeping missions* ou ainda *peace forces*"⁶⁷.

Dentre os diversos autores e as várias definições para *peacekeeping* existentes na literatura, Bellamy e Williams (2010, p.17-18) ressaltam que a “Agenda para a Paz” de 1992, do então Secretário-Geral das Nações Unidas Boutros-Ghali, marcou algo

⁶⁶ Segundo Kenkel (2013, p.122) há muita confusão sobre a nomenclatura das missões de paz. As "operações de paz" (*peace operations*) é o termo mais preciso e adequado para descrever a categoria global de todos os tipos de operações da ONU e de outras organizações, em todas as suas "gerações" (descritas adiante). As operações de "manutenção da paz" (*peacekeeping*) referem-se apenas à uma subcategoria de tais operações (de "primeira geração", que pressupõe manter uma paz existente), e que agora compõem uma parte muito pequena de atividades globais - e, portanto, não é um termo exato para a atividade global - uma vez que não inclui a "imposição da paz" (*peace enforcement*) e "construção da paz" (*peacebuilding*). O termo "operação" geralmente se refere a uma forma de esforço mais ampla do que uma "missão", cujo termo é mais prevalente no vocabulário militar. Assim sendo, é, por conseguinte, conceitualmente errado se referir à categoria global como "operações de manutenção da paz/missões de paz"; em vez disso, a terminologia adequada é "operações de paz.", mais abrangentes e precisas. O nome do Departamento de "Operações Manutenção da Paz" das Nações Unidas (*United Nations Department of Peacekeeping Operations*) é efetivamente um anacronismo que não se deve confundir na análise dessas operações.

⁶⁷ UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília, DF: FUNAG, 2010. p.19-20.

como um “divisor de águas” na maneira que o termo *peacekeeping* foi dividido e contextualizado.

Bellamy e Williams (2010, p.56) ressaltam que no ano de 2005, o então Subsecretário para Operações de Manutenção da Paz, Jean-Marie-Guéhenno, olhando para o futuro, circulou um memorando entre seu pessoal e todas as sedes do DPKO delineando suas prioridades para os próximos cinco anos. Intitulado "*Peace Operations 2010*", o memorando continha cinco objetivos⁶⁸ relacionados à pessoal, doutrina, parcerias, recursos e organização.

A ONU, por sua vez, publicou um documento normativo em 2008 intitulado *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, ou "Doutrina Capstone"⁶⁹, no qual procurou introduzir uma orientação doutrinária de manutenção da paz em todas as operações. Esta iniciativa fez parte de um esforço mais amplo para desenvolver uma base doutrinária para os trabalhos de manutenção da paz da ONU, com o desenvolvimento de políticas, procedimentos operacionais padrão (em inglês, SOPs) e diretrizes para orientar e apoiar o trabalho do pessoal (FAGANELLO, 2013, p.166-169).

Em relação aos autores atuantes no meio acadêmico brasileiro, Fontoura (2005, p.107)⁷⁰, com experiência de muitos anos de trabalho nas Nações Unidas, passando por várias funções de chefia naquele Órgão, consolida de maneira simplificada as operações de manutenção da paz em dois tipos (gerações) fundamentais: as operações "clássicas" ou de "primeira geração", que predominaram até 1987 (as exceções desse período foram a UNTEA no Irian Ocidental, entre 1962 e 1963, e a ONUC no Congo, entre 1960 e 1964, que podem ser consideradas as precursoras das operações multidisciplinares), e as de "segunda geração" ou "multidisciplinares", a partir de 1988 (mesmo que, segundo o autor, nesse período também tenham sido criadas operações que poderiam ser enquadradas como de primeira geração).

⁶⁸ Segundo Bellamy e Williams (2010), desses objetivos restou o quadro estratégico e o plano de ação necessários para atingir a missão precípua do DPKO: proteger e fortalecer a paz frágil por meio de um planejamento efetivo; conduzir e apoiar a transição das operações de paz da ONU.

⁶⁹ United Nations. Department of Peacekeeping Operations; Department of Field Support. *Principles and Guidelines* (Doutrina Capstone). New York, 18 jan. 2008a. Disponível em: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 31 julho de 2014.

⁷⁰ As características das operações de paz "clássicas" e "multidisciplinares" classificadas por Fontoura (2005) são as mesmas das "tradicionais" e "multidisciplinares", respectivamente, segundo a taxionomia de Doyle e Sambanis (2006), já descritas.

A fim de facilitar o estudo em tela, será utilizada a classificação de Kenkel⁷¹ (2013, p.125) que, por sua vez, utiliza amplamente os conceitos e a progressão histórica da prática das operações de paz, segundo Bellamy e Williams (2010), para classificá-las. Segundo o acadêmico, as operações são enquadradas em cinco gerações⁷², sem que haja, no entanto, consenso sobre sua delimitação exata.

Na "primeira geração", ou das "operações tradicionais", ocorridas durante a Guerra Fria, as missões da ONU ocorriam amparadas pela "*Holy trinity*" em locais onde havia, de fato, uma paz para manter, após um fim (ainda que potencialmente temporário) de um conflito armado por intermédio de uma trégua ou cessar-fogo. As forças de primeira geração normalmente atuavam sob o abrigo do Capítulo VI da Carta da ONU, sendo levemente armadas, e operando sob regras de engajamento (ROE) estritamente limitantes (KENKEL, 2013, p. 125-127).

As operações de paz tradicionais são norteadas na expressão "*Holy trinity*"⁷³ para designar os três princípios básicos, interdependentes e imprescindíveis a uma operação de manutenção da paz: o consentimento do país anfitrião, a imparcialidade e o uso mínimo da força – princípios curiosamente extraídos da experiência da UNEF I⁷⁴, cuja decisão partiu da Assembleia-Geral e não do Conselho de Segurança (DIEHL, 2008, p.6).

Diehl (2008, p.52-53) faz um estudo sobre as transformações no cenário da política internacional até o final da Guerra Fria que levaram a mudanças profundas na natureza e na extensão das operações de paz. Segundo o autor, o desenvolvimento das operações de paz foi o resultado de um processo evolutivo, com vários

⁷¹ A classificação proposta por Kenkel (2013) destina-se a servir a um propósito didático, propondo uma estrutura básica para o florescente debate dos acadêmicos brasileiros em torno das operações de paz, ao invés de uma caracterização definitiva da prática dos "capacete azuis" (KENKEL, 2013, p.122-123).

⁷² Segundo Kenkel (2013), as gerações são divididas com base em três fatores principais: o nível de força usado pelo componente militar das operações; o tipo e a profundidade das tarefas realizadas por seu componente civil; e, no caso da última geração, o aumento de compartilhamento da carga de trabalho da ONU com as organizações regionais. De um modo geral, como elas evoluíram através das gerações, as operações de paz da ONU passaram de uma postura reativa, que procura congelar ou atenuar conflitos, para uma pró-ativa, que procura influenciar o seu resultado.

⁷³ O conceito original da "Trindade Santa" para as operações de paz foi cunhado por Alex Bellamy e Paul Williams (2010, p.173).

⁷⁴ A UNEF I foi estabelecida entre 1956 e 1967 para assegurar e supervisionar a cessação das hostilidades, incluindo a retirada das Forças Armadas da França, Israel e Reino Unido a partir de território egípcio e, após a retirada, para servir como um separador entre as forças do Egito e de Israel. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefi.htm>. Acesso em 31 julho 2014.

precedentes encontrados nas operações anteriores (de "primeira geração"), e que gerou a ideia de construção da paz (*peacebuilding*).

A partir daquele marco histórico, Diehl (2008, p.53-54) divide as mudanças de acordo com a "demanda" e a "oferta" por operações de paz. Neste diapasão, o autor sustenta que a "demanda" foi fruto do novo paradigma de *peacebuilding* que surgia, emoldurado no fato que a maioria das ameaças à paz e segurança internacionais nos anos 90 eram os conflitos civis - incluindo os Estados falidos - mais predominantes que os conflitos⁷⁵ entre Estados das décadas anteriores. Ademais, as atividades de *peacebuilding* tornaram-se uma extensão lógica das intervenções militares nesses conflitos, no novo contexto da grande preocupação com o indivíduo, com os direitos humanos e com a legitimidade governamental. Essa aproximação também reconhecia a democracia global como um ponto chave, mas colocava mais ênfase nas normas humanitárias internacionais (DIEHL 2008, p.53-54).

Em relação à "oferta", o fim da Guerra Fria explica melhor o aumento das operações de paz em termos "numéricos", mas não em termos de expansão de suas "funções" (que se encaixa em termos de "demanda", já explicado anteriormente). A oferta aumentou em virtude da maior complacência do P-5 e da comunidade internacional como um todo em permitir o controle dos conflitos por parte das Nações Unidas e de outras organizações internacionais, de modo crescente. Não obstante, as tarefas atribuídas às operações de paz não eram mais aquelas realizadas pelas superpotências no passado, nem os programas de assistência, designados para tratar problemas similares, providos por aqueles líderes (DIEHL 2008, p.53).

No contexto supracitado, as operações de paz evoluíram para as operações de "segunda geração", ou "mais amplas" (*wider*), segundo classificação de Bellamy e Williams (2010, p.193-194), ou, ainda, "multidimensional". Segundo Kenkel (2013, p.127), estas operações são caracterizadas pela adição de tarefas civis relacionadas com a transição política do conflito, sem o acompanhamento do aumento na permissão para usar a força militar. Bellamy e Williams (2010, p.194) atribuem a essas missões "mais amplas" seis características distintivas: ocorrem dentro de um

⁷⁵ Essa mudança na natureza dos conflitos com o que Mary Kaldor e outros autores rotularam de "novas guerras", caracterizava-se mais relevantemente pela prevalência do conflito interno sobre os conflitos entre Estados, a desterritorialização do conflito e um foco na identidade, criando um cenário internacional imprevisível pelos autores soberanistas da Carta (FETHERSTON 1994, 20 apud KENKEL, 2013, p.127).

contexto de violência em curso; em um contexto de "novas guerras"; assumem novas tarefas civis; devem interagir com um número crescente de agentes humanitários em emergências complexas; muitas vezes experimentam mudanças lisonjeadoras em seus mandatos; e sofrem de uma lacuna considerável na relação entre os seus meios e fins.

As tarefas civis típicas das operações de "segunda geração", acrescentadas aos mandatos militares clássicos de "primeira geração", incluem a organização de eleições (essencial para a transformação do conflito de violento para a afirmação política); desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR); prestação de ajuda humanitária; promoção dos direitos humanos, assistência aos refugiados, e capacitação do governo (KENKEL, 2013, p.129).

Kenkel (2013, p.128) ressalta que o então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali lançou, em 1992, sua "Agenda para a Paz", buscando codificar as mudanças no cenário internacional pós-Guerra Fria, bem como possíveis respostas da ONU para eles. Nela, o Secretário-geral tira conclusões gerais sobre o papel da segurança coletiva da Organização, atribuindo um papel central para as operações de paz. O documento estabelece uma tipologia, que é válida ainda hoje, de cinco tipos de "atividades" que compõem as operações de paz modernas. Devido às suas origens como um documento da ONU, a Agenda adota uma estrutura fortemente legalista neste ponto, obrigando-o a distinguir entre o que são, essencialmente, as atividades do Capítulo VI e as do Capítulo VII. As atividades do Capítulo VI incluem:

a. *Preventive diplomacy* - é a ação para prevenir litígios que surjam entre partes, para precaver que disputas existentes se transformem em conflitos, e para limitar a propagação do último momento em que ocorrerem.

b. *Peacemaking* - é a ação de trazer as partes hostis ao acordo, essencialmente por meio de meios pacíficos como as previstas no Capítulo VI da Carta da ONU.

c. *Peacekeeping* - é a implantação de uma presença das Nações Unidas no campo, até então com o consentimento de todas as partes interessadas, envolvendo normalmente militares e/ou policiais das Nações Unidas assim como civis, frequentemente (UNITED NATIONS, 1992 p. 20-21).

Segundo Fontoura (2005, p.35), a quarta atividade, o *peace enforcement* ou a imposição da paz, utilizada somente quando todos os outros esforços falharem, corresponde às ações adotadas à luz do capítulo VII da Carta da Organização, incluindo o uso da força armada para manter ou restaurar a paz e a segurança

internacionais, nas quais o Conselho de Segurança tenha determinado a existência de uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão.

Fontoura (2005, p.109) discorre que o Capítulo VII da Carta trata das ações relativas a ameaças e rupturas da paz e dos atos de agressão, no qual reconhece em seu Artigo 39 a responsabilidade do Conselho de Segurança para determinar a existência de quaisquer ameaças e rupturas da paz ou atos de agressão, fazendo recomendações ou, ainda, decidindo quais serão as medidas adotadas de acordo com os Artigos 41 e 42, tudo isso com a finalidade de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Por fim, Fontoura (2005, p.34-35) cita a quinta e última categoria da Agenda, a chamada o *peacebuilding*, ou construção da paz, referindo-se às iniciativas voltadas para o tratamento dos efeitos após o conflito ocorrido, visando fortalecer o processo de reconciliação nacional por meio da implementação de projetos destinados a recompor as estruturas institucionais e a recuperar a infraestrutura física, além de ajudar na retomada das atividades econômicas.

Após a implantação da Agenda nas operações de paz que se seguiram, a ONU sofreu fortes reveses⁷⁶ nas operações em curso na Somália (1992-1995), em Ruanda (1993-1996) e na ex-Iugoslávia (1992-1993) que pareciam invalidar os benefícios alcançados no histórico dessas operações no seio das Nações Unidas. Em 1995, perante os acontecimentos, em contraste com o tom otimista de 1992, Boutros-Ghali reconheceu a complexidade do cenário de atuação das missões e ampla dimensão das tarefas atribuídas. Como consequência, ele achou necessário publicar um "*Supplement to an Agenda for Peace*", "em que reafirmava inteiramente os princípios tradicionais das operações de manutenção da paz e abstinha-se de propostas polêmicas" (UZIEL, 2010, p.60).

As operações de paz de "terceira geração", ou operações de "imposição da paz" (*peace enforcement*), são caracterizadas pelo aumento da permissão do uso da

⁷⁶ Uziel (2010), aponta que nas próprias "lições aprendidas", extraídas pelas Nações Unidas, parecia claro que dois erros básicos haviam sido cometidos: 1) as missões haviam sido criadas para substituir o diálogo e o acordo políticos que não existiam naqueles conflitos; 2) confrontada com essa dificuldade, a comunidade internacional (representada, ao menos simbolicamente, pelo Conselho de Segurança) reagiu com a decisão de que os *peacekeepers* deveriam fazer a guerra, embora não dispusessem de meios ou de mandato adequados. O Secretário-geral atribuiu responsabilidade pelo ocorrido ao Conselho e a diversos governos por sua falta de vontade política, bem como ao próprio Secretariado, por seu engessamento burocrático. No terreno, esses erros resultaram em falta de unidade de comando; confusão sobre os mandatos; disparidade entre meios e fins; atenção excessiva à imprensa e às pressões da opinião pública doméstica dos contribuintes de tropas (UZIEL, 2010, p.60).

força para impor os objetivos do mandato, sem mudança significativa na natureza do mandato e das tarefas de transição clássicas dos mandatos de "segunda geração". Estas missões são normalmente enviadas à luz do Capítulo VII da Carta. Os eventos particulares que culminaram com o surgimento desse novo tipo de operação de paz podem ser encontrados nos três grandes fracassos de manutenção da paz na década de 1990: as missões em Ruanda, Somália e Bósnia (KENKEL, 2013, p.130).

Com base no "horror da inação" (ICISS 2001, p.1), com o qual a ONU tinha se confrontado naquelas operações, devido à sua persistente equação de "soberania com inviolabilidade das fronteiras", e aos limites estritos que se seguiram sobre o uso da força, os direitos humanos começaram a ganhar terreno normativo, e a predominância dos direitos dos Estados sobre os dos indivíduos se tornou cada vez mais objeto de contestação. Depois de uma retração inicial - fase em que nenhuma nova missão foi criada durante a década de 1990 - houve um aumento significativo no uso da força por parte das Nações Unidas e das organizações regionais autorizadas por elas, e para o aumento da inclusão dos impulsos humanitários no trabalho da ONU, tanto dentro como fora das operações de paz em si (KENKEL, 2013, p.131).

Essas mudanças, juntamente com as lições aprendidas a partir daquelas missões fracassadas, e de um certo número de dificuldades anteriores da ONU, seriam codificadas em 2000 no chamado Relatório Brahimi. Excepcionalmente franco⁷⁷ em sua crítica às fraquezas da ONU, o Relatório fez 69 recomendações concretas para o aperfeiçoamento das operações de paz da ONU nas áreas de doutrina e estratégia, implantação de capacidades, planejamento e apoio, e política de informação. O Relatório é um documento fundamental para a compreensão da natureza e do funcionamento de operações de paz modernas e destaca-se como uma fonte de leitura obrigatória (KENKEL, 2013, p.131).

A "quarta geração" de operações de paz na presente tipologia consiste das operações de consolidação da paz "robustas" que combinam elevada permissão para uso da força com tarefas civis aprimoradas, mais intrusivas em termos de efeitos sobre a autonomia local do que as de "segunda geração" (BELLAMY e WILLIAMS, 2010, p.231). Essas missões são por vezes descritas pelas doutrinas nacionais e

⁷⁷ Segundo Pugh (2008), Brahimi afirmou que as forças da ONU deveriam ser capazes de defenderem-se de forma eficaz, e que esta deve incluir a defesa imparcial do mandato. À luz da experiência angustiante do Tenente-general canadense Roméo Dallaire em Ruanda, Brahimi sugeriu que a manutenção da paz precisava ser mais flexível e robusta.

literatura analítica como "operações de apoio à paz". Como conceito, a definição canônica de "construção da paz" como prática das Nações Unidas é capturada da Agenda de Boutros-Ghali para a Paz (KENKEL, 2013, p.132).

A "construção da paz" surgiu no rescaldo do fim do Guerra-Fria, uma época depois anunciada por muitos como o triunfo definitivo do capitalismo de livre mercado e a democracia liberal. Além disso, os resultados da investigação no início dos anos 1990 ligando a forma interna dos Estados com sua condução da política externa - especificamente a hipótese da "paz democrática", argumentando que as democracias liberais não iniciaram guerras - assumiu a influência cada vez mais forte dentro dos governos ocidentais e instituições multilaterais. Assim, a implementação da "construção da paz", na prática, sempre assumiu traços associando o capitalismo mercantilista com uma forma específica e liberal da democracia (KENKEL, 2013, p.132-133).

Para Kenkel (2013, p.134), o esforço necessário para coordenar os vários atores e suas agendas parcialmente divergentes é um dos principais desafios dentro das operações de *peacebuilding*, de tal forma que a resolução dessas questões tem lugar destacado no mais recente e abrangente documento da ONU sobre as operações de paz até à presente data, a "Doutrina Capstone", do DPKO.

Finalmente, existe evidência empírica, embora a literatura analítica é ainda escassa, do surgimento de uma "quinta geração" de operações de paz. O que define este tipo de missão à parte é o seu caráter "híbrido" - implantam tropas e pessoal da polícia sob um comando misto, com as ambas as Nações Unidas e organizações regionais enviando tropas para as mesmas missões, com cadeias de comando separadas e formas distintas de mandato. Diferentemente das missões do Capítulo VIII e seu tempo limitado de imposição da paz primariamente e da alta utilização de mandatos de força, as missões híbridas envolvem a implantação simultânea de tropas da ONU e de uma organização regional (KENKEL, 2013, p.135).

Segundo Kenkel (2013, p.135), essas missões refletem uma crescente mudança na divisão do trabalho no sistema global de operações de paz. O ponto central para essa mudança é a mudança de atitude, ao longo dos últimos 15 anos, desde meados da década de 1990, das potências ocidentais em direção à intervenção internacional. Castigadas pelas falhas na manutenção da paz em Ruanda, Somália, e mais nas proximidades, na Bósnia, as potências ocidentais tinham se retirado cada vez mais das missões de paz no fim da década de 1990.

Após os atentados de 11 setembro de 2001, as potências da OTAN centraram suas atenções sobre as missões no Iraque e Afeganistão. Como resultado, a composição de tropas ONU foi deslocado, resultando no surgimento do Sul como fonte predominante de tropas de paz.

4.4. MOTIVAÇÕES BRASILEIRAS PARA AS OPERAÇÕES DE PAZ

Segundo Uziel (2010, p.80), a tradição multilateral do Brasil "está diretamente ligada a temas fundamentais como a defesa da igualdade dos Estados e a democratização das relações internacionais". Essa postura multilateral brasileira refletiu-se na atuação do país na Liga das Nações, inclusive na crise que levou ao abandono da organização em 1926, ocasião em que o Brasil agiu para assegurar um multilateralismo efetivo, além dos privilégios normalmente concedidos às grandes potências.

Uziel (2010, p.81) coloca que na Conferência de São Francisco, em 1944, o Brasil esteve diretamente envolvido em questões centrais da criação de um novo mecanismo de segurança coletiva para a futura Organização das Nações Unidas, que ora se desenhava, em moldes diferentes do fracassado existente à época da Liga das Nações. Nesse contexto, o país:

"1) Advogou a inserção de cláusulas que permitissem a legítima defesa individual ou coletiva, processo que resultou no artigo 51 da Carta; 2) Insistiu na inconveniência do veto e tentou limitar seu escopo. Estando claro que esse era um ponto inarredável para os Cinco Grandes, aderiu a seu princípio guia de privilegiar o estabelecimento da Organização; 3) Atuou para deixar claro que a Assembleia Geral também disporia de competências, ainda que subsidiárias, na área de paz e segurança; 4) Foi instrumental na formulação do texto que viria a constituir o artigo 2.º 7., que veda às Nações Unidas interferirem em assuntos internos aos Estados; 5) Sustentou que a nova Organização deveria ter uma vocação universal, exigindo dos membros apenas adesão a seus princípios e propósitos. No que concerne ao funcionamento das Nações Unidas, o Brasil foi particularmente afeito à ideia de conferências de revisão periódicas, que pudessem, talvez, lhe conduzir ao almejado assento permanente no Conselho de Segurança" (UZIEL, 2010, p.81-82).

Para Uziel (2010, p.81), essa postura brasileira está "na raiz do papel que o país ainda representa nas Nações Unidas, de Estado moderado, que se vê como ator autônomo e promotor de consensos".

Williams e Bellamy (2013, p.18) elencam cinco grupos de racionalidades (fatores) motivadores potenciais (e não mutuamente exclusivos) para o fornecimento

de forças de paz, relacionados a interesses políticos, de segurança, econômicos, institucionais e normativos dos Estados.

As racionalidades políticas orientam os Estados a participarem de missões de paz como um meio de ajudá-los a atingir outros objetivos políticos; as de segurança induzem os Estados a acreditarem que as missões de paz promovem seus interesses de segurança mais amplos; as racionalidades econômicas relacionam-se ao reembolso das Nações Unidas para as tropas e material de emprego militar utilizados, ao pagamento individual de militares em missões destacadas, além da possibilidade da participação de firmas privadas e corporações nacionais em contratos com a ONU; as institucionais relacionam-se às próprias instituições burocráticas civis-militares do país, tais como as Forças Armadas; e, por fim, as normativas, relativas à imagem que o próprio Estado faz de si mesmo, seja como “bom samaritano global”, “bons cidadãos internacionais” ou seja como pertencente a um grupo de Estados “não-alinhados” como alternativa à hegemonia das grandes potências (WILLIAMS e BELLAMY, 2013, p.18-20).

Kenkel (2013a, p.340) aplica os grupos de racionalidades (princípios) descritas acima, para o caso do Brasil, concluindo que as motivações do país para a participação em operações de paz caem quase que exclusivamente nas categorias política, normativa e institucional, enquanto as preocupações de ordem econômica e de segurança desempenham um papel insignificante. Na verdade, segundo o autor, a história da mudança da participação do país na última década é de uma troca de considerações normativas para políticas, bem como um ajuste cada vez maior entre as operações de paz e as preocupações institucionais das Forças Armadas.

Fruto de deliberações entre os Poderes Executivo e Legislativo sobre o envio de tropas brasileiras para o exterior em missões de paz da ONU, Uziel (2010, p.90-91) listou sete fatores para explicar as motivações da participação do país nessas missões:

- a. Inserir plenamente o país no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas, que voltou a ser atuante após o fim da Guerra Fria (político/normativo);
- b. Aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão das Nações Unidas (político);
- c. Cumprir os preceitos que regem as relações internacionais do Brasil constantes do artigo 4º da Constituição Federal de 1988 (normativo);

d. Reforçar a própria ideia de multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam as decisões, inclusive para minimizar questões como o *double standards* do Conselho de Segurança (normativo/político);

e. Validar a candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança (político);

f. Aproveitar oportunidades de cooperação identificadas no curso da implementação dos processos de paz (político); e,

g. Proporcionar maior experiência internacional para as Forças Armadas (institucional).

Uziel (2010, p.100) divide em um quadro os interesses levantados nos diversos casos de envio de forças de paz em três grandes categorias, a fim de permitir a comparação entre eles:

“Os interesses “internos” são relativos a interesses que a participação em missões de paz possa realizar, mas que se localizem no campo da legalidade ou das agências domésticas brasileiras; “bilaterais/regionais” referem-se a interesses que as missões podem promover entre o Brasil e o país anfitrião ou países da região circundante ou outros contribuintes de tropas; “institucionais” dizem respeito a interesses manifestados nas Nações Unidas como organização internacional com uma política interna própria” (UZIEL, 2010, p.99).

Internos	Bilaterais/regionais	Institucionais
<ul style="list-style-type: none"> - Cumprir os princípios do artigo 4º da Constituição; - Treinar as Forças Armadas; - Promover o papel dos militares na sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Solidarizar-se com o país egresso de conflito; - Adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; - Adensar relações com outros TCCs; - Promover o comércio e os investimentos brasileiros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimar candidatura a vaga permanente no Conselho de Segurança; - Fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica dos conflitos; - Maximizar a influência brasileira no Conselho de Segurança durante biênios eletivos; - Demonstrar capacidade de mobilização.

Quadro 5 - Interesses brasileiros em contribuir para missões de paz

Fonte: Uziel (2010, p.100)

Kenkel (2013a, p.341) cita outra análise expandida dos fatos supracitados, segundo W. Alejandro Sánchez Neto, com algumas diferenças nos seguintes aspectos:

- a. “Síndrome do bom samaritano internacional”, centrada na provisão de bens públicos (tais como a paz), em áreas não associadas com o interesse nacional (normativo);
- b. Interesse estratégico nacional, como encarnado no progresso em direção a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (político);
- c. Compensação monetária das Nações Unidas (econômico);
- d. Treinamento de combate real para as Forças Armadas (institucional);
- e. Orgulho nacional: imagem e prestígio (político).

Curiosamente, as diferenças entre estes dois conjuntos de listas ecoam a divisão entre o estabelecimento da política externa e as Forças Armadas e o Ministério da Defesa. Aqui, o Itamaraty segue uma lógica predominantemente política, com algumas conotações normativas, enquanto a militar tem, com igual clareza, identificado uma série de vantagens institucionais para o envio de tropas para as Nações Unidas. A compensação econômica desempenha na melhor das hipóteses um papel insignificante (KENKEL, 2013a, p.341).

Kenkel (2013a, p.345) conclui que o aumento do perfil de manutenção da paz do Brasil é o resultado de uma justaposição de fatores, dentro de ambas as comunidades supramencionadas.

Sobre a questão dos países contribuintes de forças de paz para as Nações Unidas, Coleman (2013, p.48) descreve que oficialmente a ONU advoga que os Estados contribuem com o que podem, em termos humanos e materiais, e com o que podem pagar, em termos financeiros. Nesse contexto, alguns países enquadram-se no conceito de países de pequenas contribuições (*token*, ou "simbólicas"), seja pelo tamanho, seja pelo tipo de contribuição oferecida. Entretanto, segundo a autora, a noção que as contribuições menores ou "simbólicas" são simples contribuições "ordinárias" diminuiu gradualmente, para mostrar que as restrições de recursos não são levantadas para pesquisas minuciosas, por três razões principais:

- a. Os países contribuintes "simbólicos" de tropas constituem a maioria dos países contribuintes ordinários;

b. O número e a natureza dos países contribuintes "simbólicos" de tropas contradizem a noção que esse "simbolismo" é reservado aos Estados que enfrentam restrições absolutas em seus recursos militares e financeiros; e,

c. Portfólios de contribuições de tropas que a maioria dos países contribuintes de tropa (*troop-contributing countries*, ou TCC) mantêm confirmam que o "simbolismo" emergiu como um tipo distinto de contribuição. A grande maioria desses portfólios sugerem que países contribuintes "simbólicos" representam uma estratégia deliberada de espalhar recursos militares sobre mais operações multilaterais.

Na tipologia de contribuições "simbólicas" de tropas em operações de paz, encontram-se contribuições nos seguintes segmentos (COLEMAN, 2013, p.52-53):

a. *Staff Officers* (oficial de Estado-Maior), que vai desde o *Force Commander* (comandante de todo o contingente militar) aos oficiais, normalmente de patentes superiores, componentes de Estados-Maiores;

b. *Military Observers* (observadores militares), oficiais de patentes intermediárias desarmados, com a missão de verificar *in loco* o cumprimento do mandato;

c. *Troops formed contingent* (contingentes de tropas), também conhecidos como TCC, unidades operacionais (batalhões, companhias etc.) em contingentes completos.

Dentro do conceito de contribuintes "simbólicos", até o ano de 2004 - quando do envolvimento brasileiro no Haiti - o Brasil poderia se encaixar no conceito supracitado. KENKEL (2013a, p.346). Com exceções das tropas componentes da UNEF I (1956-1967), da UNOMOZ (1993-1994) e da UNAVEM III em Angola (1995-1997), além do significativo contingente policial na UNTAET (1999-2002), a contribuição brasileira pré-MINUSTAH limitava-se a envios irregulares de observadores militares e funcionários civis. Mesmo naquelas missões, primordialmente, "as tropas brasileiras exerciam papéis não combatentes, como assistência médica, limitando-se a empregar a força com base nas regras de engajamento em vigor restritas ao Capítulo VI da Carta" (KENKEL, 2013b, p.8-9).

Nasser (2012) também corrobora com o pensamento de Kenkel. Para o autor, até o envolvimento do país no Haiti, o Brasil limitou-se a ceder militares, observadores eleitorais, técnicos judiciários, policiais e médicos em missões civis e militares da ONU, "sem que o esforço adquirisse grande monta ou revelasse uma nova tendência de política externa que não um maior entusiasmo pelas Nações Unidas e uma leve

disposição em contribuir para o sistema de segurança coletiva". As exceções a essa tendência foram Angola e Moçambique, na primeira metade da década de 1990 e, posteriormente, Timor-Leste e Haiti (NASSER, 2012, p.216).

Em relação ao processo decisório brasileiro, Nasser (2012, p.222) advoga um "casamento de conveniência" da vontade brasileira de prestar solidariedade a um país da região com o aumento de seu perfil multilateral, impulsionado com a disposição da comunidade internacional em delegar ao Brasil a responsabilidade pela liderança do componente militar da operação. Desta forma, segundo o autor, as motivações da diplomacia brasileira em aceitar a indicação para liderar a MINUSTAH, em 2004, têm duas origens principais:

a. "O desejo de aumentar a projeção do Brasil no mundo, elevar o perfil de sua atuação multilateral e exercer maior influência sobre regiões que repute fazer parte de sua zona de influência"; e,

b. "A tentativa de prestar solidariedade ativa a um país com o qual se identifica, e que atravessava crise política, institucional e humanitária" (NASSER, 2012, p.222).

4.5. O BRASIL E AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: DOIS MOMENTOS

Fontoura (2005, p.211) afirma que o início da participação do Brasil em iniciativas de organismos internacionais voltadas para a manutenção da paz se deu em dois episódios: a presença de um oficial da Marinha na Comissão da Liga das Nações que administrou a região de Letícia, entre 1933 e 1934, e de três oficiais, um da Marinha, um da Aeronáutica e outro do Exército, além de diplomatas, na Comissão das Nações Unidas para os Bálcãs, que operou na Grécia, já sob a égide das Nações Unidas, entre 1947 e 1951.

Fontoura (2005, p.217) ressalta que a participação brasileira em missões de paz pode ser dividida em dois momentos (períodos) históricos: entre 1957 e 1967, e de 1989 aos dias atuais. Esses dois períodos - sobretudo no segundo - correspondem aos dois momentos de maior atividade da ONU no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais: o auge das operações de manutenção da paz "clássicas", de "primeira geração", e o período das operações de manutenção da paz multidimensionais de "segunda geração", no recorte pós-Guerra Fria, respectivamente.

Nasser (2012, p.216) coloca que durante os governos militares, principalmente a partir dos anos 1970, o Brasil adotou uma política de distanciar-se das Nações

Unidas, fruto do entendimento que a dinâmica de funcionamento da organização estaria contribuindo para o “congelamento do poder mundial” entre as superpotências EUA e União Soviética⁷⁸. O afastamento do Brasil do multilateralismo político, ou a “autonomia pela distância”, foi materializado, entre outras maneiras, “pela decisão de não procurar ocupar assentos não permanentes no Conselho de Segurança da ONU e de não se envolver em suas operações de paz”.

Neste diapasão, Uziel (2010, p.85) acrescenta que esse afastamento do Brasil teve como umas das causas a percepção que as Forças Armadas deveriam atuar no combate aos inimigos internos do regime, e não ser empregada no exterior. Ainda sobre esse período, Velásquez (2013, p.50-51) infere que o regime militar tinha uma ambiciosa agenda que incluía o desenvolvimento de artefatos nucleares, mas que excluía a participação no Conselho de Segurança e nas operações de paz.

As operações de paz no recorte temporal da Guerra Fria lidaram com conflitos entre o Estado e as suas forças armadas e, tinham, basicamente, a função “de buscar o cessar-fogo, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz”. Após o término da bipolaridade, os conflitos armados intraestatais se intensificaram e as missões incorporaram novas funções, atividades e objetivos (AGUILAR, 2012, p.431). Nesse contexto, os mandatos das missões ampliaram sua pauta para as questões de segurança, direitos humanos, eleições, e outras atividades, com o objetivo de auxiliar o governo local à construção de uma paz mais duradoura (AGUILAR, 2013, p.1).

Desta forma, após a Guerra Fria, a natureza das tarefas desempenhadas pelos enviados brasileiros acompanhou as mudanças no âmbito das próprias operações, advindas da nova agenda mundial coerente com o novo contexto multilateral, no sentido de extrapolar as tarefas puramente militares para “incorporar a assistência humanitária, a supervisão eleitoral, a realização dos direitos humanos, o fomento a promoção do desenvolvimento e a construção de instituições estatais” (NASSER, 2012, p.216).

Nesta moldura, Fontoura (2005, p.214-215) argumenta que diferentemente dos anos 60, quando a cooperação brasileira restringia-se ao aporte de tropas militares - notadamente o envio de tropas para a UNEF I e a prestação de serviços de apoio

⁷⁸ Segundo Nasser (2012), “essa tese, esposada pelo Ex-Chanceler João Augusto Araújo Castro, contou com ampla adesão dos formuladores de política externa do período”.

aéreo na ONUC - nos anos 90 a contribuição brasileira ganhou novo ímpeto com a participação de novos atores, tais como civis e policiais procedentes dos Três Poderes e dos Estados/Distrito Federal, e a cessão gratuita de oficiais das Forças Armadas para servir no Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO).

Nasser (2012, p.216) explica que o novo ímpeto citado por Fontoura proporcionou a "renascença multilateralista da política externa brasileira" que levou o Brasil a uma posição de destaque na arena da paz e segurança internacionais de modo que o país, juntamente com o Japão, ocupou mais vezes uma vaga não permanente no Conselho de Segurança, perfazendo um total de dez mandatos desde 1988 - cinco vezes nos biênios de 1988-1989; 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005; e, recentemente, entre 2010-2011. Assim sendo, o número de operações de paz nas quais o Brasil se envolveu totaliza 28 desde 1989, em contraste com as sete do período anterior.

Para o Brasil, após o fim do Regime Militar, as operações de paz foram concebidas como um mecanismo de ajuda à integração entre defesa e política externa, a qual irá possibilitar o país a efetivamente sinalizar sua aspiração de ser considerado uma potência global. Nesse contexto, a participação em operações de paz da ONU foram parte de uma estratégia mais ampla, com a finalidade de atingir dois objetivos de política externa: aumentar a visibilidade do país no sistema das Nações Unidas, depois de anos de isolamento, e encorajar a internacionalização da sua economia após décadas de substituições por importações (VELÁSQUEZ, 2013, p.51). No entanto, Velásquez (2013, p.52) observa que a participação em fóruns internacionais e nas Nações Unidas eram parte da agenda externa liberal do país para reformar a economia, e não as forças armadas.

4.6. A PERCEPÇÃO MULTILATERAL DO BRASIL COM O SISTEMA ONU E COM AS OPERAÇÕES DE PAZ

Miyamoto (2000, p.121) coloca que a participação em foros globais ou regionais variados tornou-se uma das tendências marcantes da política externa brasileira nos anos 90. De fato, segundo o autor, o Brasil sempre privilegiou as negociações multilaterais em seu relacionamento com os demais Estados-nações, em instâncias multifacetadas como a Organização das Nações Unidas, o Tratado de Cooperação Amazônica, a Organização dos Estados Americanos, o Mercado Comum

do Sul (Mercosul), a Conferência Mundial de Direitos Humanos, o Grupo do Rio, a Agenda para o Desenvolvimento, a Cúpula das Américas e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, dentre outros.

4.6.1. NAS REFORMAS ESTRUTURAIS DA ONU: O CASO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Segundo Mello e Silva (1998, p.151), paralelamente à criação da ONU, na posição de um dos países fundadores do organismo, o Brasil renovou as suas pretensões a um assento permanente no Conselho de Segurança, então em processo de criação. Naquele momento, os argumentos utilizados fundamentavam-se na condição e na amplitude da participação política, econômica e militar brasileira no esforço de guerra aliado, por meio da Força Expedicionária Brasileira (FEB); na concepção de uma suposta "aliança especial" com os EUA e, ainda, "na crença de que o país tinha um importante papel a desempenhar nas conversações de paz e na reorganização do sistema internacional no pós-guerra", fruto da convicção que o país demandava tratamento diferenciado no âmbito da América do Sul.

Após o término da Guerra Fria, diante da percepção do Itamaraty de que o 50º aniversário da ONU daria um novo impulso ao debate já em curso sobre a reforma do sistema das Nações Unidas como um todo, o Brasil aproveitou o debate aberto em torno da revalorização e da reforma do Conselho de Segurança para relançar a sua candidatura a membro permanente em 1994, muito embora a questão já viesse sendo cogitada desde os fins dos anos 80. A argumentação brasileira baseava-se, desta feita, na constatação de que a composição do Conselho não refletia mais as novas realidades políticas e econômicas do mundo pós-Guerra Fria, de modo que fazia-se mister o aumento da representatividade, legitimidade e eficácia do Conselho. As credenciais brasileiras fundamentaram-se, uma vez mais, na histórica tradição diplomática do país, "no perfil internacional atuante e diversificado e em um conjunto de atributos associados ao país (dimensões geográficas, características étnico-culturais, regime político, dimensão econômica, peso regional específico)". Analogamente à postulação lançada na década de 40, a aspiração baseava-se na crença de que o Brasil tinha um *status* protagonista nos processos decisórios e regulatórios das relações internacionais contemporâneas (MELLO E SILVA, 1998, p.152).

Ainda sobre a reforma do Conselho de Segurança, Aguilar (2005, p.20) expõe que o assunto foi tratado na Assembleia-Geral da ONU no ano de 2005 com a presença de mais de 150 chefes de Estado e de governo. Na ocasião, o Brasil aliou-se à Alemanha, ao Japão e à Índia, também postulantes a um assento permanente, formando o Grupo dos Quatro (G4)⁷⁹. Segundo o autor, o tema da reforma foi colocado como uma das prioridades da política externa brasileira, fazendo com que os setores do Itamaraty envolvidos com o assunto passassem a realizar uma ampla campanha de convencimento e busca de apoio internacional ao pleito brasileiro. Para o seu ingresso no Conselho, segundo a sua proposta, com todas as prerrogativas e com o poder de veto, o Brasil apresentou como justificativas o fato de ser considerado pela comunidade internacional como um país pacífico, sem pendências de fronteiras com seus vizinhos, nem pretensões territoriais e que se caracterizou como um participante ativo nas discussões e ações da ONU para a manutenção da paz.

4.6.2. NA PARTICIPAÇÃO EM OPERAÇÕES DE PAZ

Há duas explicações para a participação brasileira em operações de paz. A primeira é a explicação idealista, pela qual os países se sentem obrigados a participarem em razão da proteção da paz, do direito internacional e das populações afetadas pelos conflitos. A segunda explicação é a realista, que consiste na ideia de que as operações de paz seriam uma forma adicional dos Estados protegerem seus interesses nacionais concretamente determinados, sob um manto de legitimidade multilateral (UZIEL, 2006, p.96)⁸⁰.

Rodrigues (2012, p.) coloca que o espaço da agenda doméstica brasileira era por demais amplo para permitir uma inserção internacional mais ativa do país no tocante à prevenção de conflitos internacionais. O autor admite que a despeito de sua inserção geopolítica, o Brasil foi levado a exercer uma política externa voltada à prevenção e resolução de conflitos, ao menos em sua zona de interesse imediato.

⁷⁹ O G4 apresentou em julho de 2005 uma proposta aumentando em seis o número de membros permanentes – os quatro países do grupo mais dois países africanos – e em quatro o número de membros não permanentes, sendo um da África, um da Ásia, um da Europa Oriental e um da América Latina e Caribe (AGUILAR, 2005, p.20).

⁸⁰ UZIEL, Eduardo. *Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas*. In: Revista Política Externa. Março/Abril/Maio de 2006. Vol. 14, nº 4. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006, pág. 96, Sobre o assunto, o autor explana que: “a procura de motivações de política internacional dos Estados para apoiarem a criação e a existência de operações de paz e a existência de operações de paz e delas participarem exige que se supere a tradicional dicotomia entre explicações realistas e idealistas”.

Entretanto, o autor sugere que esse cenário mudou recentemente por dois fatores essenciais: "a diluição das fronteiras entre os chamados assuntos internos e externos; a estabilidade econômica e política do País, aliada a um crescimento econômico sustentável, a partir dos anos 2000".

Fruto dessa mudança, Rodrigues (2012, p.211) elenca alguns temas que passaram a destacar-se na agenda da PEB, que fizeram com que o país começasse a assumir novos papéis nas políticas regional e global:

"1. políticas e instrumentos regionais e subregionais: a criação do Conselho de Defesa da Unasul é uma promessa de articulação e institucionalização da gestão dos temas de segurança –ampliados – para a prevenção de conflitos regionais; 2. políticas e instrumentos globais I: presença no CS: a pretensão de sucessivos governos brasileiros, antes não declarada, agora pública, de pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança indica uma disposição em aumentar a atuação da PEB na prevenção de conflitos internacionais; 3. políticas e instrumentos globais II: **missões de paz da ONU: a atuação bem-sucedida do componente militar brasileiro na Minustah** abre novas perspectivas da PEB em assumir novas responsabilidades (e justifica a presença no CS) (grifo nosso); 4. políticas e instrumentos globais III: Comissão de Construção da Paz (CCP): o empenho do país em aprovar e integrar a CCP indica a opção brasileira pelo desenvolvimento como vetor da prevenção de conflitos internacionais; 5. políticas e instrumentos globais IV: combate global à fome: bandeira explícita do governo Lula que ganhou nova dimensão com a eleição de José Graziano para a FAO, em 2011"; 6. cooperação técnica para o desenvolvimento: a atuação da ABC, com parceiros subnacionais e não governamentais, é um instrumento privilegiado da PEB que se amplia e se fortalece nos cenários africano e latino-americano; 7. combate ao terrorismo: Ampliação da cooperação internacional nesse tema, com a PEB visando fortalecer a segurança para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016." (RODRIGUES, 2012, p. 211-212) (grifos nossos).

O contexto acima apresentado por Rodrigues (2012), Kenkel (2013, p.2) coloca que a postura brasileira sobre a intervenção e assuntos afins - operações de paz, uso do força, a "responsabilidade de proteger"⁸¹ e a evolução dos princípios que norteiam as medidas de segurança coletiva - é estoicamente entranhada em uma "combinação de preceitos revisionistas naturais para uma de potência emergente, e elementos de uma cultura estratégica comum aos países do continente sul-americano". O autor cita a abordagem de Arie Kacowicz, cujos pressupostos relacionados com a participação

⁸¹ Para maiores detalhes sobre o conceito "responsabilidade de proteger", ver KENKEL, Kai Michael "O dilema interno da soberania: a evolução das normas de intervenção" in "O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação". Organizadores: Kai Michael Kenkel, Rodrigo Fracalossi de Moraes - Brasília: Ipea, 2012, p.34.

em operações de paz e de aplicabilidade para o caso brasileiro são: "um forte compromisso com a resolução pacífica de contenciosos; uma interpretação da soberania que a iguala predominantemente com a inviolabilidade de fronteiras; aderência estrita ao princípio da não intervenção; e um compromisso interno com a democracia e os direitos humanos". A esses elementos, Kenkel (2013, p.2) sugere o acréscimo de uma "predileção pela forma multilateral, particularmente na resolução de conflitos; e práticas de política externa centradas na negociação e na negação do uso da força".

4.7. PODER MILITAR, POLÍTICA EXTERNA E "DIPLOMACIA DE DEFESA" BRASILEIRA

“Numa configuração estatal, são o diplomata e o soldado que vivem e simbolizam as relações internacionais, basicamente concentradas na diplomacia e na guerra como expressão da soberania” (LAFER, 2001, p.17).

Segundo a Doutrina Militar de Defesa em vigor, a expressão militar do Poder Nacional⁸², ou simplesmente poder militar, é a manifestação, de natureza preponderantemente militar (marítimo, terrestre ou aeroespacial), do conjunto dos homens e dos meios de que a Nação dispõe que, atuando em conformidade com a vontade nacional e sob a direção do Estado, contribui para alcançar e manter os objetivos nacionais (BRASIL, 2007, p.16).

Alsina Jr (2009a, p.26) infere que o poder militar pode ser definido como um dos pilares da influência corretiva do poder. Baseado na força, esse poder pode ser utilizado tanto na forma direta (violência física) quanto indireta (meios não violentos), aproximando-se, nesse último caso, da influência persuasiva que não necessariamente se apoia em uma base material, mas sim em uma formação discursiva. No contexto da força preponderantemente aplicada de forma indireta (ainda que seja passível de ser aplicada na forma direta), as operações de paz têm a capacidade de aumentar o poder do *soft power* brasileiro, além de servirem como justificativa para o incremento dos investimentos no setor de defesa. Com isso, o

⁸² Segundo essa mesma Doutrina, o Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, de alcançar e manter os objetivos nacionais. Alguns desses objetivos estão expressos na Constituição Federal, no Artigo 3º do Título I, como objetivos fundamentais. O Poder Nacional manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica (BRASIL, 2007, p.15).

poder de barganha nacional seria adicionalmente intensificado se a nação contasse com essa capacidade plenamente ativa (ALSINA JR, 2009a, p.143).

Alsina Jr (2009a, p.132-134) afirma que "de modo a prosseguir com o esforço de esclarecimento sobre a instrumentalidade das Forças Armadas" como um dos instrumentos eficazes para a condução da política externa brasileira, segundo o qual "faz-se igualmente necessário relacionar os objetivos que não podem ser atingidos por meio de seu emprego isolado visando eliminar ilusões que distorcem a percepção tanto dos defensores quanto dos críticos em relação à utilidade do poder militar como ferramenta de política externa". Segundo o autor, tais objetivos só podem ser atingidos com um esforço diplomático-militar conjunto. Dentre eles, de interesse para esse trabalho, destaca-se a pacificação duradoura de conflitos domésticos, incluindo aqueles em que há presença de tropas internacionais de *peacekeeping*.

Para Alsina Jr (2009b, p.187-188), a articulação ideal entre diplomatas e militares deveria obedecer os seguintes parâmetros:

a. Existência de mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das políticas externa e de defesa;

b. Os mecanismos existentes devem ser fluidos e consequentes;

c. O diálogo institucional proporcionado por esses mecanismos deve ser plenamente congruente com as diretivas emanadas do Presidente da República - Comandante em Chefe das Forças Armadas e responsável último pela política externa - e com a Constituição Federal;

d. A implementação das duas políticas deve ter por base não somente objetivos de curto, mas também de médio e longo prazos - derivados de amplo consenso político sobre a "grande estratégia" nacional; e,

e. A implementação das políticas deve ser a mais congruente possível, de modo que uma não venha a minar a outra.

A respeito da falta de articulação entre a política externa e a diplomacia tradicional com a política de defesa no Brasil, principalmente no período de crítica a baixa prioridade atribuída à política de defesa pelo governo brasileiro no final do século XX e início do século XXI, Alsina Jr (2003) atribui essa falha à percepção dominante no seio dos formuladores da política externa brasileira e pela tradição de cautela, jurisdicismo e não intervencionismo da diplomacia tradicional. Segundo o autor, a diplomacia brasileira do século XX atuou quase sempre "de maneira

independente do poder militar o que corroborou para a consolidação, ao longo do tempo, da vertente de pensamento diplomático de matriz grociana⁸³, que privilegia a dimensão da cooperação" (ALSINA JR, 2003, p.69).

Nessa moldura, Alsina Jr (2003, p.64) destaca a importância da criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), em 1996, para a mudança de mentalidade e maior aproximação entre diplomatas e militares, além de outros setores do governo. Desta feita, o CREDEN foi composto, dentre outros, pelo Ministro das Relações Exteriores e pelos então Ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica para a formulação de políticas, estabelecimento de diretrizes, aprovação e o acompanhamento de programas governamentais nas áreas de cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, integração fronteiriça, populações indígenas e direitos humanos, operações de paz, narcotráfico e outros delitos internacionais, imigração e atividades de inteligência. Outro passo importante dado nessa direção foi o advento do Ministério da Defesa, cujo processo também se iniciou em 1996.

O CREDEN foi responsável pela formulação da primeira Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, com a participação ativa do então Secretário de Assuntos Estratégicos, Ronaldo Sardenberg, cujo interesse e conhecimento em assuntos estratégicos, longa experiência diplomática e boa permeabilidade nas Forças Armadas e governo permitiram a confecção dos "Apontamentos Tentativos para uma Concepção Estratégica e Política de Defesa Nacional". Nesse texto, Sardenberg ressalta a necessidade de que as Forças Armadas ofereçam respaldo à ação diplomática, bem como que se proceda a um monitoramento conjunto do quadro estratégico internacional. Os "Apontamentos" introduzem, ainda, a ideia de "defesa sustentável", que visava compatibilizar o aparato militar brasileiro aos recursos disponíveis. Segundo o autor, a maior preocupação do CREDEN, ao formular a primeira versão da PDN e, principalmente, pelo surgimento do MD iniciado em 1996, era a questão da subordinação do poder militar ao poder civil (ALSINA JR, 2003, p. 68).

⁸³ Para Alsina Jr (2003, p.69), "embora essa constatação pareça insofismável, a matriz realista da política externa nacional nunca foi completamente soterrada, o que explica a contínua percepção (ainda que pouco enfatizada no plano declaratório) de que os fatores tradicionais de poder permanecem relevantes, ainda que de maneira matizada".

Sobre a relação diplomatas-militares e os documentos governamentais que as regulam, Alsina Jr (2003, p.75) acrescenta:

"A relação informal existente até então entre o Itamaraty e as forças singulares, quase sempre para o tratamento de questões pontuais que dissessem respeito às duas burocracias, foi balizada de maneira abrangente por intermédio da PDN. Pela primeira vez, **formulou-se conjuntamente um documento declaratório sobre defesa em que o vínculo institucional entre a diplomacia e as Forças Armadas** é claramente articulado a partir de uma base comum de entendimentos" (ALSINA JR, 2003, p.75) (grifo nosso).

Em sua obra, Menezes (1997, p.134) fez um amplo estudo entre as diferenças e similaridades entre os militares e diplomatas brasileiros. Segundo o autor, ambos atuam em situações diferentes, cada qual consciente das contribuições que podem prestar para o processo político corrente, numa base de confiança e equilíbrio calcada na legitimidade e necessidade de seus papéis. Assim sendo, é de suma importância a participação de ambos militares e diplomatas no processo de formulação da política externa, nos aspectos que lhes são peculiares, sem que as considerações militares dominem a política externa, mas que, ao mesmo tempo, tais considerações não sejam excluídas da mesma (MENEZES, 1997, p.133). O autor ressalta ainda a expectativa do papel a ser desempenhado pelo Ministério da Defesa como um órgão do Poder Executivo encarregado da ordenação e coordenação da política geral do governo em matéria de defesa nacional, como um interlocutor único do pensamento militar brasileiro junto aos diplomatas, à classe política brasileira e, sobretudo, à sociedade (MENEZES, 1997, p.138).

Utilizando o termo "diplomacia militar"⁸⁴, Soares (2009) o enquadra no contexto sul-americano atual num patamar em que, segundo ela, a temática da defesa ocupa um lugar de destaque muito maior por parte do governo brasileiro do que outros assuntos na agenda das reuniões presidenciais, por meio da discussão em diversos fóruns da problemática da integração sul-americana e os benefícios dela resultantes para a região (SOARES, 2009, p.43).

Para o Brasil, a "diplomacia militar" exercida adquiriu particular destaque e importância na política externa, ocupando o Ministério da Defesa um papel de grande relevância na política externa brasileira (SOARES, 2009, p.44). A fim de ilustrar esse contexto, a autora dá como exemplo o discurso do ex-presidente Lula, realizado em

⁸⁴ O termo "diplomacia militar" aqui utilizado equivale ao entendimento do conceito de "diplomacia de defesa" apresentado neste trabalho.

23 de outubro de 2008, na Cúpula do Chile, por ocasião da criação da União Sul-Americana de Nações:

“É hora de fortalecer nosso continente na área da **defesa**. Devemos articular uma **visão de defesa na região** fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania. Por isso, determinei ao meu ministro da Defesa para que realizasse consulta com todos os países da América do Sul sobre o **Conselho Sul-Americano de Defesa**. Creio que devemos discutir essa iniciativa aqui” (grifos nossos).

Para Soares (2009), segundo o governo brasileiro, o Conselho de Defesa Sul-Americano, cuja criação ocorreu no dia 9 de março de 2009, não será uma OTAN da América do Sul, mas sim um fórum conjunto para discutir as questões regionais e sub-regionais no campo da defesa, por meio da "diplomacia militar" exercida pelo Ministério da Defesa. Ademais, o Conselho promoverá a integração das bases industriais de defesa, traçando políticas regionais na região sobre a indústria de defesa, com integração de empresas ou fazendo espécies de *joint ventures*, evitando a concorrência predatória na região e fortalecendo o processo de criação de uma identidade sul-americana de defesa para a qual convergiram as vertentes platina, andina e amazônica (SOARES, 2009, p.47).

Oscar Filho (2010) traz à tona uma outra abordagem sobre o que também denomina "diplomacia militar"⁸⁵ no contexto de uma nova arquitetura de segurança sul-americana. Segundo o autor, ao exercerem o papel de comunicadores por excelência das ameaças do Estado Nacional, os militares acabam por se qualificarem como os agentes centrais dos processos de securitização⁸⁶ na região (OSCAR FILHO, 2010, p.34). Em termos regionais, o ponto principal de condução do processo de securitização entre as Forças Armadas da região ocorre principalmente nas reuniões de Estados-Maiores, onde os militares desempenham importante papel na

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ O conceito de securitização tem sido um importante arcabouço teórico para o estudo de segurança numa perspectiva construtivista das Relações Internacionais. Ele foi desenvolvido em "*Security: a new framework for analysis*" (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998) e deve ser entendido como o processo pelo qual agentes políticos identificam determinados problemas como sendo uma ameaça grave à manutenção de uma unidade de referência (Estados, sociedades, etc.) e que, após aceitos como legítimos, ganham status de prioridade política e passam a fazer parte de uma agenda, na qual as regras do jogo estão fora da normalidade política, ou seja, exigem medidas extraordinárias (adoção de status especial para o tema), o que sugere ações para além dos procedimentos políticos normais (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p.25-30).

política externa em um conjunto de ações denominado de "diplomacia militar"⁸⁷ (OSCAR FILHO, 2010, p. 35).

Na visão de Nasser (2012, p.223), desde o final da Guerra Fria, e mais recentemente, houve uma convergência entre as Forças Armadas e os objetivos da política externa brasileira por intermédio das missões de paz, de modo que "o envolvimento de militares brasileiros em empreendimentos do sistema de segurança coletiva passou a levar em conta de forma mais evidente os interesses precípuos da política externa brasileira".

Além do aumento de investimentos e da formulação de políticas e documentos voltados para a Defesa Nacional, verificou-se a ampliação do número de operações de paz, incrementando significativamente a participação das Forças Armadas brasileiras nessas missões no período pós-Guerra Fria, notadamente com a liderança brasileira da MINUSTAH desde 2004 (NASSER, 2012, p.222).

Por fim, no atual sítio oficial do Ministério da Defesa⁸⁸, verifica-se que:

"As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela **ação conjunta do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores**, que devem aproximar suas áreas de inteligência e planejamento. No plano global, a **participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais**, como o Conselho de Defesa Sul-Americano e os diálogos político-militares, incrementa a possibilidade de as políticas externa e de defesa do país se anteciparem, de maneira coerente e estratégica, às transformações do sistema internacional e de suas estruturas de governança, **facilitando, assim, a tarefa de defender, no exterior, os interesses brasileiros**" (grifos nossos).

Face ao acima exposto, valendo-se do conceito já apresentado de "diplomacia de defesa" apresentado por Almeida Silva (2014), e adaptando-se o mesmo para o caso brasileiro, pode-se considerar que a "diplomacia de defesa" brasileira como um "conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais civis e militares para

⁸⁷ No início dos trabalhos de criação do Conselho de Defesa Sul-americano, o então Ministro de Estado de Defesa Nelson Jobim resolveu percorrer todos os países vizinhos em uma missão que ele mesmo intitulou de "diplomacia militar", a fim de discutir um plano latino-americano de defesa com dois grandes objetivos: a construção de uma identidade regional de defesa e a criação de uma indústria bélica sul-americana (OSCAR FILHO, 2010, p.82).

⁸⁸ Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/politica-externa-e-defesa>. Acesso em 29 julho 2014.

construir e reproduzir relações não-coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional".

Sobre o termo "defesa", a Política Nacional de Defesa (PND) de 2012 define Defesa Nacional, ou simplesmente "defesa", como o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2012, p.15).

A Doutrina Militar de Defesa (DMD) de 2007, por seu turno, considera que "defesa" é o ato ou o conjunto de atos realizados para obter, resguardar ou recompor a condição reconhecida como de segurança, cabendo ao Estado, em seus diversos escalões de governo, deter os maiores encargos de defesa. A magnitude e a natureza das ameaças balizarão as ações de defesa, podendo envolver parte ou todos os campos do Poder Nacional (BRASIL, 2012, p.18-19).

Em relação ao termo "segurança", a PND 2012 a define como a condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2012, p.15).

Segundo a PND 2012, preservar a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde, industrial. Enfim, várias ações, muitas das quais não implicam qualquer envolvimento das Forças Armadas (BRASIL, 2012, p.13).

Para a DMD 2007, em termos de abrangência, o conceito de segurança desdobra-se nos níveis individual, comunitário, nacional e coletivo. Tais níveis refletem a complexidade e o vulto das responsabilidades em relação à segurança. O Estado, como depositário da maior parcela do Poder Nacional, detém, nos diversos escalões de governo, os maiores encargos de segurança (BRASIL, 2007, p.18).

Desta forma, interpolando-se os conceitos de "defesa" e "segurança" apresentados, segundo a PND 2012, infere-se que a "segurança", em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas. Por sua vez, "defesa" é a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado (BRASIL, 2012, p.15).

A DMD 2007 cita que as medidas e os arranjos de segurança observados ao longo da história são condicionados pelas circunstâncias de cada época. Uma nação pode ser fortalecida em consequência da associação com outros centros de poder, a partir da convergência de interesses comuns, daí decorrendo o conceito de segurança coletiva. As alianças, os tratados e a adesão a organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), são procedimentos alinhados nesta conceituação. A segurança coletiva⁸⁹ deve atender aos interesses nacionais (BRASIL, 2007, p.18).

A fim de contextualizar o conceito de "diplomacia de defesa" supramencionado, verifica-se que a DMD em vigor apresenta um quadro resumo do entendimento do Ministério da Defesa no emprego das Forças Armadas (FA) em proveito de uma variada gama de atividades de defesa, a saber:

Âmbito	Segurança			Instrumentos Estatais de Defesa		
	Nível	Dimensão	Interesses	Coercitivos	Não coercitivos	
Interno	Individual	Pública	Direitos e Garantias Individuais	Órgãos de segurança pública (poder de polícia) e FA (casos previstos em lei)	FA (atribuições subsidiárias)	Outros organismos e instituições do Estado
	Comunitário		Grupos setoriais			
Externo	Nacional	Nacional	Objetivos Nacionais	FA	FA (ajuda humanitária)	
	Coletivo	Internacional	Objetivos vitais do conjunto de nações	FA coligadas sob a égide de um Órgão de		

⁸⁹ Desde suas origens, a ONU abarca os "macroproblemas internacionais de natureza política, militar, econômica, social, ambiental e jurídica, funcionando como instância de mediação ou interveniência em situações críticas" sem, no entanto, corresponder à uma imagem erroneamente difundida de "organização irrelevante na política internacional ou de um governo mundial". Assim, a questão da segurança internacional (coletiva), embora central e primária para a ONU, não esgota sua agenda (SARDENBERG, 2013, p.15-17). Fontoura (2005) salienta que o modelo de segurança coletiva constante da Carta das Nações é "reforçado por um conjunto de propósitos e princípios, capitulados nos artigos primeiro e segundo daquele instrumento, que devem nortear o relacionamento dos Estados no cenário internacional" (FONTOURA, 2005, p.54).

			(coincidentes com o interesse nacional)	Segurança Coletiva		
--	--	--	---	--------------------	--	--

Quadro 6 - Níveis de segurança e instrumentos estatais de defesa

Fonte: BRASIL (2007, p.19)

A DMD regula que as FA são empregadas na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem e na participação em operações de paz é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de comandos operacionais, observada a seguinte hierarquia de subordinação (BRASIL, 2007, p.43):

- a. Diretamente ao Comandante Supremo, no caso de comandos combinados compostos de meios adjudicados pelas FA e, quando necessário, por outros órgãos;
- b. Diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento em operações combinadas ou quando da participação brasileira em operações de paz; e
- c. Diretamente ao respectivo Comandante da Força, no caso de operações independentes, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa.

A DMD apresenta ainda que as Forças Armadas brasileiras são utilizadas em situações de "guerra" e "não guerra", sendo esse último caso de interesse para o presente trabalho dentro do conceito de "diplomacia de defesa" apresentado. Assim, na situação de "não guerra", a DMD regula que as Forças Armadas são empregadas em situações que, embora empregando o poder militar, no âmbito interno e externo, não envolvem o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, onde este poder é usado de forma limitada (BRASIL, 2007, p.43). Destarte, as FA são empregadas para:

- a. Garantia dos poderes constitucionais;
- b. Garantia da lei e da ordem;
- c. Atribuições subsidiárias;
- d. Prevenção e combate ao terrorismo;
- e. Ações sob a égide de organismos internacionais⁹⁰;

⁹⁰ O emprego de forças militares em ações sob a égide de organismos internacionais pode ser dividido, de forma abrangente, em: arranjos internacionais de defesa coletiva; operações de paz e ações de caráter humanitário (BRASIL, 2007, p.46).

- f. Emprego em apoio à política externa em tempo de paz ou crise⁹¹; e,
g. Outros empregos de não-guerra.

Segundo o Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa (2001), o processo decisório brasileiro para a participação em missões de paz se dá com a participação de vários atores civis e militares, conforme a figura abaixo. A avaliação preliminar quanto à pertinência da participação brasileira compete ao MRE após levar em consideração a situação reinante na área do conflito, bem como avaliar os interesses no que diz respeito à política externa brasileira. Nessa avaliação, o MD é ser consultado sobre a oportunidade e a conveniência do emprego de contingente militar brasileiro. Concluindo-se pelo interesse brasileiro em participar, o MRE, autorizado pelo Presidente da República, articula-se com o MD nos assuntos atinentes à área militar (BRASIL, 2001, p.29).

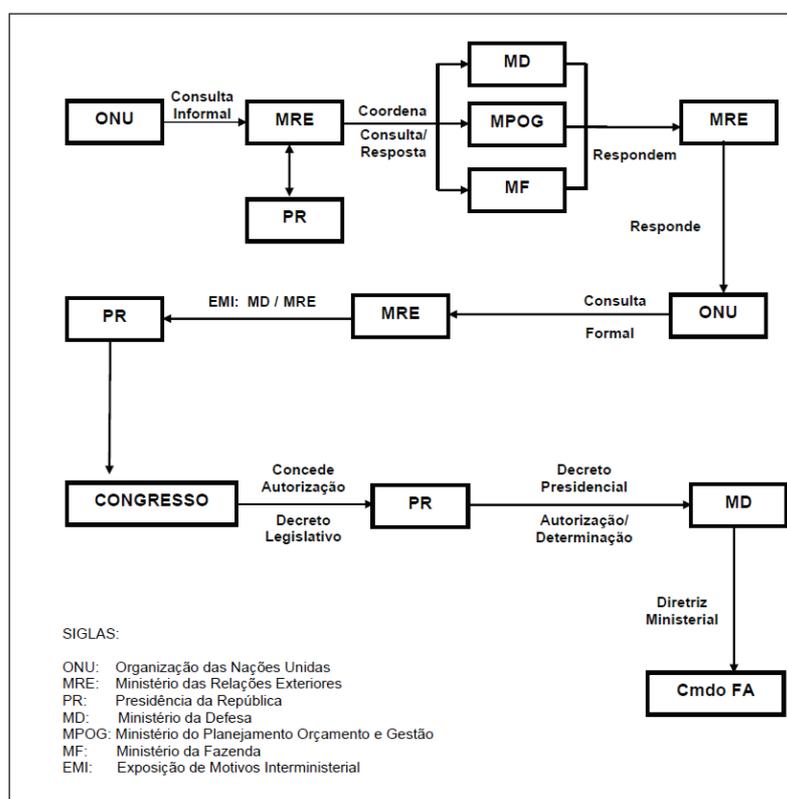


Figura 1 - Esquema do processo decisório brasileiro para missões de paz.

Fonte: MD34-M-02 Manual de Operações de Paz (2001).

⁹¹ Esse emprego constitui-se no uso controlado do poder militar, restrito ao nível aquém da violência. Tem vasta aplicação, desde a mostra da bandeira de aeronaves e navios de guerra no estrangeiro até a participação em exercícios militares que ensejam a oportunidade para demonstrações da capacidade militar, além da concentração de forças nas fronteiras com países vizinhos, realização de exercícios navais próximos às águas territoriais de outro país, deslocamento de forças enquanto se desenvolvem as ações diplomáticas para a solução do conflito e mobilização de meios de combate. A ação do poder militar deve ser coadjuvada por ações de caráter político, diplomático, econômico e psicossocial (BRASIL, 2007, p.47).

4.8. DESAFIOS PARA O FUTURO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

A política mundial contemporânea contempla novas relações entre os Estados dentro do processo de globalização, incrementando profundamente as relações de poder (BELLAMY e WILLIAMS, 2010, p.33-34). Segundo Kaldor (2006), esse processo de globalização fez surgir uma nova forma de conflito armado denominado "novas guerras". Segundo a autora, na concepção das "novas guerras" a distinção tradicional entre guerra (violência entre Estados ou grupos políticos organizados por razões políticas), crime organizado (violência por associações privadas, usualmente para ganhos privados) e violações de direitos humanos em larga escala (violência por Estados ou grupos privados contra indivíduos, principalmente civis), são turvas. Assim, as "novas guerras" distinguem-se dos velhos conflitos interestatais tradicionais essencialmente pelos seus objetivos, métodos e sistemas de financiamento, que nasceram da erosão do relevante monopólio estatal de legitimar a violência organizada (KALDOR, 2006, p.116-118).

Para Sardenberg (2013, p.99-104), a agenda das Nações Unidas tem evoluído com o passar dos anos, a despeito da pouca mudança ocorrida em seus mecanismos decisórios. O panorama político internacional amalgamou-se nos novos cenários políticos que se apresentaram em um mundo cada vez mais globalizado, notadamente na "nova ordem mundial" surgida após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Nesse contexto, várias polêmicas se colocam dentro e fora da Organização, sem consenso sobre seu conteúdo e implicações políticas, mas com desdobramentos nas operações de paz, tais como:

- a. Visões instrumentalizadoras da ONU, como se a mesma estivesse a serviço de um país ou grupo de países;
- b. Prerrogativas dos Estados membros permanentes do Conselho de Segurança atribuídas pela Carta, não podendo ser autoexpandidas; e
- c. Divergências de percepção da ONU como um organismo internacional e não supranacional, dependente da vontade política de seus Estados-membros.

Apesar das deficiências, a ONU é um fator essencial na promoção de ideais éticos, em geral, e dos direitos humanos, em particular. Segundo Sardenberg (2013, p.108-109), algumas áreas de atividade da ONU que provavelmente prosperarão no futuro próximo, relacionadas as operações de paz, são:

a. Intervenções humanitárias, dentro dos conceitos de "responsabilidade de proteger" (R2P) e "responsabilidade ao proteger" (*responsibility while protecting*, ou RWP), esse último formulado pelo Brasil;

b. Direitos humanos;

c. Operações de manutenção da paz propriamente ditas, que continuarão a ser a principal ferramenta a serviço do Conselho de segurança para o cumprimento de suas responsabilidades;

d. Refinamento do conceito de construção da paz (*peacebuilding*), visando obter soluções mais duradouras e estáveis para os conflitos; e

e. Aprimoramento da cultura da prevenção dos conflitos por intermédio do emprego mais ágil da diplomacia.

Vislumbrando o futuro, Sardenberg (2013) advoga que as operações de manutenção da paz devam ser reguladas de maneira mais apurada, sem casuísmos na definição dos mandatos, a despeito do aumento considerável das mesmas após o fim do conflito bipolar, evitando-se que às mesmas "sejam automaticamente somadas dimensões estranhas, como monitoramentos de eleições, medidas unilaterais ou multilaterais de imposição coercitiva da paz e assistência humanitária". O autor ressalta ainda que as operações de paz são um instrumento importante, mas sua utilidade não é ilimitada (SARDENBERG, 2013, p.122-123).

5. DIPLOMACIA DE DEFESA: ESTUDO DE CASOS DO BRASIL EM ANGOLA E NO HAITI

"A participação do Brasil em operações de manutenção de paz, além de servir para o cumprimento de obrigações internacionais no campo da paz e da segurança, contribui para a projeção do país e para o adensamento das relações com países e regiões de particular interesse político e econômico, atuando, portanto, como instrumento de política externa brasileira" (CANNABRAVA, 1996 p.99) (grifos nossos).

O presente capítulo visa descrever a participação do Brasil nas operações de manutenção da paz em Angola e no Haiti a título de estudo de caso para, finalmente, apresentar os dados obtidos do referencial teórico, da análise de documentos e das entrevistas realizadas no contexto do estudo em tela.

Para tal, inicialmente, serão abordadas as operações de paz realizadas na ordem cronológica dos acontecimentos, em Angola e no Haiti, concluindo sobre a sua eficácia como instrumento de apoio à paz e à segurança no sistema internacional multilateral.

5.1. AS MISSÕES DE PAZ EM ANGOLA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS



Figura 2 - Mapa político de Angola.

Fonte: www.mapsofworld.com. Acesso em 15 outubro de 2014.

Nas relações entre o Brasil e a África na década de 1990, o país possuía reais condições de revitalizar os fluxos comerciais, fruto dos laços históricos-culturais e comerciais existentes, diversificando a sua pauta de exportações. O autor considera que essas afinidades são o resultado da "extensão brasileira" na África (e vice-versa). Nesse contexto, o reordenamento do sistema internacional pós-Guerra Fria propiciava condições importantes para o fortalecimento das relações Brasil-África, notadamente no plano do comércio e da cooperação (MOURÃO, 1994, p.137).

Na perspectiva da opção universalista da política externa brasileira, as raízes históricas comuns entre o Brasil e a África e o fator vizinhança são determinantes para a vitalidade da relação existente. O Brasil, que não conta com um passado colonialista, hoje integrado com países vizinhos, em que o Atlântico Sul se apresenta como um elo, foi o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola (MOURÃO, 1994, p.150-151).

Politicamente, segundo Andrade Melo (2000), dentro das condições que o Brasil vivia durante o regime autoritário, "o reconhecimento de Angola, feito sob duras dificuldades, sobressai como o gesto mais desassombrado da política externa brasileira em todos os tempos". O diplomata ainda acrescenta que as relações entre Brasil e Angola, "hoje firmes e consolidadas, são de mútuo respeito e crescente confiança recíproca, como seria esperável entre países tão irmanados pela história, pela raça e pela cultura" (ANDRADE MELO, 2000, p.132).

Fontoura (2005, p.263) destaca o comentário do Conselheiro Militar do Secretário-Geral da ONU, General-de-Brigada Franklin Van Kappen, durante a 52ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 1997, segundo o qual o Brasil deveria estender a sua participação em missões de paz a outros países africanos que não fossem somente os de língua portuguesa. Segundo o autor, "essa ampliação de área de engajamento responderia aos críticos que, segundo Van Kappen, estariam se referindo ao Brasil como 'os novos portugueses', com conotações neocolonialistas".

Segundo Fontoura (2005), o comentário supracitado assim se traduz:

"Tal afirmação, somada às frequentes comparações com outros países da América do Sul (Argentina e Uruguai), parece ter por objetivo **induzir o governo brasileiro a aumentar sua participação nas operações de manutenção da paz, notadamente com tropas**. O envolvimento do Brasil na África mostra, contudo, que o governo não tem deixado de participar de iniciativas realizadas fora do âmbito dos países africanos de língua

portuguesa, sempre em consonância com seus **interesses** e **possibilidades**. Nos anos 90, o Brasil autorizou a transferência temporária de observadores militares servindo na UNAVEM II em Angola para atuar na UNOMIL na Libéria, enviou peritos eleitorais à UNOMSA e cedeu observadores militares e equipe médica à UNOMUR" (FONTOURA, 2005, p.263) (grifos nossos).

Fontoura (2005, p.272) aponta que "as ações empreendidas revelam o potencial de cooperação existente nesse campo para ser explorado em benefício do estreitamento das relações bilaterais". O autor cita o caso de Angola, onde a participação e o engajamento de militares brasileiros em iniciativas de manutenção e consolidação da paz "ajuda a projetar imagem positiva do Brasil nesse país, situado em região prioritária para a política externa brasileira e dotado de condições naturais que permitem antever perspectivas promissoras de desenvolvimento".

Angola tornou-se independente de Portugal em 1975, após longas lutas de libertação que deflagrou, após a saída dos portugueses do país, uma sangrenta guerra civil entre três blocos de oposição política: o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), reconhecido pelo governo brasileiro como legítimo e apoiado por Cuba e pela URSS; a Frente Nacional para Libertação de Angola (FNLA) e a União para a Independência Total de Angola (UNITA), esses últimos blocos apoiados pelos EUA, pela China, pelo regime do apartheid Sul-africano e pelo Zaire (FONTOURA, 2011, p.141).

Em 22 de dezembro de 1988, no contexto do arrefecimento das rivalidades advindas da Guerra Fria, foram assinados em Nova Iorque um acordo tripartite entre os governos de Angola, da África do Sul e de Cuba, sobre a paz na África Austral e a independência da Namíbia e um acordo entre Angola e Cuba que estabelecia a retirada total das tropas cubanas desdobradas em território angolano que lá estavam em apoio às ações da MPLA (FONTOURA, 2011, p.142).

Em decorrência dos Acordos de Nova Iorque, o Conselho de Segurança da ONU deu origem à *United Nations Angola Verification Mission I* (UNAVEM I), que inaugurou as operações de paz das Nações Unidas em solo angolano (FONTOURA, 2011, p.142).

Sobre a experiência brasileira em Angola e a nova dimensão multilateral adquirida pelas operações de paz no pós-Guerra Fria, Fontoura (2005, p.131) ressalta:

"Os componentes militares das forças de paz acabam sendo instados a fornecer apoio logístico e a proteger o pessoal envolvido nas atividades de distribuição da ajuda humanitária quando se deslocam no interior do

país, em regiões de acesso difícil ou onde campeia o banditismo. Enquanto os comandantes militares das operações vêm insistindo na importância de estabelecer-se um órgão centralizador das ações, as ONGs resistem ao cerceamento de seus movimentos, preferindo um entendimento caso a caso, à luz de suas necessidades tópicas. A **experiência brasileira em Angola** revelou que as ONGs e, mesmo, Agências, Fundos e Programas do sistema das Nações Unidas, tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), correm um grande risco ao agirem sozinhos, com base apenas em acordos verbais com as partes em conflito, pois seus veículos podem ser saqueados e seus funcionários molestados, roubados e sequestrados no curso da operação" (FONTOURA, 2005, p.131) (grifos nossos).

Sobre a solicitação da ONU do envio de tropas para Angola, Fontoura (2005, p.214) entende ser interessante lembrar que:

"Em maio de 1993, quando surgiram perspectivas promissoras para a cessação de hostilidades entre o governo angolano e a UNITA, a ONU chegou a solicitar ao Brasil a mobilização de uma Brigada de Infantaria. O Ministério do Exército enviou ao Itamaraty, em 7/7/93, levantamento preliminar sobre o assunto. As hostilidades continuadas entre as partes em conflito não permitiram que a matéria prosperasse. Em meados de 1995, após a assinatura do Protocolo de Lusaca em novembro de 1994, o Brasil enviou um **contingente integrado por um Batalhão de Infantaria, uma Companhia de Engenharia e dois Postos de Saúde Avançados**, para servir no eixo Vila Nova-Cuito-Chitembo-Andulo-Luena-Lumeje (tropa e postos de saúde), no setor oriental de Angola, e em Calomboloca (engenharia), a leste de Luanda" (FONTOURA, 2005, p.214) (grifos nossos).

5.1.1. UNAVEM I

A UNAVEM I representou a primeira tentativa de construção da paz em Angola, cujo papel limitava-se a verificar a retirada das tropas cubanas do território angolano. Apesar de não particularmente significativa para Angola, a retirada dos cubanos ajudou a construir uma relação de confiança com a Namíbia e lançou as sementes para um papel mais ativo das Nações Unidas na África no contexto pós-Guerra Fria⁹², materializado pela operação que se seguiria, a UNAVEM II (BELLAMY e WILLIAMS, 2010, p.99).

O Brasil contribuiu com oito observadores militares para o primeiro mandato da Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola, de janeiro de 1989 a maio de

⁹² Nesse contexto, após o término da UNAVEM I, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, afirmou que "o sucesso da UNAVEM I demonstrou que as missões de manutenção da paz da ONU podem ser úteis para a comunidade internacional, enquanto elas tiverem a cooperação das partes interessadas no cumprimento satisfatório de seus mandatos" (FONTOURA, 2011, p.142).

1991 (término do mandato). Além disso, durante todo o mandato da UNAVEM I, o General-de-Brigada Péricles Ferreira Gomes exerceu o comando do contingente de 70 observadores militares das Nações Unidas⁹³.

Devido à similaridade da língua e às afinidades culturais com os angolanos, o contingente brasileiro cumpriu importantes tarefas no contexto da missão, além de servir de elo de ligação entre as autoridades cubanas e angolanas (FONTOURA, 2011, p.142).

5.1.2. UNAVEM II

A *United Nations Angola Verification Mission II* (UNAVEM II) foi a sucessora da UNAVEM I após o fim desta, criada pelo Conselho de Segurança em maio de 1991 para verificar as disposições acordadas pelo governo de Angola e a UNITA estabelecidas nos Acordos de Bicesse. Em outras palavras, a missão tinha como finalidade "monitorar os monitores", isto é, os monitores da ONU deveriam verificar o trabalho dos comitês integrados por ambos UNITA/governo de Angola para a implementação daqueles Acordos que incluíam o cessar-fogo entre tropas do governo e da UNITA e a vigilância da polícia angolana durante o período; a desmobilização de tropas e o desarmamento de ex-combatentes; facilitar o estabelecimento de uma autoridade central reconhecida em todo o território angolano e o apoio para a criação de um exército unificado. Esta operação também foi estendida para observar as eleições legislativas e presidenciais no país, previstas para setembro de 1992. (FONTOURA, 2011, p.145).

O Brasil continuou contribuindo para o segundo mandato da Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola, entre maio de 1991 e fevereiro de 1995, com oito observadores militares, nove observadores policiais e uma unidade médica. Para monitorar as eleições, em setembro de 1992, foram enviados quatro observadores eleitorais (funcionários do Tribunal Superior Eleitoral). O General-de-Brigada Péricles Ferreira Gomes continuou exercendo o comando do contingente de observadores militares das Nações Unidas, de maio a setembro de 1991⁹⁴.

⁹³ Segundo dados do sítio oficial do Exército Brasileiro. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/missoes-de-paz/-/asset_publisher/Y56eCIV1Yr0G/content/unavem>. Acesso em: 02 outubro 2014.

⁹⁴ Idem.

Apesar de obter sucesso em criar um eficiente sistema de verificação e monitoramento, a UNAVEM II⁹⁵ sentiu a falta da capacidade de operar sem grandes níveis de cooperação externa, e de manter a paz em caso de resistência dos beligerantes. Nesse contexto, após as eleições, Jonas Savimbi, líder da UNITA, questionou a derrota nas urnas e acusou o pleito eleitoral de fraudulento. No mês seguinte, retomaram-se os combates entre as tropas do governo e da UNITA, com a consequência de milhares de mortos, forçando o então Secretário-Geral Boutros-Ghali a reduzir e retroceder com a UNAVEM II, enquanto esforços diplomáticos intermediados pelas Nações Unidas, EUA, Portugal e Rússia tentavam novos acordos de cessar-fogo entre as partes, o que foi conseguido em 1995 por meio do Protocolo de Lusaka (BELLAMY e WILLIAMS, 2010, p.105-106).

5.1.3. UNAVEM III

A UNAVEM III foi estabelecida como um desenvolvimento das missões anteriores (UNAVEM I e II) para monitorar o processo de paz em Angola. Dessa forma, "a missão necessitava de tropas que foram solicitadas ao Brasil mesmo antes do estabelecimento da missão". Entretanto, a Missão Permanente assegurou que o "Secretariado permitiria ao Brasil uma escolha sobre com que tropas contribuir e de que o Acordo de Lusaca, que embasava a nova fase da UNAVEM, seria realmente aceito pelas partes" (UZIEL, 2010, p.93).

Nesse recorte, sobre os interesses do governo brasileiro para o envio de tropas brasileiras para integrar a UNAVEM III, Uziel (2010, p.93) ressalta:

"A mensagem ao Legislativo, *mutatis mutandis*, recuperou a argumentação utilizada no caso de Moçambique sobre adensamento de relações com a África e com os países lusófonos. Agregou, entretanto, três aspectos anunciados como "**interesses concretos**" do Brasil que poderiam ser promovidos com o desdobramento de tropas: 1) o **Atlântico Sul** seria "nossa **esfera imediata de ação internacional**" e seria necessário contribuir para superar conflitos na sub-região; 2) haveria **estreitos laços de cooperação com Angola que caberia manter**; 3) e seria possível **fortalecer a postulação a membros permanente do CSNU**. O Congresso aprovou o Decreto Legislativo no. 31/1994 sem muito agregar ao texto, endossando as razões do Governo" (UZIEL, 2010, p.93) (grifos nossos).

⁹⁵ Segundo Bellamy e Williams (2010, p.106), o fracasso da UNAVEM II compreendeu elementos típicos dos desastres na Somália, Bósnia e Ruanda, anos depois: tarefas ambiciosas dadas aos *peacekeepers* sem o devido amparo político e material do mandato necessariamente levam à um ambiente onde o consenso e a cooperação entre as partes beligerantes é, na melhor das hipóteses, instável.

Seu principal objetivo era também ajudar o governo de Angola e a UNITA a restabelecer a paz e lograr a reconciliação nacional. Tinha por base os Acordos de Paz para Angola, firmados em 31 de maio de 1991, o Protocolo de Lusaka, firmado em 20 de novembro de 1994 e as resoluções do Conselho de Segurança (FONTOURA, 2011, p.151).

À UNAVEM III foi dado um amplo e ambicioso mandato, que incluía: o monitoramento de cessar-fogo, a verificação de desarmamento e a desmobilização de ex-combatentes; a criação de um novo exército nacional; o recolhimento do armamento da UNITA; a verificação de movimentações de tropas do governo; a limpeza de minas terrestres; a coordenação de atividades humanitárias e a supervisão das eleições presidenciais (BELLAMY e WILLIAMS, 2010, p.106).

De agosto de 1995 a julho de 1997, o Brasil contribuiu com um batalhão de infantaria (800 homens), uma companhia de engenharia (200 homens), dois postos de saúde avançados (40 oficiais de saúde, entre médicos, dentistas, farmacêuticos e auxiliares de saúde) e aproximadamente 40 oficiais do Estado-Maior para a UNAVEM III. Durante todo o período da missão, o Brasil também contribuiu com uma média de 14 observadores militares e 11 observadores policiais. O Brasil chegou a ser o maior contribuinte de tropas para a Missão, que durante quase dois anos foi a maior operação de paz das Nações Unidas. A participação brasileira na UNAVEM III fez com que o Brasil ocupasse, no início de 1996, a posição de quarto maior contribuinte de tropas para operações de paz das Nações Unidas⁹⁶.

Para Bellamy e Williams (2010, p.106), a UNAVEM III obteve sucesso em desarmar cerca de 70.000 soldados da UNITA, reintegrando cerca de 11.000 para o exército nacional. Entretanto, a missão não obteve êxito total em desmobilizar completamente as forças da UNITA, bem como em prestar assistência na construção de um Estado único, principalmente nos territórios dominados pela UNITA.

Nesse ambiente conturbado, em abril de 1997 foi inaugurado o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional, não reconhecido pelo líder da UNITA Jonas Savimbi por sua nomeação como vice-presidente, o que contrariava as suas pretensões políticas. Destarte, antevendo-se ao fracasso da missão, haja vista a relutância da UNITA em cessar suas ações militares no interior do país, a ONU reviu o seu entendimento da missão e decidiu por substituí-la por outra missão de paz

⁹⁶ Segundo dados do sítio oficial do Exército Brasileiro. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/missoes-de-paz/-/asset_publisher/Y56eCIV1Yr0G/content/unavem>. Acesso em: 02 outubro 2014.

(MONUA) (FONTOURA, 2011, p.154).

5.1.4. MONUA

As Nações Unidas passaram a tratar de maneira desigual o peso atribuído às partes da UNITA e do governo angolano, haja vista as sucessivas violações, por parte da UNITA, dos acordos estabelecidos nos Acordos de Bicesse e o Protocolo de Lusaka. Assim sendo, o Conselho de Segurança resolveu tratar a UNITA como um movimento rebelde e estabeleceu sanções de toda a ordem, considerando como crime, por exemplo, a provisão de apoio logístico externo para a UNITA. Tal fato foi de suma importância para a perda do prestígio político de Jonas Savimbi na região, agravado com a queda de Mobuto Sese Seko's no governo do Zaire (República Democrática do Congo), cujo governo era apoiado militarmente por tropas da UNITA, gerando, em tese, boas expectativas para o término definitivo dos conflitos (FONTOURA, 2011, p.161).

Dentro do contexto supracitado, findas as atividades da UNAVEM III, foi criada a Missão de Observação das Nações Unidas (MONUA), com a finalidade de fiscalizar a nova tentativa de cessar-fogo. Entretanto, mais uma vez as tentativas foram malogradas pela intransigência de ambas as partes, em especial da UNITA, que mantinha áreas com grandes reservas de diamantes sob o seu controle, utilizados como sustento para a luta armada, gerando grande instabilidade política no país. Tal fato ocasionou uma série de incidentes entre o pessoal da MONUA e da UNITA, alguns, inclusive, envolvendo militares brasileiros⁹⁷ que deterioraram as relações entre as Nações Unidas e o governo de Angola, culminando com o encerramento da MONUA em fevereiro de 1999 (FONTOURA, 2011, p.162).

O Brasil participou da MONUA com vinte e seis homens – quatro observadores militares, aproximadamente 20 observadores policiais e dois oficiais que atuaram no Estado-Maior da missão. Em março de 1999, o Brasil passou a ceder uma unidade médica, composta por 15 militares do Exército, para prestar apoio ao pessoal das Nações Unidas em Luanda durante o período de encerramento da MONUA⁹⁸.

Em relação aos pontos de destaque da participação brasileira nessa missão,

⁹⁷ Como o caso do helicóptero detido em Calibuitchi com uma equipe de observadores militares a bordo lideradas pelo então Maj César Antônio Figueiredo Dorneles, do Exército Brasileiro (FONTOURA, 2011, p.162).

⁹⁸ Segundo dados do sítio oficial do Exército Brasileiro. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/missoes-de-paz/-/asset_publisher/Y56eCIV1Yr0G/content/unavem>. Acesso em: 02 outubro 2014.

Fontoura (2005, p.299) afirma que a equipe médica do Exército enviada à MONUA participou da campanha nacional de vacinação de crianças, granjeando simpatias e o reconhecimento do governo angolano pelo trabalho humanitário realizado. Adicionalmente, o autor destaca ainda a atuação do coronel Ubiratan Pillar, Comandante Regional do Nordeste, baseado em Saurimo, região que sediava as minas de diamante do país utilizadas como fonte de recursos financeiros para a UNITA (FONTOURA, 2011, p.162).

A MONUA foi substituída pelo *UN Office in Angola* (UNOA), com um perfil mais administrativo, entre 1999 e 2002, e pela *United Nations Mission in Angola* (UNMA), entre 2001⁹⁹ e 2003. A embaixada brasileira em Luanda foi sempre muito próxima do apoio ao pessoal militar e policial que serviram na MONUA, UNOA e UNMA¹⁰⁰, procurando melhorar os esforços das Nações Unidas em nome da paz (FONTOURA, 2011, p.162).

5.2. O BRASIL NO HAITI

*"Nossa participação em missões de paz, em especial no Haiti, reflete o compromisso do Brasil com o multilateralismo, bem como a disposição de assumir crescentes responsabilidades internacionais e dar expressão concreta a solidariedade que nos une aos países e sociedades egressos de conflito armado"*¹⁰¹.

5.2.1. MINUSTAH: GENERALIDADES E QUEBRA DE PARADIGMAS

A crise política que levou à renúncia e à retirada do país do presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide em fevereiro de 2004 culminou com a requisição do presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, da presença da comunidade internacional como forma de auxiliar a estabilização do país. Em resposta, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu uma Força Multinacional Interina (MIF), composta por tropas dos Estados Unidos, da França, do Canadá e do Chile, com um mandato

⁹⁹ A morte em combate de Jonas Savimbi, em fevereiro de 2001, acelerou uma reaproximação entre o governo e a UNITA que proporcionou, em abril do mesmo ano, a assinatura de um memorando de entendimento complementar ao Protocolo de Lusaka. O ano de 2002 entrou para os anais da história angolana como o "ano da paz". A estabilidade foi restabelecida, permitindo ao país concentrar-se no desenvolvimento e debruçar-se nas fundações para uma vida melhor de seus cidadãos (FONTOURA, 2011, p.163)

¹⁰⁰ O Brasil manteve um coronel do Exército como representante das Nações Unidas na Comissão Militar Mista e Assessor Militar do Chefe da UNMA, juntamente com dois tenentes-coronéis, também do EB, que realizaram o trabalho de Oficiais de Ligação até o encerramento da missão, em fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/missoes-de-paz/-asset_publisher/Y56eCIV1Yr0G/content/unavem> Acesso em 02 de outubro de 2014.

¹⁰¹ Antonio de Aguiar Patriota, Ministro das Relações Exteriores entre 2011 e 2013.

de, no máximo, três meses. A força, baseada no capítulo VII da Carta da ONU, tinha como missão facilitar o fornecimento de ajuda humanitária e auxiliar na manutenção dos direitos humanos e da segurança pública. Após o encerramento do seu mandato, a MIF foi sucedida em junho de 2004 pela MINUSTAH, aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU em 30 de abril do mesmo ano, através da Resolução nº 1.542¹⁰² (SOUZA NETO, 2012, p.243-244).



Figura 3 - Mapa político do Haiti.

Fonte: www.mapsofworld.com. Acesso em 15 outubro 2014.

A *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haiti* (MINUSTAH) foi projetada para servir como um modelo de operação de paz contemporânea e multidimensional, compreendendo uma mistura de elementos militares, policiais e civis com o objetivo de trabalhar em estreita parceria com as agências da ONU. Outro aspecto inovador da MINUSTAH residiu em sua influência pós-colonial, expressa principalmente por seu componente militar predominante da América Latina (incluindo

¹⁰² O mandato estabelecido pela Resolução nº 1.542 (2004) previa apoio ao governo transitório: na estabilização das condições de segurança; no restabelecimento do estado de direito; na organização, na supervisão e no monitoramento das eleições presidenciais, parlamentares e municipais; na reestruturação da Polícia Nacional do Haiti; e no desarmamento, na desmobilização e na reintegração dos grupos armados. A MINUSTAH também estava autorizada a usar a força para proteger o pessoal das Nações Unidas no terreno e a entrar em ação se a vida de civis estivesse ameaçada (NASSER, 2012, p.221).

a sua liderança brasileira). Essa condição especial, não encontrada em intervenções multinacionais anteriores no Haiti, permitiu à MINUSTAH ser vista com muito mais compreensão, capaz de transcender sentimentos de imposição que foram cultivados em encontros anteriores entre os agentes externos e a sociedade haitiana (MORENO et al, 2012, p.1).

A MINUSTAH tem servido como um nível de cooperação e coordenação política sem precedentes entre os Estados da América do Sul e para o desenvolvimento de concepções alternativas para a "paz liberal"¹⁰³. Além do Brasil, efetivos dos seguintes países sul-americanos fazem parte do contingente militar da missão: Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Paraguai e Uruguai (KENKEL, 2013a, p.5-10).

Ramalho (2012, p.4-5) relata que a experiência brasileira em missões de paz da ONU ao longo dos anos marcou-se, com poucas exceções, por papéis mais modestos resumidos ao envio de efetivos simbólicos ou apenas de observadores militares. Para o autor, o caso do Haiti destaca-se pelo fato do Brasil manter mais de 1200 militares no terreno e ainda comandar as operações militares desde o início da missão¹⁰⁴, em 2004, o que faz o país ser percebido a nível mundial, senão como líder, como o ator chave na MINUSTAH, com a chancela do Governo brasileiro. Tal fato faz com que, no campo diplomático, o país dialogue em pé de igualdade com países muito mais poderosos, como Estados Unidos, o Canadá e a França.

Em relação à MINUSTAH, Ramalho (2012, p.5), infere que:

“Essa posição de destaque cria expectativas políticas que afetam o contexto regional e os ambientes domésticos no Haiti e no Brasil. Além disso, as estratégias e táticas utilizadas indicam a necessidade de se avaliar as bases conceituais utilizadas para definir procedimentos de atuação e regras empregadas no terreno. Entre eles, talvez o aspecto mais interessante seja o emprego de táticas como a ocupação de pontos fortes aliada à realização de algo parecido com ações cívico-sociais, que vem chamando a atenção de estudiosos estrangeiros, em especial americanos e canadenses, preocupados com suas missões no Iraque e no Afeganistão. Além de servir

¹⁰³ Observam-se, na estrutura e no funcionamento das operações de paz, bem como no comportamento dos atores envolvidos no processo, aspectos característicos das teorias neoliberais das relações internacionais. O modelo das operações de paz contemporâneas reflete claramente a prevalência das teorias da paz liberal, as quais sustentam que Estados democráticos, com economias de mercado, estão menos sujeitos a conflitos entre si que aqueles governados por outros sistemas (BELLAMY e WILLIAMS, 2010, p. 26).

¹⁰⁴ Uma série de oficiais generais do Exército Brasileiro lideram o componente militar da MINUSTAH desde 2004 na qualidade de *Force Commander*. Não há no histórico de operações de paz precedentes de o comando militar permanecer nas mãos de um mesmo país por tanto tempo, sem quebra de continuidade - o habitual, para o exercício dessa função, é o rodízio entre países (NASSER, 2012, p.221).

ao preparo da tropa e ao teste dos sistemas, a experiência de terreno também informa sobre erros e acertos na definição de escopo e na condução de missões de paz” (RAMALHO, 2012, p.5).

Em um de seus estudos sobre a participação do Brasil na MINUSTAH, Kenkel (2013b, p.1) aponta que o país abriga a maior população afrodescendente fora do continente africano, com o qual possui fortes laços históricos e culturais, e tem ocupado continuamente, no Haiti, uma posição de liderança em uma das maiores operações de paz das Nações Unidas (ONU).

O autor ressalta que, atualmente, a política externa brasileira atualmente está vivendo uma transição, de uma cultura regional de segurança que interpreta de maneira restrita a “não-intervenção”, rumo a uma postura com horizonte global que crescentemente a confronta com a necessidade de projetar responsabilidade pela segurança internacional, inclusive por meio de operações de paz robustas como a do Haiti (KENKEL, 2013b, p.1).

Até o advento da MINUSTAH, em 2004, a lógica aos princípios históricos da política externa brasileira em torno de intervenções e de operações de paz era conservadora, o que conduzia a um apego, de maneira restritiva, à sua interpretação do princípio de não intervenção, tanto na retórica, quanto na prática. Nesse contexto, o país comprometia-se a participar de missões que se amparavam somente no âmbito do Capítulo VI da Carta, com uso limitado da força, enquanto que, na qualidade de membro não permanente do Conselho de Segurança, não endossava nada além de missões estritamente baseadas no Capítulo VI¹⁰⁵. As missões sob a égide do Capítulo VII da Carta eram interpretadas como violações ao princípio da não intervenção¹⁰⁶ que teria mantido a paz na América do Sul pelos últimos 150 anos, em um padrão típico dos países sul-americanos, o que tornava a participação brasileira em operações de paz e outras intervenções bastante limitada, sobretudo, em decorrência da discordância em relação a qualquer ação do Conselho sob a égide do Capítulo VII da Carta ONU. Destarte, antes de 2004, o Brasil rejeitava sistematicamente participar de missões de paz que estivessem incluídas no Capítulo VII. (KENKEL, 2013b, p.7).

¹⁰⁵ Foi o caso de 1994, quando o país votou contra o envio de tropas para lidar com o genocídio em Ruanda, e para o envio de uma força multinacional para o Haiti, em meio a problemas políticos no país caribenho (KENKEL, 2013, p.7).

¹⁰⁶ Historicamente, a exceção que o Capítulo VII estabelece em seu art. 2o (7) é tida como uma violação ao princípio sagrado, apesar da implementação via CSNU (KENKEL, 2013, p.).

É importante notar que enquanto o Brasil era internacionalmente ativo, também o era de maneira cautelosa. Sutilmente, o país demonstrou a sua intenção em cooperar com as Nações Unidas, mas não a qualquer custo ou em qualquer país. Quando a ONU requisitou tropas para o Haiti e para os Bálcãs, na década de 90, o Brasil se recusou em enviar por receio de apoiar uma missão de imposição da paz. Ao invés disso, o país adotou uma postura de observação, tomando parte de operações de manutenção e construção da paz em países com conexões culturais, linguísticas e políticas (VELÁSQUEZ, 2013, p.52).

A MINUSTAH é uma missão complexa, baseada no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, já que não havia no país um conflito no sentido comum, mas sim, um Estado em processo de desintegração. "De fato, não houve um cessar-fogo no Haiti, pois as gangues que estavam contribuindo para a desestabilização do país não haviam concordado em se desarmar quando a missão foi criada", em 2004 (SOUZA NETO, 2012, p.244).

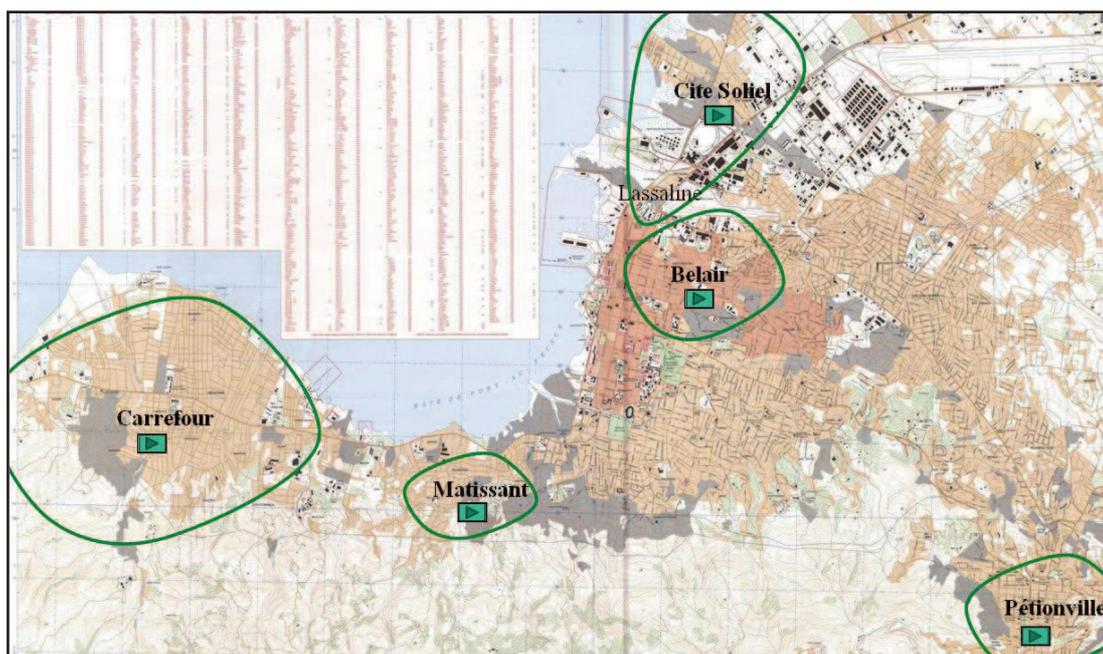


Figura 4 - Áreas críticas do Haiti, junho de 2004.

Fonte: Exército Brasileiro - Comando de Operações Terrestres (COTer)¹⁰⁷.

Assim sendo, pode-se considerar a MINUSTAH como um marco explícito de quebra de paradigmas da participação do Brasil em operações de paz, já que o país,

¹⁰⁷ Relatório de visita de acompanhamento do Centro de Avaliação e Preparação para Missões de Paz (CEPAEB) do Comando de Operações Terrestres (COTer) a "Brigada Haiti", de 01 junho de 2004.

naquela operação, passou a atuar e, notadamente, liderar uma missão de imposição da paz regida pelo Capítulo VII, o que anteriormente seria impensável (KENKEL, 2013b, p.8-9).

Ainda sobre essa "ruptura" de padrões, Kenkel (2013b) observa:

“Embora o Ministério das Relações Exteriores esteja correto ao insistir que o maior envolvimento na MINUSTAH é uma expressão da continuidade do compromisso brasileiro com instituições internacionais, a natureza da mudança, principalmente em uma missão que, apesar da sofisticação semântica, claramente pertinente a categorias sob a égide do Capítulo VII, esconde mudanças fundamentais tanto na maneira como o país aborda sua identidade, quanto em como ela é percebida. Como demonstra a MINUSTAH, o Brasil não mais se enxerga meramente como um líder em uma região particular, e relativamente periférica, do mundo, mas como um legítimo global player. Como consequência de seu forte compromisso com as Nações Unidas e com outras instituições multilaterais, tem havido uma percepção de que esta mudança está acompanhada de uma mudança nos custos e nos benefícios das ações” (KENKEL, 2013b, p.12).

O Brasil tem assumido papéis de liderança na construção do Haiti dentro e fora da MINUSTAH, sendo o maior fornecedor de pessoal para a missão, incluindo uma Companhia de Engenharia essencial para a construção das infraestruturas locais em proveito tanto das Nações Unidas, quanto da população e do governo haitianos (KENKEL, 2013b, p.13).

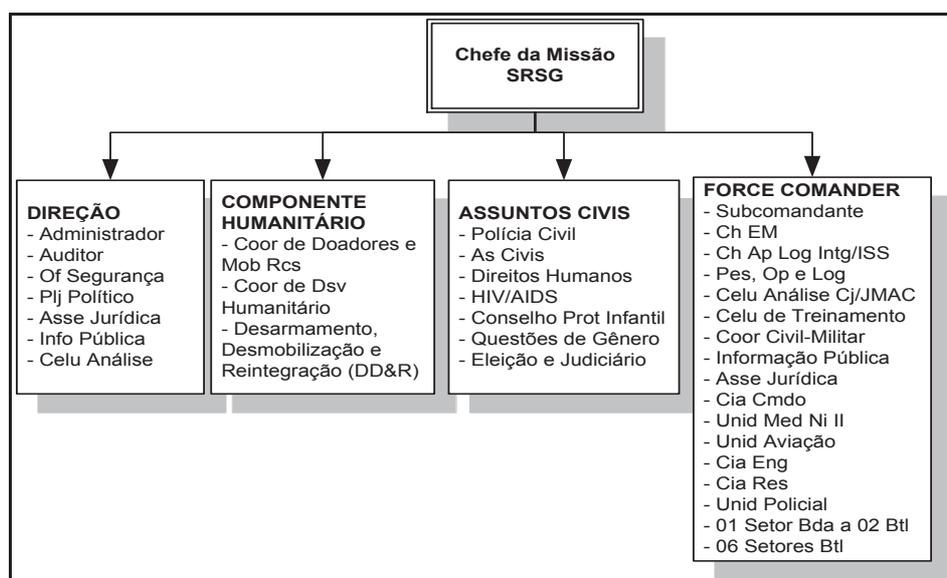


Figura 5 - Organograma da MINUSTAH em 2004.

Fonte: Exército Brasileiro - Comando de Operações Terrestres (COTer)

Em relação à decisão política brasileira de tomar parte em operações de paz, Nasser (2012) sintetiza que "por mais difícil que seja detectar no processo decisório qual fator preponderou nas decisões de participar das referidas operações – *projeção de poder* ou *solidariedade* –, a política externa brasileira "incorporou a solidariedade ativa como um elemento integrante de seu discurso e a respaldou com ações concretas". Os conceitos de "projeção de poder" e "solidariedade" não haviam sido sistematizados pelas autoridades brasileiras até o advento da chamada "*não indiferença*", que nada mais é que o *slogan* da disposição brasileira em prestar solidariedade a um país que está atravessando grave situação humanitária ou seja egresso de conflito armado". O entendimento desses conceitos por parte da diplomacia brasileira foi fundamental para organizar e ajudar a legitimar o envolvimento do país em operações de paz da ONU e outros esforços de auxílio humanitário, como o caso do Haiti (NASSER, 2012, p.226-227).

O termo "não indiferença" procura afastar as suspeitas de interferência em assuntos internos de outro Estado, "o que poderia ser mal acolhido pela sociedade brasileira e pela comunidade internacional". Assim, procurou-se com o termo conciliar "o desejo de prestar solidariedade por meio da ação multilateral a um princípio histórico da tradição diplomática brasileira: a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados" (NASSER, 2012, p.227).

Em discurso na Conferência Anual dos Embaixadores Franceses, em 2009, o Ministro Celso Amorim assim define o conceito de "não indiferença":

"o princípio da não intervenção nos assuntos externos dos outros Estados sempre orientou a política exterior do Brasil. Mas este princípio deve ser matizado pela "**não indiferença**"; isto é, a disposição de colaborar, por meio de canais legítimos, com outros países que se encontram em situações particularmente difíceis. A presença brasileira na operação de paz da ONU no Haiti é um exemplo"(AMORIM, 2009) (grifo nosso).

Para a diplomacia brasileira, a participação brasileira na MINUSTAH é um ponto de inflexão da política externa brasileira, que pode abrir um importante e significativo precedente para a diplomacia brasileira. No caso do Haiti, "princípios tradicionais da atuação diplomática brasileira, em nome de um pragmatismo político imediato e de um pragmatismo comercial indireto teriam sido abandonados ou, pelo menos, relativizados" (DINIZ, 2011, p.102).

5.3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

A presente seção apresentará os resultados e as análises pertinentes aos estudos de caso aplicados em Angola e Haiti – com base no referencial teórico desenvolvido em todos os capítulos anteriores (argumentação) e nas entrevistas realizadas.

5.3.1. PRIMEIRA QUESTÃO DE ESTUDO: ANGOLA

Este estudo visa verificar a viabilidade da participação do Exército Brasileiro em Angola e as suas possibilidades/capacidades ser encarado como um instrumento da diplomacia, por meio do exercício da "diplomacia de defesa". Com esse objetivo, foram analisados documentos oficiais das missões trabalhadas nesse capítulo, oriundos dos arquivos do Estado-Maior do Exército, acrescidas de entrevistas realizadas com segmentos civis brasileiros e civis angolanos, diretamente ligados à diplomacia e à política externa de ambos os países.

Um total de dezessete entrevistas semiestruturadas foram conduzidas, na pessoa do atual embaixador de Angola e de seu principal assessor de gabinete, respectivamente; do atual Ministro de Estado da Defesa do Brasil; de diplomatas brasileiros que exercem funções centrais no contexto da Divisão das Nações Unidas e da Divisão de Paz, ambas do MRE, e dos ex-comandantes da MINUSTAH que, ainda que não tenham participado das operações aqui estudadas, foram considerados no universo entrevistado por serem autoridades militares do Exército Brasileiro, da ativa e da reserva, com experiência em operações de paz das Nações Unidas. Assim sendo, considerou-se no total uma amostra composta daqueles que, em tese, detêm um melhor entendimento da concepção geral do problema levantado.

Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo para as entrevistas, procurando aprofundar a seguinte questão de estudo: **a participação do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU em Angola constituiu uma atuação diplomática, sob o ponto de vista da "diplomacia de defesa"? Caso positivo, como contribuiu para a "diplomacia de defesa" do Brasil?**

Com a finalidade de proporcionar um maior entendimento, foram estabelecidos três grandes grupos de perguntas, divididos nos seguintes temas¹⁰⁸: 1. Política

¹⁰⁸ Optou-se em usar a técnica de "categorização" das perguntas, segundo Bardin (2011, p.147). Para a autora, a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto

externa, diplomacia e diplomacia de defesa; 2. Cultura estratégica brasileira; 3. Participação do Exército Brasileiro nas missões de paz em Angola (UNAVEM I, II, II, MONUA e UNMA).

No que se refere ao grupo 1 de perguntas feitas aos entrevistados sobre política externa, diplomacia e diplomacia de defesa, procurou-se explorar os seguintes aspectos:

Tema	Aspectos explorados
a - Política externa brasileira	- Multilateralismo como fonte de estabilidade internacional; postura pragmática baseada em princípios constitucionais; não intervenção; respeito à soberania; normativa;
b - Diplomacia	- Tradicionalismo; pragmatismo; fortalecimento das instituições internacionais; serviço diplomático profissional e de carreira.
c - Diplomacia de defesa	- Diplomacia exercida por outros meios; diplomacia exercida por meios militares, de maneira não coercitiva; diplomacia exercida pelo Exército Brasileiro em missões de paz da ONU (UNAVEM I, II, II, MONUA e UNMA)

Quadro 7 - Grupo 1 (Política externa, diplomacia e diplomacia de defesa)

Fonte: autor

Para os aspectos explorados na questão da "política externa brasileira", as respostas dos diplomatas angolanos¹⁰⁹ apresentaram alto índice de positividade para os aspectos elencados. O embaixador angolano ressaltou o multilateralismo brasileiro no âmbito internacional, reservando-se o direito do país em abster-se quando os seus interesses estratégicos não eram atendidos, sendo esta postura multilateral e não intervencionista tida como tradicional desde o início das Nações Unidas. O embaixador afirmou:

"A política externa em geral do Brasil em relação à África não é constante, e sim marcada por altos e baixos, fruto de eventuais diferenças de entendimento dos governos e regimes dos dois países. A intensidade dessa relação varia de acordo com a visão estratégica do Brasil de maior

por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos.

¹⁰⁹ Embaixador de Angola Nelson Manuel Cosme e 2º Secretário Sebastião Tomás, da Embaixada da República de Angola.

aproximação com os países desenvolvidos ou maior cooperação com os menos desenvolvidos" (embaixador de Angola).

O embaixador destacou, na história recente, a maior aproximação buscada pelos governos Lula e Dilma, inclusive no campo militar, citando como exemplos a compra de navios brasileiros, a instalação de uma fábrica de munições em território angolano e o recente intercâmbio firmado entre a Marinha Brasileira e a Marinha Angolana.

Nessa moldura, o Embaixador Celso Amorim, Ministro de Estado de Defesa colocou, segundo a sua ótica, o momento atual da inserção brasileira no mundo segundo os seguintes fóruns: BRICS, IBAS, G4 e "como um dos grandes parceiros estratégicos do continente africano".

O Ministro da Defesa - que também é diplomata de carreira - e os demais diplomatas brasileiros teceram comentários afirmando que os princípios norteadores da política externa brasileira dão a tônica de sua diplomacia tradicional.

Em relação aos conceitos de diplomacia e "diplomacia de defesa", verificou-se uma homogeneidade de opiniões. Ambos os segmentos diplomáticos angolano e brasileiro advogam a existência de outras formas de diplomacia, além da "diplomacia tradicional" - mas que, na verdade, completam o sentido da diplomacia tradicional, e não a substituem ou concorrem, de maneira "paralela" ou mesmo "contra". Nesse contexto, o embaixador angolano afirmou:

"Existe pois diversas formas de manifestação da diplomacia de um país, além da diplomacia formal, esta traduzida pela "arte dos bons ofícios". Existe até a diplomacia informal, que normalmente chega primeiro, de maneira mais avançada, guiada por interesses distintos como o comércio...o Estado utiliza de todos os instrumentos disponíveis para obter seus interesses" (embaixador de Angola).

Os diplomatas brasileiros consideraram plenamente aceitável a existência de uma "diplomacia de defesa" como aquela exercida pelas Forças Armadas ao empregar os seus meios militares de maneira não coercitiva. As missões de paz, alvo deste estudo, foram apontadas por todos, angolanos e brasileiros, como uma ferramenta de aplicação dessa diplomacia (ainda que, conforme observado pelo Ministro da Defesa, nesse tipo de operação possa haver o uso do emprego da força dentro das regras de engajamento estabelecidas, de maneira legítima).

Um diplomata¹¹⁰ ressaltou a "relação histórica clássica", mundialmente consolidada, existente entre a diplomacia tradicional e os meios militares. Ele, entretanto, destacou que no caso brasileiro, diferentemente de outros países como os EUA e sua "diplomacia de canhoneira", a forma de fazer diplomacia com meios militares se dá dentro dos canais internacionais legais, como foi o exemplo claro da participação do Exército nas operações de paz de Angola.

Sobre a relação entre a "diplomacia tradicional" e a "diplomacia de defesa", em sua entrevista, esse diplomata afirmou:

"A diplomacia de defesa e a diplomacia clássica devem ser alinhadas, numa relação de cooperação e coordenação, sem subordinação entre elas. Nesse contexto, há entendimento nas Forças Armadas que sempre haverá objetivos políticos a serem atingidos, a *rationale* política" (diplomata brasileiro).

Outro diplomata entrevistado¹¹¹ declarou que "a diplomacia não é do Itamaraty, pois existem outros atores e formas de exercê-la"... "e as operações de paz, por sua vez, são um instrumento inegável de obtenção de dividendos diplomáticos". Ainda segundo o mesmo diplomata, a "diplomacia de defesa deve traduzir em ações o perfil brasileiro em missões de paz, utilizando ambos *soft* e *hard power*".

Sobre as forças de paz no exercício da "diplomacia de defesa", o embaixador angolano destacou que a mesma é ainda mais latente no caso daquele país contribuinte no efetivo que não possui representação diplomática no país hospedeiro, tornando-se, desta forma, uma espécie de "veículo de comunicações entre o seu governo e o governo local".

Sobre a diplomacia exercida por outros meios, um diplomata brasileiro entrevistado entende que o Itamaraty deve prestar assessoramento ao governo brasileiro no tocante à utilização de todos os instrumentos possíveis que possam ser utilizados numa situação de cooperação internacional. O entrevistado citou, além das Forças Armadas em missões de paz sob os auspícios da ONU, o reforço de aditâncias militares e embaixadas brasileiras, a cooperação técnica e econômica de outras agências e atores brasileiros como os projetos de campo da ANVISA, Ministério da Saúde etc.

¹¹⁰ Ministro Norberto Moretti, Assessor do Ministro das Relações Exteriores.

¹¹¹ Embaixador Paulo Roberto Tarrisse de Fontoura, Diretor do Departamento de Organismos Internacionais (DOI) do MRE.

Ainda que não fizessem parte diretamente do universo entrevistado para o presente estudo de caso, cabe salientar que todos os ex-comandantes da MINUSTAH entrevistados fizeram a ressalva que a participação do EB em missões de paz, seja qual for¹¹², não tem como objetivo "exercer a diplomacia de defesa", pois a "diplomacia trabalha para viabilizar as operações de paz", ou "atuar como meio diplomático", ou ainda "servir como instrumento diplomático do MRE, fazendo o papel que é específico dos diplomatas" e sim cumprir uma missão militar dentro do mandato da ONU em tela. Para esse grupo de militares, o conceito de "diplomacia de defesa" trabalhado nesta dissertação e previamente explicado antes da formulação da pergunta, era tido muito mais, como uma consequência do reconhecimento internacional do trabalho dos militares brasileiros no terreno, e não como o fim da missão em si.

Terminado o estudo do primeiro grupo, considerou-se para o tema 2 (cultura estratégica brasileira) a definição de quatro subtemas, relacionados às variáveis componentes da cultura estratégica brasileira: a - variáveis geofísicas; b - variáveis políticas; c - variáveis econômicas; e d - variáveis socioculturais.

O quadro 8 objetiva uma melhor visualização.

Subtemas	Aspectos explorados
a - Variáveis geofísicas	- Geografia; fatos históricos; processo de independência relativamente pacífico; fronteiras bem consolidadas; ausência de rivalidades regionais; homogeneização territorial.
b - Variáveis políticas	- Noções positivistas de ordem e progresso; poder e influência dos militares sobre as políticas de governo; Estado como centro de autoridade dentro da sociedade; cultura política conservadora; bases normativa e jurídica para a resolução de conflitos; visão multilateral.
c - Variáveis econômicas	- Sistema econômico de mercado; extensas relações comerciais regionais e multilaterais.
d - Variáveis socioculturais	- Unidade geográfica e cultural; tolerância e aceitação das diversidades; traços nacionais próprios; líder regional; potência emergente.

¹¹² Por se referirem enfaticamente a todas as missões de paz que contaram com a participação do Exército Brasileiro, houve o entendimento deste pesquisador que aqueles entrevistados também englobaram as missões de paz em Angola ora estudadas.

Quadro 8 - Grupo 2 (Cultura estratégica brasileira)

Fonte: o autor

Alguns diplomatas brasileiros apontaram alguns questionamentos relativos às eventuais divergências de cunho ideológico, político e mesmo econômico que possam ocorrer entre os governos brasileiros e de outros países sul-americanos¹¹³.

Um diplomata entrevistado ressaltou que a cultura estratégica brasileira gerou um "capital de simpatia", ou seja, uma percepção positiva do povo angolano em relação ao brasileiro, fruto dos seguintes fatores: ausência da carga colonizadora histórica das potências europeias; laços históricos; atitude menos arrogante; ajuda revestida de boa vontade.

Sobre o "poder e a influência dos militares sobre as políticas de governo", o grupo de diplomatas brasileiros tiveram opiniões semelhantes na aceitação dessa variável política durante o período do Regime Militar (1964-1985), mas com a ressalva, já explorada neste trabalho e também apontada por todos os diplomatas brasileiros entrevistados, que o período em tela foi muito pouco propício ao envio de tropas brasileiras para missões de paz da ONU - segundo o entendimento dos governos militares - por questões políticas internas e pelo sentimento de "congelamento de poder" do Conselho de Segurança. Alguns diplomatas teceram comentários sobre os diferentes níveis de poder e influência que os militares exercem sobre as políticas de governo no período pós-redemocratização (de 1985 aos dias atuais), variando de governo para governo, mais precisamente visando a formulação de políticas de defesa.

Para o grupo de entrevistados militares, com a saída dos militares do governo houve uma gradativa diminuição da influência militar na política em geral, por diversas razões (na maioria delas, políticas) que culminaria com a criação do Ministério da Defesa, em 1999, sob o controle de um civil. Entretanto, todos afirmaram que o advento desse Ministério, a despeito de diminuir o poder político dos militares (antes, detentores de um Ministério próprio para cada Força Armada), foi positivo para o

¹¹³ Os diplomatas citaram de maneira genérica, não necessariamente tratando-se do atual governo.

efeito de coordenações¹¹⁴ e padronizações de operações conjuntas entre as forças, dentre elas, as missões de paz¹¹⁵.

Sobre o MD, os diplomatas brasileiros, notadamente o Ministro da Defesa, destacaram que o mesmo permitiu uma maior articulação entre as Forças Armadas, conjugada com os meandros da política nacional das outras esferas do poder, tratando o tema "Defesa" com uma política de Estado e não de governo por meio de planejamentos e ações pautadas em documentos como o LBDN, PND e END, "iniciando uma nova era na defesa nacional e, conseqüentemente, da participação brasileira em operações de paz sob a égide da ONU".

Ainda sobre a questão do MD, este pesquisador teve acesso a farta documentação relativa à participação do Brasil no Haiti, como relatórios e outros documentos no âmbito do Ministério da Defesa e do Exército Brasileiro (Estado-Maior do Exército e CCOPAB). Neste diapasão, destaca-se aqui uma comparação que pôde ser feita após a leitura daqueles relatórios entre as missões de paz estudadas neste trabalho, em Angola, (pré-advento do MD), e no Haiti (pós-advento do MD). Pode-se afirmar com certa segurança que, antes do MD, em missões de paz, especificamente no caso de Angola, havia grandes divergências sobre a questão de subordinação entre as Forças (Exército, Marinha e Força Aérea), a despeito do comando geral do componente militar ser exercido pelo Exército, além de outras faltas de coordenação de ordem logística e operacional, acrescidos de diferentes entendimentos do papel de cada uma delas no contexto da missão.

As variáveis econômicas como componente da cultura estratégica brasileira, por sua sorte, foram motivo de algumas divergências entre os entrevistados brasileiros. Alguns diplomatas e militares brasileiros entrevistados citaram exemplos de como a economia brasileira baseada na escravidão - oriundos da África - e na exportação de produtos como o açúcar e o café para centros consumidores da Europa gerou profundos impactos na formação da cultura estratégica brasileira em geral.

¹¹⁴ O relatório do Tenente-coronel Mourão, observador militar na UNAVEM III, datado de maio de 1997, arquivado na 5ª Subchefia do Estado-maior do Exército, faz alusão a eventuais falta de coordenação existentes entre militares do Exército e da Marinha, principalmente ao entendimento do papel de cada Força na missão. O mesmo documento cita a diferença de conduta e adaptabilidade dos observadores militares brasileiros e outros países, facilitado pela língua em comum, que "facilitava sobremaneira a comunicabilidade entre os brasileiros e angolanos."

¹¹⁵ Os comandantes militares citaram o exemplo do CI Op Paz (atual CCOPAB) como escola de excelência para a formação e treinamento dos recursos humanos visando as operações de paz.

As variáveis socioculturais foram as de maior relevância nas respostas obtidas, tanto por parte dos diplomatas angolanos como dos militares e diplomatas brasileiros. Para os entrevistados, os fatores socioculturais do Brasil na formulação de sua cultura estratégica são os que mais repercutem no conseqüente "comportamento estratégico" aplicado no terreno pelos militares brasileiros em missões de paz.

Para um diplomata brasileiro¹¹⁶, por exemplo, a identidade inclusiva ampla, responsável pela formação multiétnica e multicultural do brasileiro, dentro de um modelo de inserção que aceita o outro como igual, foi fundamental para que os militares brasileiros fossem bem recebidos em missões de paz em países africanos, como a de Angola.

Os traços de uma "identidade" brasileira estudados em capítulo à parte - ainda que suspeitamente subjetivos - foram elencados por todos os entrevistados como um fator primordial para o concurso da "diplomacia de defesa" exercida pela tropa brasileira. No caso de Angola, o embaixador ressaltou:

"A cultura estratégica brasileira aplicada no comportamento dos militares brasileiros foi um fator importante no estabelecimento de relações de confiança mútua entre o contingente brasileiro e o povo angolano, principalmente nas áreas críticas sob controle da UNITA, o que facilitou as ações de ligação entre a UNITA e o governo angolano. A cultura estratégica permitiu a ação positiva da tropa, dentro das normas "onusianas" (embaixador de Angola).

Para esse diplomata, os laços brasileiros entre Brasil e Portugal, ao mesmo tempo que apoiavam a autodeterminação do povo angolano, reiterava o fato que na verdade o que o Brasil queria era a solução pacífica que atendesse ao interesse de ambas as partes. O entrevistado frisou ainda que a característica "diplomática" da tropa brasileira foi fundamental para a ligação entre as autoridades cubanas e angolanas, o que veio a conquistar o reconhecimento e o respeito dos militares cubanos, dos governantes angolanos e dos líderes das guerrilhas, pelos trabalhos ali prestados, e por parte da população local.

Por fim, o embaixador ressaltou a importância particular atribuída às relações bilaterais de Angola com o Haiti, visando o aprofundamento de uma parceria considerada como "estratégica" entre os dois países.

¹¹⁶ Conselheiro Marcelo Viegas, Chefe da Divisão das Nações Unidas (DNU) do MRE. Nesse momento, o E7 citou Pelé, negro de origem humilde e Ayrton Senna, branco de classe média alta como exemplos de inclusões na sociedade brasileira com renome internacional.

Sobre a cultura estratégica brasileira, um entrevistado militar¹¹⁷ destacou o caso brasileiro como bem característico e arraigado na cultura organizacional do Exército, destacando o caráter "pacificador" de seu patrono, o Duque de Caxias, que aliada à primorosa preparação da tropa, acaba por moldar um perfil bem delineado do *peacekeeper* brasileiro ao longo das missões de paz, com resultado positivo, dentro da legalidade dos organismos internacionais.

Outro entrevistado militar¹¹⁸ relatou que, não só o caso do Brasil, mas é visível a influência da cultura estratégica dos diversos países que compõem uma missão de paz. Segundo ele, sendo a ONU um organismo internacional, desde o seu nível político em Nova Iorque, a presença de militares e civis de diversas origens conferem uma característica multicultural da organização¹¹⁹.

Infere-se parcialmente que o entendimento obtido na pesquisa de campo para a questão da cultura estratégica aplicada no caso angolano segue ao encontro do tratado no capítulo 3 deste trabalho, endossando os preceitos teóricos lá estudados.

Já atingidos dois temas, torna-se pertinente abordar o terceiro e último (as operações de paz em Angola propriamente ditas). Para esse tema, foram desenvolvidos cinco subtemas: a - Preparação prévia; b - Desempenho e postura da tropa; c - Modelo brasileiro de *Peacekeeping*; d - Esforço integrado; e, e - Projeção internacional.

O quadro 9 objetiva uma melhor visualização.

Subtemas	Aspectos explorados
a - Preparação prévia	- Formação rígida e padronizada segundo normas e manuais da ONU; pluralidade de instrutores, inclusive estrangeiros; seleção e adestramento baseados em critérios rigorosos.

¹¹⁷ Nesse momento da entrevista, o Gen Div Floriano Peixoto, ex-comandante da MINUSTAH, referindo-se à MINUSTAH, colocou que não somente o militar brasileiro, mas os latinos de uma maneira geral, têm esse perfil mais conciliador que é utilizado nas missões de paz.

¹¹⁸ Gen Div Luiz Eduardo Ramos Pereira.

¹¹⁹ O Gen Ramos citou, por exemplo, a cultura estratégica italiana de promoção da ajuda humanitária e a francesa da promoção dos direitos internacionais e do juridicismo.

b - Desempenho da tropa das missões	- Entendimento da missão e cumprimento do estabelecido pelo Mandato da missão; respeito às normas de engajamento. - Contato estreito com a população local; afinidades culturais; comunicabilidade; identificação com os problemas e necessidades locais; respeito às normas do direito internacional.
c- Modelo brasileiro de <i>Peacekeeping</i>	- Exportação de políticas domésticas; foco nos aspectos desenvolvimentistas (<i>peacebuilding</i>);
d - Esforço integrado	- Participação de vários atores, civis e militares; operações interagências internacionais e locais.
e - Projeção internacional	- Reconhecimento da comunidade internacional.

Quadro 9 - Grupo 3 (Operações de paz em Angola)

Fonte: autor

Em relação à preparação prévia¹²⁰ dos contingentes militares designados para comporem as missões, os entrevistados e os diplomatas brasileiros destacaram a preocupação geral do Exército Brasileiro na seleção e no treinamento dos militares para o desempenho satisfatório das suas funções, independentemente da localização da missão de paz a ser cumprida.

Um diplomata brasileiro¹²¹ destacou que a participação brasileira nas operações de paz em Angola, sobretudo na UNAVEM III, por sua maior visibilidade,

¹²⁰ Inicialmente, quando os primeiros contingentes de tropa brasileira foram desdobrados para o emprego em missões fora do país, coube aos próprios contingentes a sua preparação. Posteriormente, a 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército ficou encarregada de planejar esses treinamentos e adestramentos. Desde os primeiros desdobramentos de tropa coube aos contingentes designados a condução de seu respectivo preparo. Posteriormente, a 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército passou a orientar o preparo da tropa. Em 2001 foi criado, na Divisão de Missão de Paz do COTER, o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro (CEPAEB), com a missão de orientar o preparo de todos os militares brasileiros designados para integrarem Missões de Paz. Em face da Resolução 44/49, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 08 de dezembro de 1989, sobre a “Revisão Abrangente da Questão das Operações de Paz em Todos os seus Aspectos” e da crescente mobilização internacional dos países-membros no sentido de criar estruturas que possibilitem a prática e a disseminação dos procedimentos e normas vigentes nas missões de paz, o Exército Brasileiro, o mais expressivo tributário no âmbito da Forças Armadas Brasileiras deste tipo de missão, criou, por meio da Portaria do Comandante do Exército Nr 090, de 23 de fevereiro de 2005, o Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Az). Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/ccopab/criacao-do-centro>>. Acesso em 01 outubro 2014.

¹²¹ Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, do MRE.

além de ajudar no processo de paz em andamento, visava mostrar ao mundo a intenção brasileira de uma maior governabilidade global, por meio da mostra de capacidades proporcionais à sua estatura de uma nação atuante.

Para esse entrevistado, o interesse brasileiro em Angola e o seu perfil de atuação nas operações de paz foi advindo muito mais pela identidade com o país africano do que pela busca de influência internacional, à época.

Nessa moldura, o embaixador angolano, que à época da presença brasileira em Angola exercia o cargo de consultor político do então SRSG, afirmou que "os militares brasileiros se destacavam dos demais contingentes pois se firmavam dentro do padrão "onusiano", ou seja, bem treinados, bem equipados e com comportamento disciplinarmente digno".

A questão das afinidades culturais, comunicabilidade, identificação com os problemas e as necessidades locais e o respeito às normas do direito internacional foram igualmente sujeitos a elogios por parte de todos os diplomatas brasileiros entrevistados. Nesse contexto, o embaixador destacou a atuação do único Force Commander brasileiro na UNAVEM I, General Péricles Ferreira Gomes, e a diversidade de contatos estabelecidos por ele e seu Estado-Maior com as autoridades angolanas, líderes da UNITA e autoridades cubanas, que em muito contribuíram para a saída, sem maiores problemas, de todo o contingente cubano em sucessivas levas.

O diplomata angolano afirmou que "esforço integrado" entre a tropa brasileira e os demais componentes militares da missão e outros atores participantes, notadamente os civis, geraram boas condições que permitiram, na medida do possível, o bom andamento das ações¹²², como a campanha de vacinação nacional estudada anteriormente. Essa opinião foi compartilhada por dois diplomatas brasileiros¹²³ com larga experiência na carreira.

A fim de ilustrar o contexto das nuances locais e a participação brasileira em Angola, cita-se uma passagem da obra da escritora Victoria Brittain (1998):

“De repente um caminhão branco com os símbolos das Nações Unidas apareceu aos solavancos, vindo do carreiro da estrada do aeroporto. Todos, incluindo velhos e estropiados que mal conseguiam rastejar ou avançar oscilando, apoiados nas mãos, se dirigiram para o espaço aberto a seguir à

¹²² A despeito da insistência da UNITA em continuar com as ações armadas, em várias ocasiões, conforme descrito anteriormente no presente capítulo.

¹²³ Embaixador Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, do MRE e Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, do MRE.

cozinha comunitária onde o caminhão estacionou. **Quatro jovens soldados brasileiros saltaram do caminhão.** Altos, fortes, de uniformes cuidadosamente passados a ferro, pareciam criaturas de outro universo. Na caixa do caminhão estavam duas grandes cubas com sopa de espaguete, e quando as abriram para deitar o seu conteúdo nos contentores do acampamento, nuvens de vapor e cheiros apetitosos de carne e vegetais espalharam-se pela multidão silenciosa. O sol estava a começar a pôr-se e levantava-se um vento gelado, pelo que vesti meu casaco. **Os brasileiros, que disseram que traziam esta comida uma vez por semana do seu acampamento da ONU a cerca de cinco quilômetros dali,** saltaram de novo para o seu caminhão e foram-se embora numa nuvem de pó, que ficava cor de laranja contra o pôr do sol. Então, para o meu espanto, a mulher velha, os deficientes e as crianças afastaram-se da comida quente e começaram a rastejar, coxear e saltitar de regresso às suas tendas. "Não podemos comer a comida se o diretor não estiver aqui, e isso só vai acontecer amanhã", disse a velha sem pernas, caminhando sobre as mãos, palmo a palmo, no caminho difícil. As privações completas destas pessoas correspondiam à sua resignação trágica de serem tratadas desumanamente"¹²⁴ (BRITAIN, 1998, p.156-157).

Ainda sobre o "esforço de integração", ambos os diplomatas angolanos relembrou a importância da inclusão da mão de obra local nos projetos e atividades da ONU que se fizerem possíveis para tal, de modo a gerar benefícios imediatos, como renda, para a população, angariar simpatia quanto à presença estrangeira em solo angolano e, sob o ponto de vista do processo decisório da missão, proporcionar uma "gestão de conhecimento da realidade local, fundamental para o acompanhamento da missão" (segundo palavras do próprio embaixador).

Finalizando as suas palavras, o embaixador reforçou ainda que uma operação de paz "tem muito mais sucesso quando responde aos anseios de todas as partes envolvidas"¹²⁵. No caso angolano, verificou-se no referencial teórico que por sucessivas vezes a UNITA não cumpriu o estabelecido em acordos cancelados pela ONU, vindo exatamente de encontro ao pensamento daquele diplomata.

Da mesma forma, o embaixador angolano advoga que "uma operação de paz não deve ter uma ação muito prolongada, pois acaba por perder a sua objetividade,

¹²⁴ BRITAIN, Victoria. Morte da dignidade: a guerra civil em Angola. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 156 e 157, 1998.

¹²⁵ Tal afirmação foi alvo de comentário de E15, Gen Augusto Heleno Ribeiro Pereira, comandante do 1º contingente brasileiro da MINUSTAH em 2004. Para este oficial, a grande diferença existente entre Angola e Haiti, em termos de preocupações militares relacionadas à segurança, consistia no fato que em Angola havia movimentos politicamente organizados com objetivos bem definidos (UNITA, MPLA e FNLA) - o que, segundo o general - facilitava os trabalhos de mediações e negociações -, ao passo que, no Haiti, não havia grupos dessa natureza, senão gangues armadas, ex-integrantes das Forças Armadas haitianas e rebeldes errantes, todos sem causa política definida, o que dificultava sobremaneira as ações da MINUSTAH.

eficiência e credibilidade". Desta forma, "deve-se exigir de uma operação de paz, dentro do possível, os resultados esperados num tempo compatível".

Angola foi responsável pelo retorno da participação brasileira em missões de paz com efetivos consideráveis, após um longo período de afastamento fruto das nuances da Guerra Fria. A estabilidade gerada pela ONU, por meio das sucessivas missões de paz desencadeadas em território angolano, aliada aos laços históricos existentes entre Brasil e Angola iniciados da primazia brasileira em reconhecer a sua independência permitiram, dentre outros, que o país se tornasse um parceiro estratégico para o Brasil.

5.3.2. SEGUNDA QUESTÃO DE ESTUDO: HAITI

Este estudo prende-se ao entendimento da participação do Exército Brasileiro no Haiti e às suas possibilidades/capacidades de ser visto como um instrumento da diplomacia, por meio do exercício da "diplomacia de defesa". Com a finalidade de alcançar tal objetivo, foram analisados documentos oficiais da missão dos arquivos do Ministério da Defesa e do Estado-Maior do Exército, acrescidas de entrevistas realizadas com segmentos militares e civis brasileiros e civis haitianos, diretamente ligados à MINUSTAH, à diplomacia e à política externa de ambos os países.

Foram realizadas um total de dezessete entrevistas semiestruturadas, sendo entrevistados o embaixador do Haiti e o seu principal conselheiro, respectivamente; o Ministro de Estado da Defesa do Brasil; diplomatas brasileiros que exercem funções centrais no contexto da Divisão das Nações Unidas e da Divisão de Paz, ambas do MRE; e cinco ex-comandantes da MINUSTAH em diferentes épocas da missão. Dessa forma, considerou-se uma amostragem daqueles que detêm um amplo entendimento da concepção geral do problema levantado.

Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo para as entrevistas, procurando desenvolver a seguinte questão de estudo: **a participação do Exército Brasileiro na operação de paz da ONU no Haiti constitui uma atuação diplomática, sob o ponto de vista da "diplomacia de defesa"? Caso positivo, como contribui para a "diplomacia de defesa" do Brasil?**

Visando um entendimento mais didático, foram estabelecidos os três grupos de perguntas, divididos nos seguintes temas¹²⁶: 1. Política externa, diplomacia e

¹²⁶ Analogamente ao capítulo anterior, optou-se em usar a técnica de "categorização" das perguntas, segundo Bardin (2011, p.147). Para a autora, a categorização é uma operação de classificação de

diplomacia de defesa; 2. Cultura estratégica brasileira; 3. Participação do Exército Brasileiro na MINUSTAH.

No que se refere ao grupo 1 de perguntas feitas aos entrevistados sobre política externa, diplomacia e diplomacia de defesa, procurou-se explorar os seguintes aspectos:

Tema	Aspectos explorados
a - Política externa brasileira	- Multilateralismo como fonte de estabilidade internacional; postura pragmática baseada em princípios constitucionais; não intervenção; respeito à soberania; normativa;
b - Diplomacia	- Tradicionalismo; pragmatismo; fortalecimento das instituições internacionais; serviço diplomático profissional e de carreira.
c - Diplomacia de defesa	- Diplomacia exercida por outros meios; diplomacia exercida por meios militares, de maneira não coercitiva; diplomacia exercida pelo Exército Brasileiro em missões de paz da ONU (MINUSTAH)

Quadro 10 - Grupo 1 (Política externa, diplomacia e diplomacia de defesa)

Fonte: o autor

Em relação aos aspectos explorados para a temática da política externa brasileira, as respostas dos diplomatas haitianos apresentaram uma vinculação positiva de 100% para todos os aspectos. O embaixador haitiano elogiou a postura brasileira nos fóruns internacionais, especialmente no âmbito das Nações Unidas, em respeito à soberania e à não intervenção das demais Nações do mundo, destacando a busca do país pelo respaldo internacional para dar legitimidade às suas ações, como é o caso da participação brasileira na MINUSTAH.

As respostas do segmento diplomático brasileiro (inclusive do Ministro da Defesa), assim como dos ex-comandantes da MINUSTAH, seguiram ao encontro do entendimento de que os princípios norteadores da política externa brasileira dão a tônica de sua diplomacia tradicional.

elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos.

Verificou-se uma unanimidade, tanto por parte do segmento diplomático haitiano como do brasileiro, e também dos militares brasileiros em entender que existem outras formas de diplomacia senão a tradicional - mas que a completam e não a substituem; e que, dentre essas formas, pode-se considerar a existência de uma "diplomacia de defesa" como aquela exercida pelas Forças Armadas ao empregar os seus meios militares de maneira não coercitiva em missões de paz, visando gerar dividendos diplomáticos em outras áreas, como o comércio exterior etc., ainda que, conforme observado por alguns diplomatas brasileiros entrevistados, nesse tipo de operação possa haver o uso do emprego da força dentro das regras de engajamento estabelecidas. Ressalta-se aqui que neste ponto da pesquisa, tal como no caso de Angola estudado, todos os ex-comandantes da MINUSTAH ressaltaram que a participação do EB não tinha como objetivo principal "exercer a diplomacia de defesa", "atuar como meio diplomático", ou ainda "servir como instrumento diplomático do MRE, fazendo o papel dos diplomatas" e sim cumprir uma missão militar dentro do especificado no mandato da ONU em tela. Desta forma, a "diplomacia de defesa" tal como trabalhada nesta dissertação era, segundo a opinião daqueles oficiais, muito mais uma consequência do reconhecimento internacional do trabalho dos militares brasileiros integrantes da MINUSTAH, e não o fim da missão em si.

Cabe citar que, dentro da ideia da "diplomacia estendida", ou seja, das outras formas de diplomacia consideradas, o Embaixador haitiano citou a extraordinária capacidade diplomática do futebol brasileiro, descrevendo a este pesquisador o efeito altamente positivo do jogo da seleção brasileira realizado em 18 de agosto de 2004, conhecido como "Jogo da Paz", nos estágios iniciais da missão, que visava fortalecer uma campanha de desarmamento conduzida pela MINUSTAH.

No contexto da "diplomacia de defesa", o Embaixador ressaltou o trabalho das ações cívico-sociais desempenhadas pelas tropas brasileiras, notadamente no tocante ao auxílio à assistência humanitária e de saúde (notadamente nos dias seguintes ao terremoto de janeiro de 2010), além dos trabalhos das tropas de engenharia na construção e na recuperação de instalações e outras facilidades como pontes, estações de tratamento de água, pavimento de estradas, retirada de lixo das ruas, dentre outros o que, segundo o diplomata, eram tarefas que refletiam de maneira muito favorável a presença da MINUSTAH em seu país.

Sendo assim, até o presente ponto, notou-se uma ampla concordância entre os resultados provenientes das pesquisas de campo e documental, o que abre caminho para prosseguir rumo à análise da próxima categoria.

Para o tema 2 (cultura estratégica brasileira) foram definidas quatro subtemas, relacionados com as variáveis componentes da cultura estratégica brasileira: a - variáveis geofísicas; b - variáveis políticas; c - variáveis econômicas; e d - variáveis socioculturais.

O quadro 11 objetiva uma melhor visualização.

Subtemas	Aspectos explorados
a - Variáveis geofísicas	- Geografia; fatos históricos; processo de independência relativamente pacífico; fronteiras bem consolidadas; ausência de rivalidades regionais; homogeneização territorial.
b - Variáveis políticas	- Noções positivistas de ordem e progresso; poder e influência dos militares sobre as políticas de governo; Estado como centro de autoridade dentro da sociedade; cultura política conservadora; bases normativa e jurídica para a resolução de conflitos; visão multilateral.
c - Variáveis econômicas	- Sistema econômico de mercado; extensas relações comerciais regionais e multilaterais.
d - Variáveis socioculturais	- Unidade geográfica e cultural; tolerância e aceitação das diversidades; traços nacionais próprios; líder regional; potência emergente.

Quadro 11 - Grupo 2 (Cultura estratégica brasileira)

Fonte: o autor

Na análise dos resultados obtidos verificou-se uma tendência bastante homogeneizada sobre as diversas variáveis que compõem a estrutura da cultura estratégica brasileira.

No tocante à “ausência de conflitos regionais”, houve, no entanto, por parte de alguns diplomatas brasileiros entrevistados, algumas considerações relativas a eventuais conflitos de cunho ideológico, político e mesmo econômico, por questões de divergências pontuais entre os governos brasileiros e de outros países sul-americanos, como por exemplo, as discordâncias econômicas do MERCOSUL entre o

Brasil e a Argentina em relação à negociação bilateral entre argentinos e chineses, contrariando interesses brasileiros no bloco, e discordâncias políticas entre Brasil e Uruguai, quando da votação para a adesão da Venezuela ao bloco.

Sobre o “poder e influência dos militares sobre as políticas de governo”, os diplomatas haitianos preferiram não tecer maiores comentários, justificando tratar-se de um assunto interno da política brasileira. Já o grupo de diplomatas brasileiros e o de militares tiveram opiniões semelhantes na aceitação da importância maior dessa variável política durante o período do Regime Militar (1964-1985), mas com a ressalva, já explorada no capítulo 6 deste trabalho e também apontada por todos os diplomatas brasileiros entrevistados, que o período em tela foi muito pouco propício ao envio de tropas brasileiras para missões de paz da ONU - segundo o entendimento dos governos militares - por questões políticas internas e pelo sentimento de “congelamento de poder” do Conselho de Segurança. Além disso, cinco diplomatas brasileiros, por sua vez, teceram comentários sobre os diferentes níveis de poder e influência que os militares exercem sobre as políticas de governo no período pós-redemocratização (de 1985 aos dias atuais), variando de governo para governo.

Para o grupo de entrevistados militares, com a saída dos militares do poder central houve uma gradativa diminuição da influência militar na política em geral, por diversas razões (na maioria delas, políticas) que culminaria com a criação do Ministério da Defesa, em 1999, sob controle de um civil. Entretanto, todos afirmaram que o advento desse Ministério, a despeito de diminuir o poder político dos militares (antes, detentores de um Ministério próprio para cada Força Armada), foi positivo para o efeito de coordenações e padronizações de operações conjuntas entre as forças, dentre elas, as missões de paz¹²⁷.

Sobre o MD, cabe ressaltar que todos os diplomatas brasileiros, notadamente o próprio Ministro Da Defesa, destacaram que o mesmo, sob comando civil, permitiu uma maior articulação entre as Forças Armadas, conjugada com os meandros da política nacional das outras esferas do poder, tratando o tema “Defesa” com uma política de Estado e não de governo por meio de planejamentos e ações pautadas em documentos como o LBDN, PND e END, iniciando uma nova era na defesa nacional

¹²⁷ Os comandantes militares citaram o exemplo do CI Op Paz (atual CCOPAB) como escola de excelência para a formação e treinamento dos recursos humanos enviados para o Haiti, melhorados a cada contingente por meio das lições aprendidas pelos contingentes anteriores.

e, conseqüentemente, da participação brasileira em operações de paz sob a égide da ONU.

Ainda sobre a questão do MD, este pesquisador teve acesso a farta documentação relativa à participação do Brasil no Haiti, como relatórios e outros documentos no âmbito do Ministério da Defesa e do Exército Brasileiro (Estado-Maior do Exército e CCOPAB). Neste diapasão, destaca-se aqui uma comparação que pôde ser feita após a leitura daqueles relatórios entre as missões de paz estudadas neste trabalho, em Angola, (pré-advento do MD), e no Haiti (pós-advento do MD). Pode-se inferir que, antes do MD, em missões de paz, especificamente no caso de Angola, havia grandes divergências sobre a questão de subordinação entre as Forças (Exército, Marinha e Força Aérea), a despeito do comando geral do componente militar ser exercido pelo Exército, além de outras descoordenações de ordem logística e operacional, acrescidos de diferentes entendimentos do papel de cada uma delas no contexto da missão. Os relatórios do Haiti, por sua vez, mencionam uma melhor harmonia e coordenação entre as Forças (ainda que pontualmente cite uma ou outra divergência entre elas), além de destacarem a homogeneização de procedimentos na fase de preparação dos efetivos enviados, realizados pelo CCOPAB, outra criação na era pós-MD.

As variáveis econômicas como componente da cultura estratégica brasileira, por sua sorte, foram motivo de algumas divergências entre os entrevistados brasileiros. Os diplomatas haitianos e a maior parte dos diplomatas brasileiros creditaram a essa variável uma importância maior como uma das conseqüências da capilaridade das relações diplomáticas brasileiras, que fizeram do país um ator bastante atuante no sistema econômico internacional de mercado, com extensas parcerias e relações comerciais regionais e multilaterais. Para outros diplomatas e para os militares brasileiros, corroborando com o exposto no capítulo 3 do referencial teórico, ao longo da história do Brasil, a economia baseada na escravidão - oriundas da África - e na exportação de produtos como o açúcar e o café para centros consumidores da Europa abriu as fronteiras brasileiras com profundos impactos na formação da cultura estratégica brasileira em geral.

Por fim, dentre todas as variáveis questionadas, as socioculturais foram as que mais tiveram impacto nas respostas obtidas, com 100% de vinculação positiva. Tanto por parte dos diplomatas haitianos como dos militares e diplomatas brasileiros, os fatores socioculturais do Brasil são os que mais influenciaram na formulação da

cultura estratégica do país e o consequente comportamento estratégico gerado e aplicado no terreno pelos militares brasileiros em ação na MINUSTAH.

Os traços de uma "identidade" brasileira, ainda que possam parecer subjetivos, foram os mais apontados por todos os entrevistados como fator de destaque e sucesso da “diplomacia de defesa” exercida pela tropa brasileira, no dia a dia da operação, nas ruas haitianas, diferenciando a atitude dos militares brasileiros dos demais militares integrantes da mesma missão de outras nacionalidades, no mesmo momento e do mesmo contingente. Nas palavras do próprio Embaixador haitiano, o soldado brasileiro, facilmente identificado pela bandeira ostentada em seu uniforme, e em sua grande maioria de origem igualmente humilde, detém a capacidade de identificar-se e solidarizar-se facilmente com o cidadão haitiano, interagindo com o mesmo na rotina diária de patrulhas a pé realizadas pela tropa, fato que não ocorria em missões anteriores (como a MIL e a UNMIH, onde o patrulhamento era eminentemente motorizado, o que, segundo o entrevistado, criava um sentimento de repúdio e/ou desconfiança que acabava por afastar a opinião pública haitiana dos propósitos da missão, ainda que involuntariamente).

Por fim, conclui-se parcialmente que o entendimento obtido na pesquisa de campo para a questão da cultura estratégica segue ao encontro do exposto no capítulo 3 deste trabalho, endossando os preceitos teóricos lá estudados.

Já atingidos dois temas, torna-se pertinente abordar o terceiro e último (a operação de paz no Haiti propriamente dita). Para esse tema, procurou-se esmiuçar cinco subtemas: a - Preparação prévia; b - Desempenho e postura da tropa; c - Modelo brasileiro de *Peacekeeping*; d - Esforço integrado; e, e - Projeção internacional.

O quadro 12 objetiva uma melhor visualização.

Subtemas	Aspectos explorados
a - Preparação prévia	- Estabelecimento de Ensino próprio de renome internacional (CCOPAB); formação rígida e padronizada segundo normas e manuais da ONU; pluralidade de instrutores, inclusive estrangeiros; seleção e adestramento baseados em critérios rigorosos.

b - Desempenho da tropa das missões	<ul style="list-style-type: none"> - Entendimento da missão e cumprimento do estabelecido pelo Mandato da missão; respeito às normas de engajamento. - Contato estreito com a população local; afinidades culturais; comunicabilidade; identificação com os problemas e necessidades locais; respeito as normas do direito internacional.
C - Modelo brasileiro de <i>Peacekeeping</i>	- Exportação de políticas domésticas; foco nos aspectos desenvolvimentistas (<i>peacebuilding</i>);
d - Esforço integrado	- Participação de vários atores, civis e militares; operações interagências internacionais e locais.
e - Projeção internacional	- Reconhecimento da comunidade internacional.

Quadro 12 - Grupo 3 (Operação de paz no Haiti)

Fonte: autor

Verificou-se uma grande quantidade e variedade de opiniões sobre as diversas variáveis que compõem o estudo da MINUSTAH.

Em relação à preparação prévia¹²⁸ dos contingentes militares designados para compor a MINUSTAH, todos os entrevistados brasileiros, sem nenhuma exceção, foram contundentes ao destacar a qualidade e o esmero do CCOPAB, como um estabelecimento de ensino voltado para a preparação dos recursos humanos dentro dos parâmetros de instrução estabelecidos pela ONU. O Ministro Celso Amorim destacou ainda que aquele era um "Centro de excelência de treinamento de forças de

¹²⁸ Inicialmente, quando os primeiros contingentes de tropa brasileira foram desdobrados para o emprego em missões fora do país, coube aos próprios sua preparação. Posteriormente, a 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército ficou encarregada de planejar esses treinamentos e adestramentos. Desde os primeiros desdobramentos de tropa coube aos contingentes designados a condução de seu respectivo preparo. Posteriormente, a 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército passou a orientar o preparo da tropa. Em 2001 foi criado, na Divisão de Missão de Paz do COTER, o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro (CEPAEB), com a missão de orientar o preparo de todos os militares brasileiros designados para integrarem Missões de Paz. Em face da Resolução 44/49, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 08 de dezembro de 1989, sobre a "Revisão Abrangente da Questão das Operações de Paz em Todos os seus Aspectos" e da crescente mobilização internacional dos países-membros no sentido de criar estruturas que possibilitem a prática e a disseminação dos procedimentos e normas vigentes nas missões de paz, o Exército Brasileiro, o mais expressivo tributário no âmbito da Forças Armadas Brasileiras deste tipo de missão, criou, por meio da Portaria do Comandante do Exército Nr 090, de 23 de fevereiro de 2005, o Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Az). Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/ccopab/criacao-do-centro>>. Acesso em 01 outubro 2014.

paz reconhecido internacionalmente". No tocante ao CCOPAB, cabe citar aqui a experiência pessoal deste pesquisador, quando estagiário daquele Centro por dois meses, em 2008, ainda como Centro de Instrução de Operações de Paz (CI Op Paz)¹²⁹, durante fase de preparação para o exercício da função de observador militar no Sudão no ano seguinte. Durante aquele tempo foram transmitidos, no idioma inglês, por meio de instruções teóricas e práticas (contando inclusive com a participação ativa de estudantes de relações internacionais da PUC-Rio), todos os conhecimentos necessários amarrados pelos *Standard Generic Training Module* (SGTM) do Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) para o desempenho pleno daquela função.

Apesar dos entrevistados haitianos não conhecerem o funcionamento do CCOPAB com muito aprofundamento, os mesmos destacaram a qualidade da preparação das tropas brasileiras, tidas como bem preparadas para a missão a ser executada.

Para o "desempenho da tropa das missões", notadamente relacionado ao entendimento da missão e cumprimento do estabelecido pelo Mandato e ao respeito às normas de engajamento, todos os entrevistados teceram elogios ao desempenho brasileiro e creditaram-no à preparação feita no Brasil antes do embarque para o Haiti, já explorado anteriormente.

O embaixador haitiano ressaltou que em missões na magnitude da MINUSTAH, com uma pluralidade de atores civis e militares de diversas culturas e países componentes, "agravado" pelo tempo em que está ativa (desde 2004) é até normal, ainda que bastante incômodo e indesejável, que ocorram eventuais desvios de conduta, sobretudo de militares, principalmente, contra a população civil. Todavia, o diplomata não citou nenhum caso grave¹³⁰ com participação de militares brasileiros. Sobre desvios de conduta da tropa, um dos ex-comandantes da MINUSTAH¹³¹ relatou que foi obrigado, por força da função, a repatriar militares isolados e até mesmo

¹²⁹ Em 15 de junho de 2010, a portaria nº 952-MD, de mesma data, designa o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz), do Exército Brasileiro para a preparação de militares e civis brasileiros e de nações amigas a serem enviados em missões de paz e altera a sua denominação, para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/ccopab/criacao-do-centro>>. Acesso em 01 outubro 2014.

¹³⁰ Em seu trabalho sobre o abuso e a exploração sexual por militares em missões de paz da ONU, Rayol (2009) concluiu que, a despeito de acusações isoladas de alguns haitianos, não houve nenhum caso comprovado dessa natureza cometido por militares brasileiros.

¹³¹ General de Divisão R/1 Floriano Peixoto Vieira Neto, comandante do (abril 2009 a abril 2010).

tropas constituídas para os seus países de origem porque, segundo o seu entendimento, "eram militares de padrão e comportamento inadequados para o exercício das funções de um *peacekeeper*".

A questão do contato estreito com a população local, afinidades culturais, comunicabilidade, identificação com os problemas e necessidades locais e respeito às normas do direito internacional foram igualmente sujeitos a elogios por parte dos entrevistados. Um dos diplomatas brasileiros¹³² ressaltou que a facilidade de comunicação do soldado brasileiro com o cidadão haitiano, nos estágios iniciais da missão quando foi embaixador brasileiro no país, foi um dos aspectos mais notáveis no desempenho da tropa brasileira, sendo visivelmente notória a reação positiva provocada na população local.

Os entrevistados militares, por sua sorte, na qualidade de ex-*Force Commanders*¹³³, destacaram a quantidade e a diversidade de contatos estabelecidos no Haiti nos níveis político, estratégico e tático durante o período em que lá estiveram. Seja com o governo e lideranças políticas locais, seja com altos funcionários das Nações Unidas e com chefes de Estado, seja com autoridades civis e militares e diplomatas de diversos países, permanentes ou em visita oficial, ou seja com organizações não governamentais de toda a ordem e outros atores de menor envergadura que compunham a ampla rede de órgãos e instituições atuantes no Haiti. Os oficiais gerais afirmaram que a percepção de comprometimento com a missão¹³⁴ gerada pela tropa brasileira aliado aos atributos levantados nesse estudo como especificidades da "cultura estratégica brasileira", eram perceptíveis por todos os segmentos supracitados, o que facilitou as conversas e tratativas, sobretudo nos momentos tidos como difíceis.

Essa percepção, relatada pelos entrevistados, poderia à primeira vista reforçar a existência de um "modelo brasileiro de *peacekeeping*" - ao menos para o caso haitiano - conforme igualmente abordado e criticado por Kenkel (2010, p.56-57) e

¹³² Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, do MRE.

¹³³ O Gen Div Luiz Eduardo Ramos destacou o fato que desde o estabelecimento da MINUSTAH, em 2004, aos dias atuais todos os *Force Commanders* foram oficiais gerais brasileiros, fato que não é usual nas operações de paz das Nações Unidas (segundo o oficial, o DPKO procura fazer um rodízio entre as nacionalidades dos oficiais gerais nomeados *Force Commanders* em missões de paz). O oficial ressaltou ainda o fato que certas funções, além do *Force Commander* brasileiro, tornaram-se "cativas" na missão: o *Deputy Force Commander*, oficial general do Chile, Uruguai e Argentina, em esquema de rodízio bianual; e a presença de oficiais no estado-maior da MINUSTAH da França, Canadá e EUA, países que "têm laços históricos e interesses político no Haiti".

¹³⁴ O embaixador haitiano também comunga dessa percepção do comprometimento brasileiro com os objetivos da missão, conforme declarado em sua entrevista.

explorado no capítulo 6 desta dissertação. Tal modelo, baseado na exportação de políticas domésticas e com foco nos aspectos desenvolvimentistas (*peacebuilding*) não foi, no entanto, alvo de concordância por parte dos entrevistados. Nesse aspecto em especial, as opiniões variaram muito pois todos, sem exceção, afirmaram categoricamente que ao longo do tempo as missões de *peacekeeping* em geral - da mesma forma para o caso do Haiti -, sofrem influência de diversos fatores, muitos deles imponderáveis, oriundos da complexa política internacional, dentro ou fora das Nações Unidas. Os cinco entrevistados militares, por exemplo, citaram o terremoto de janeiro de 2010 como um dos fatores - senão o que mais influenciou profundamente a missão em andamento¹³⁵.

No tocante ao "esforço integrado" entre a tropa brasileira e os demais componentes da MINUSTAH com as instituições haitianas (dentre elas, a Polícia Nacional do Haiti - PNH, já que as Forças Armadas haitianas foram debeladas), e ainda com os militares e o leque de outros atores no terreno, possibilitou, dentre outros ganhos, a estabilidade institucional necessária à condução das eleições presidenciais no ano de 2010. Para os entrevistados brasileiros, diplomatas e militares, a pacificação de Cité Soleil, tomada por gangues violentas que ameaçavam a estabilidade política, tida como concluída em 2008¹³⁶, foi um marco importante no estabelecimento das condições de segurança desejáveis e fundamentais para a colocação em prática de diversos planejamentos de reconstrução do país, com base na ajuda humanitária internacional.

¹³⁵ Em especial o General de Divisão R/1 Floriano Peixoto Vieira Neto, na qualidade de *Force Commander* da missão à época. Em sua entrevista, o Ministro Celso Amorim referiu-se ao terremoto como uma catástrofe que marcou indelevelmente a missão, regredindo-a em certos aspectos como obras de infraestrutura, ao mesmo tempo em que abriram novos desafios antes não pensados, e adiando o compromisso brasileiro com o Haiti por "tempo indeterminado" (ainda que, segundo o Ministro, já haja a clara intenção da retirada das tropas brasileiras no menor espaço de tempo possível, em consonância com os objetivos da missão ainda a serem atingidos).

¹³⁶ O General de Divisão R/1 Floriano Peixoto Vieira Neto divide a MINUSTAH em três grandes períodos com características distintas entre si: um primeiro período, de implantação da missão, entre 2004 e 2006, que visava estabelecer as condições mínimas de segurança requeridas para o desenrolar das ações previstas no mandato da missão; um segundo momento, entre 2006 e 2008, que tinha como objetivo principal pacificar a capital Cité Soleil (segundo o entrevistado, até a chegada da MINUSTAH, havia 3 anos que a PNH não ousava entrar na cidade); um terceiro período, entre 2008 e 2010, de consolidação da missão, já dentro de um quadro de segurança estável, que permitiu o Haiti retomar sua vida política em boas condições visando a disputa presidencial de 2010; e, por fim, de 2010 aos dias atuais, marcado indelevelmente pelo terremoto de janeiro de 2010 que "provocou um desânimo no moral nacional, ainda que as condições de segurança tivessem sido mantidas pelas tropas brasileiras com o reforço de mais uma Companhia de Engenharia e mais um Brazilian Battalion (BRABAT) enviado ao país após o terremoto". O general destacou, até em tom de agradecimento, o empenho das Forças co-irmãs Marinha e Força Aérea, no esforço desprendido naqueles "dias difíceis".

Referindo-se ao esforço integrado dos múltiplos atores civis e militares brasileiros relacionados com a missão, o entrevistado E8¹³⁷ destacou a atuação da diplomacia brasileira como um contribuinte fundamental nos esforços de estabilização econômica, social e institucional do Haiti. Houve um consenso entre os diplomatas¹³⁸ em geral sobre a necessidade da continuidade do apoio da comunidade internacional ao país, aumentado durante o período do terremoto por razões óbvias e que, após certo tempo, diminuiu de intensidade.

Como o terremoto do Haiti foi uma espécie de "divisor de águas" (mais em termos econômicos, haja vista a extensão e a gravidade dos danos causados) cabem aqui algumas considerações do ponto de vista de um general entrevistado¹³⁹ que podem ser consideradas como altamente positivas sob a ótica da missão como um todo, mormente, sob o aspecto da integração de esforços e da liderança brasileira. De imediato, após a chegada do *Force Commander* - que se encontrava fora do Haiti no dia do terremoto -, foram tomadas providências no sentido de restabelecer o comando e o controle das diversas tropas desdobradas no terreno, estabelecendo um centro de operações de emergência na base de logística da MINUSTAH no Aeroporto de Porto Príncipe. Paralelamente, houve uma redistribuição de forças, trazendo tropas de partes menos ou não afetadas do país para a região da capital e para o centro de Porto Príncipe. O entrevistador cita que um dos melhores exemplos de coordenação e cooperação começou no dia 31 de janeiro, quando as tropas da MINUSTAH e da JTF-H¹⁴⁰ iniciaram uma operação combinada para entregar comida e água para a população de Porto Príncipe. Outros atores, como o Programa Mundial de Alimentos, em parceria com a USAID, a Organização Internacional para Migração, o Fundo Infantil da ONU e diversas organizações não governamentais lideraram esta

¹³⁷ Conselheiro Marcelo Viegas, chefe da Divisão das Nações Unidas (DNU) do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

¹³⁸ Esse consenso sobre a continuidade do apoio intencional também foi manifestado pelos militares. Na opinião do Gen Ex José Elito Carvalho Siqueira, "o apoio internacional permite que a MINUSTAH desenvolva seu trabalho, dentro do mandato estabelecido, de maneira eficaz."

¹³⁹ Entrevista concedida ao sítio "Diálogo". Disponível em: <http://dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/for_starters/2010/07/01/feature-01>. Acesso em 03 de outubro de 2014. A veracidade de tal entrevista foi levantada por este pesquisador, o que foi confirmado pelo entrevistado.

¹⁴⁰ Força Tarefa Conjunta - Haiti (*Joint Task Force-Haiti*, ou JTF-H) composta por forças norte-americanas, enviadas de navios e aeronaves, contando com o apoio de um navio-hospital, enviadas em caráter emergencial para o país com a missão precípua de conduzir operações de assistência humanitárias.

campanha de alimentos de 14 dias com dezesseis pontos de distribuição compartilhada pela MINUSTAH e pelas forças americanas.

Para este pesquisador, o general declarou que, na qualidade de comandante da missão e diante do cenário caótico em que o país havia se tornado, não abriria mão da MINUSTAH coordenar todo e qualquer apoio externo, militar ou civil, que diariamente chegava ao Haiti. Tal fato foi evidenciado na entrevista concedida ao sítio "Diálogo" por dois motivos: primeiro, a MINUSTAH já tinha pleno conhecimento da área de operações, pois estava no Haiti desde 2004; segundo, o fato de se ter uma força multinacional profissional com experiência prévia e ciência da situação facilitou a resposta da MINUSTAH e de outros países que deram assistência. Os relacionamentos de trabalho existentes da MINUSTAH com o governo haitiano também ajudaram a acelerar e agilizar os processos de ajuda ao desastre.

Ao ser indagado pelo sítio¹⁴¹ por que os relacionamentos são importantes, o general respondeu: "Os relacionamentos são um multiplicador de forças. Eles são essenciais se você quiser obter resultados substanciais. Você aumenta a velocidade da aquisição de resultados ao facilitar, formar e reforçar os relacionamentos. Você precisa construir estas associações em todos os níveis da organização."

Conforme já havia declarado publicamente anteriormente, o Ministro Celso Amorim, por sua sorte, dentro de sua teoria da diplomacia solidária pautada no "esforço integrado", reforçou o "profundo comprometido brasileiro no Haiti". O Ministro ressaltou o caráter multidisciplinar da missão em epígrafe, que reforçava a posição do governo brasileiro em apoiar o esforço internacional capitaneado pelas Nações Unidas na promoção da paz e desenvolvimento mundiais. No ponto de vista militar, ele citou a integração sul-americana materializada pelo grupo de Estados latino-americanos componentes da MINUSTAH e sob a liderança brasileira, o que também corrobora para a "projeção internacional do Brasil"¹⁴².

¹⁴¹Disponível em: <http://dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/for_starters/2010/07/01/feature-01>. Acesso em 03 de outubro de 2014.

¹⁴² Sobre a ininterrupta liderança militar brasileira na missão de mais de dez anos, aliado à manutenção constante em solo haitiano de um expressivo contingente militar, todos os entrevistados brasileiros (ambos diplomatas e militares) concordaram que tal fato por si só é responsável por projetar internacionalmente o Brasil, especialmente junto às Nações Unidas. Cabe destacar que, nas palavras do próprio Embaixador haitiano (E1), não é só o fato da referida liderança que traz como consequência essa projeção, mas sim "os resultados obtidos tidos como positivos pela ONU e pelo governo haitiano, fruto da conjugação de esforços da diplomacia brasileira e dos integrantes (militares e civis) da MINUSTAH".

Outro aspecto de projeção internacional na MINUSTAH, citado por outro general entrevistado, reside no fato de que, além de exercer o comando do componente militar da missão, as tropas brasileiras estão desdobradas na zona de ação principal do país, ou seja, na capital Porto Príncipe.

Esse mesmo general ressaltou ainda, a título de crítica, que o Brasil, na qualidade de "líder da missão", deveria ter um maior aproveitamento econômico no Haiti, explorando as potencialidades locais, devendo ir muito além dos pequenos projetos desenvolvidos como os da ONG Viva-Rio. Segundo o entrevistado, é visível que há um esforço diplomático brasileiro nesse sentido, como as tratativas realizadas em 2010 para a construção de uma hidrelétrica nos arredores de Porto Príncipe, mas que, até o presente momento, "não saíram do papel". Outros países sul-americanos como o Chile, por sua vez, "procuram ter uma inserção econômica no Haiti numa proporção maior do que sua própria contribuição de tropas para a missão".

5.3.3. INTERAÇÃO DA ARGUMENTAÇÃO E DA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Interagindo-se os dados supracitados extraídos das entrevistas realizadas com a teoria exposta na argumentação sobre os mesmos assuntos, levantam-se algumas ideias que serão utilizadas nas conclusões sintéticas expostas no último capítulo desta dissertação.

Primeiramente, verifica-se que, ainda que seu estudo não tenha sido aprofundado no Brasil, a chamada "diplomacia de defesa" é reconhecida por militares e diplomatas (brasileiros e estrangeiros) como um tipo de "diplomacia setorial" ou "estendida", caracterizada por seu campo de atuação específico e implementada por agentes oficiais para construir e reproduzir as relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional. Os principais atores nesse tipo de diplomacia são os agentes oficiais, civis e militares, no âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, estruturas componentes do arcabouço de Defesa do Estado Brasileiro. Há de se considerar o igualmente relevante papel do Ministério das Relações Exteriores no contexto da condução da "diplomacia de defesa", haja vista a imperiosa e necessária coordenação e alinhamento de ideias entre os elementos constantes da política externa brasileira, da "diplomacia tradicional" e da "diplomacia de defesa", visando a coerência e a otimização das ações diplomáticas empreendidas.

Assim sendo, pode-se considerar que deve haver uma espécie de "relação de completamento" entre as Forças Armadas e o Itamaraty, para tornar, assim, viável e exequível a aplicabilidade do conceito de "diplomacia de defesa" no Brasil, uma das preocupações deste trabalho.

A "diplomacia de defesa" brasileira aqui estudada atende às três funções fundamentais da diplomacia tradicional: reunir informações, comunicar e negociar entre Estados, tudo isso no campo da defesa. Os adidos militares, os mecanismos bilaterais e multilaterais, os intercâmbios e visitas militares, os exercícios conjuntos e, de especial interesse desta dissertação, a participação em forças de paz, são alguns dos exemplos do exercício da "diplomacia de defesa" brasileira.

Segundo, os fundamentos e os objetivos da política externa brasileira estão perfeitamente definidos e caracterizados no caráter não confrontacionista, no princípio da autodeterminação dos povos e na não intervenção. Da mesma forma, procura a solução negociada dos imbróglios e condena o uso da força, salvo no caso de autodefesa, entre outros.

Paralelamente às questões de segurança externa e defesa nacional, novos temas multilaterais ganham cada vez mais importância no âmbito da política internacional do Brasil. O país tem buscado ampliar a sua projeção como ator de destaque nos foros de debate e mediação dos diversos Organismos Internacionais, por contar com a confiança dos outros Estados, fruto incontestemente dos tradicionais princípios norteadores da sua política externa, ainda que sofra, na prática, ingerências das políticas de diferentes governos.

A participação brasileira em operações de paz da ONU é uma das opções disponíveis e adotadas pela política externa brasileira para projetar e fortalecer a posição do país na arena mundial, a fim de incrementar uma postura cada vez mais ativa nas discussões internacionais multipolares.

Observa-se que os pressupostos teóricos e os documentos que discorrem sobre a política externa nacional, perfeitamente alinhados entre si, tais como a Constituição Federal, o Livro Branco de Defesa Nacional e a Política Nacional de Defesa, corroboram sobremaneira com a importância atribuída à participação brasileira nas operações de paz sob a égide da ONU, dentro de uma política de Estado.

Portanto, os dispositivos nacionais que amparam a presença brasileira em missões de paz expressam uma vontade da política externa brasileira de se engajar

mais ativamente em temas relevantes para os esforços de projeção dos interesses nacionais no cenário mundial.

Terceiro, a cultura estratégica brasileira - igualmente pouco estudada no meio acadêmico nacional - é resultante de um longo processo histórico que ainda sofre forte influência de fatores internos e externos, vindos de forças nacionais e de outros atores e processos transnacionais. Tal embate permeou não só o processo estrutural da formação da Nação, mas também o core das decisões políticas internas, e as relativas à orientação da política externa, nos dias de hoje.

Historicamente, fruto de sua cultura estratégica, o Brasil privilegia o multilateralismo por intermédio da participação em diversos fóruns e instituições regionais e globais, estabelecendo parcerias e coalizões e prestigiando as suas diversas ferramentas de atuação, tais como as missões de paz sob a égide da ONU.

Contando com um Exército tradicional de reconhecido valor profissional, o Brasil utiliza as missões de paz como um dos instrumentos eficazes de projeção dos seus interesses nacionais, no âmbito do tabuleiro multifacetado do sistema internacional, alçando o país à qualidade de importante promotor da segurança e interessado na promoção da paz em âmbito global.

A imagem do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU em Angola e no Haiti foi e é encarnada por seus recursos materiais e, sobretudo, humanos, seja pela postura, conduta, comprometimento e crença de seus integrantes na Instituição e na missão a ser desempenhada, no exercício das atribuições inerentes aos *peacekeepers*. Esse fenômeno, de amplo reconhecimento internacional, gera muito mais reflexos positivos que negativos para a imagem institucional, inclusive no plano doméstico. A observância de ações positivas dos militares brasileiros estimulam o apoio, o respeito e a credibilidade de outros atores civis e militares, nacionais ou estrangeiros, participantes da missão e, de forma consistente, esse posicionamento de respeito e admiração pelo EB é propugnado por aqueles que travaram ou travam contato com os seus representantes.

Nessa moldura, o Exército Brasileiro representa o Brasil em um ambiente internacional, motivo pelo qual tem identidade única e é um dos difusores, por excelência, dos valores de seus militares - oriundos do povo brasileiro - da Instituição em si e de seu profissionalismo. Portanto, o *modus operandi* das experiências históricas do Exército Brasileiro em missões de paz, encaixado nos pressupostos da “cultura estratégica brasileira”, explica o “comportamento estratégico” dos seus

integrantes no desempenho de tais missões, condicionado por um amplo repertório de valores políticos e psicossociais tradicionais enraizados na formação da sociedade brasileira. Dentro dessa ideia, o Exército Brasileiro pode ser considerado como um vetor da cultura estratégica brasileira, tal como o foi em Angola e o é no Haiti.

Quarto, desde as suas origens, a ONU tem evoluído consideravelmente em resposta aos desafios mutantes relacionados à segurança coletiva que atravessaram a sua história, em decorrência de sua deficiência congênita, ao privilegiar cinco de seus membros com o poder de veto e relegar os demais a um plano secundário, renegando o princípio da igualdade, intrínseco da democracia que é sua missão universalizar. Com a finalidade de se adaptarem a uma nova realidade global, principalmente no mundo pós-Guerra Fria, alguns órgãos estruturais das Nações Unidas têm passado por grandes transformações para fazer face aos novos sinistros contemporâneos que permeiam as contendas. Entretanto, verifica-se também que o seu órgão mais sensível, o Conselho de Segurança, ainda ostenta a fotografia dos vencedores da Segunda Guerra Mundial, necessitando, pois, de maior representatividade global.

Concomitantemente, desde a sua criação na década de 1940 como um instrumento de apoio à paz e segurança internacionais, experimentadas e buriladas ao longo do tempo, as operações de paz da Organização têm aumentado de complexidade, exigindo cada vez mais amplas capacidades e habilidades dos seus integrantes para conter a motivação, evolução e o desenrolar dos conflitos modernos.

Nos últimos anos, preocupada em manter-se atualizada, a ONU tem produzido documentos que remodelaram as atividades das operações de paz sob a sua égide, particularmente, em virtude das crescentes e refinadas necessidades requeridas por parte dessas operações. Nessa moldura, os "capacetes azuis" foram autorizados a fazer uso de maiores capacidades militares, dividindo o palco de atuação com outros atores civis de esferas governamentais e não-governamentais, tão importantes quanto.

Destarte, nos últimos anos o papel de atuação da ONU em missões de paz, cada vez mais robustas e complexas, tem sido incrementado e, certamente, ainda o será por muito tempo, com a chancela da comunidade internacional, como um meio seguro e respeitado de levar um pouco de "humanidade" às populações assoladas pelos conflitos armados.

O Brasil, da extinta Liga das Nações aos atuais tempos das Nações Unidas, historicamente participa do esforço internacional para a convivência pacífica e soberana entre os povos, não se furtando aos seus compromissos internacionais, no cenário mundial, e constitucionais, no plano doméstico, de colaborar com a paz mundial. Nesse contexto, a participação do Brasil em missões de paz da ONU, desde os seus primórdios, ratifica a efetividade do país como um importante ator internacional, comprometido e atuante nos mecanismos multilaterais legais.

O país, dos contornos das primeiras missões aos dias atuais, marcou a sua presença com o envio de contingentes militares das Forças Armadas, notadamente do Exército Brasileiro, além de efetivos policiais e civis. Verifica-se que a participação brasileira, além da questão da continuidade - apesar da interrupção das décadas de 1970 e 1980 -, foi marcada pela universalidade das regiões geográficas cobertas, capaz de contribuir para o enriquecimento do multilateralismo não apenas no plano das ideias, mas também no plano da ação em quase todos os continentes em que se fez representar, ainda que em muitas missões com efetivos acanhados.

Essa experiência histórica brasileira, trabalhada aqui especificamente nos casos de Angola e Haiti, habilita o país a continuar contribuindo ativamente para a agenda internacional contemporânea, alinhado com os seus interesses e motivações, e na medida das suas possibilidades.

No caso especial do Haiti, a decisão brasileira de participar e liderar a MINUSTAH marca uma espécie de "ruptura" ou "evolução" de um entendimento tradicional da diplomacia brasileira - que resistia às operações de imposição da paz - em prol dos esperados dividendos colhidos da presença brasileira: no que se refere a um dos objetivos precípuos da atual política externa brasileira, que é o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; e, não menos importante, para a afirmação da liderança brasileira na América Latina e o conseqüente aumento da sua projeção internacional, tudo com seus eventuais impactos, não explorados neste trabalho.

Per se, tal decisão, baseada numa "ruptura de padrões" tão latentes e tradicionais, poderia eventualmente abalar a imagem da diplomacia brasileira. Ainda, a atuação brasileira e a liderança continuada da MINUSTAH ao longo de dez anos com amplo apoio das Nações Unidas - o que, como visto na argumentação, não é usual - também pode corroborar para que esta missão específica se revele como o

grande ponto de inflexão da história brasileira em termos de participações em missões de paz.

O Brasil não se envolve em conflitos armados há muitos anos, tampouco costuma participar de intervenções militares que não lhe digam respeito. Assim, a experiência dos militares brasileiros deslocados e a vivência real em campo também apontam como um dos grandes benefícios gerados pela participação em missões de paz de grande envergadura, como o caso da MINUSTAH, tornando-se multiplicadores de conhecimento, agregando valor ao poder militar brasileiro.

Ousa-se afirmar, considerando-se os pontos colocados, que ambas as participações brasileiras em Angola e no Haiti, em dois momentos temporais de projeção do país, cada qual com um objetivo peculiar - em Angola, com vistas à maior inserção brasileira no continente africano, e no Haiti, com pleitos significantes na estrutura da própria ONU - mostram ser como de grande valia não só para o Exército Brasileiro em si, mas sim para a própria Nação.

6. CONCLUSÕES SINTÉTICAS

A presente pesquisa teve como propósito verificar a viabilidade da participação do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU do pós-Guerra Fria como um vetor da diplomacia, pelo exercício da chamada "diplomacia de defesa".

Para tal, partindo-se da premissa supracitada, levantou-se a seguinte situação-problema: a participação do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU pós-Guerra Fria pode ser considerada com um instrumento do exercício da diplomacia, por meio da "diplomacia de defesa"?

Considerando-se o caráter qualitativo da pesquisa desenvolvida, a investigação foi baseada em duas questões de estudo, cada uma vinculada a um estudo de caso ligado a um país previamente selecionado, hospedeiro de missões de paz com a participação de militares do Exército Brasileiro em dois momentos diferentes da história do Brasil e de sua inserção nas Nações Unidas: Angola, na década de 1990, e Haiti, já no século XXI, a partir de 2004, e até os dias atuais.

Para alcançar o objetivo geral proposto para o trabalho, vinculado à situação-problema levantada, procurou-se paulatinamente construir um sólido referencial teórico (argumentação), discorrendo acerca da diplomacia brasileira e a sua vertente "de defesa"; sobre a "cultura estratégica brasileira"; sobre a política externa brasileira; e, sobre as operações de paz da ONU, particularizando-se posteriormente aquelas que tiveram a participação do Brasil e, em especial, do Exército Brasileiro para, finalmente, abordar os casos particulares das missões em Angola, já encerradas, e do Haiti, ainda em pleno andamento.

Desta forma, à guisa de conclusão final, são pertinentes algumas observações e percepções captadas por este pesquisador ao longo do trabalho desenvolvido, traduzidas em conclusões sintéticas de três "ordens":

- a. "Primeira ordem", relacionadas ao Exército Brasileiro;
- b. "Segunda ordem", relacionadas ao Brasil; e,
- c. "Terceira ordem", relacionadas à "diplomacia de defesa" brasileira.

Primeiramente, para o Exército Brasileiro, conclui-se sinteticamente que a participação da Instituição em operações de paz sob a égide das Nações Unidas traz significativos impactos internos e externos para a Instituição, desempenhando ainda um papel de grande relevância no perfil estratégico do Brasil no seio internacional, servindo como um instrumento eficaz de apoio à política externa brasileira e à diplomacia tradicional.

Desde o fim da Guerra Fria, a participação brasileira no novo "surto" de operações de paz tem crescido de forma constante, por solicitação da ONU, dentro das possibilidades e limitações orçamentárias e dos recursos humanos e materiais das Forças Armadas do país. Observa-se que não apenas a ONU demanda tal auxílio brasileiro, mas também outros organismos regionais que também solicitam a atuação brasileira, como a OEA. A busca por um perfil estratégico de ascendência regional na América do Sul, com objetivo de postar-se como líder regional a fim de gerar maior projeção internacional tem sido uma tônica na política externa brasileira e, em recentes conflitos (ou crises) no subcontinente, como o caso Peru-Ecuador, o Brasil foi chamado à intermediação.

A percepção da inserção regional e internacional do país realizada por meio de operações de paz, ou seja, do papel a ser desempenhado pelo Brasil no continente e no mundo materializa-se na aspiração de converter o país num ator relevante na política internacional e a crença em uma "especificidade" (liderança) frente aos demais países latino-americanos. Tal fenômeno, que também encontra pontos de apoio nas operações de paz as quais o Exército Brasileiro participa, tem-se apresentado como tema relativamente permanente da política externa e diplomacia brasileiras.

Portanto, à credibilidade internacional que a política externa brasileira deseja projetar, dentro do perfil estratégico do país, de prevalência do multilateralismo e respeito ao direito internacional deve, também, corresponder o amadurecimento interno de suas instituições - inclusive as Forças Armadas - e, secundariamente, de seu ordenamento jurídico. Assim, a imagem externa do país não pode ser desligada de sua imagem interna e, nesse sentido, é importante realizar um entrecruzamento das percepções do ambiente externo e das formas pelas quais estas atuam como um reforço e/ou alternativa a determinados modelos de organização política, econômica e social no plano interno brasileiro.

Nesse contexto, todavia, as operações de paz conduzidas pela ONU, a partir da década de 1990, apontaram que o emprego da ação militar de forma unidimensional apresentava resultados contraproducentes, considerando a elevada complexidade do ambiente de estabilização dos conflitos, carecendo, pois, de uma ampla reformulação na concepção de seus mandatos. Dessa forma, as Nações Unidas compreendem que todo esforço de promoção da paz deveria ser alcançado

por meio de ações integradas que permitiriam adotar abordagens de amplo espectro, favorecendo a retomada do desenvolvimento sustentável.

Os novos conceitos exigiram um processo de transformação dos diferentes componentes civis e militares dos países contribuintes de tropas que integram o ambiente de estabilização de um conflito, destacando principalmente a necessidade de conhecimento mútuo acerca das capacidades e limitações de cada um.

Dentro dessa ideia, e conforme explorado no capítulo anterior, a sistemática de seleção, preparo, planejamento, execução e coordenação das atividades do EB em missões de paz mudou consideravelmente entre as missões de Angola, na década de 90, e Haiti, desde 2004, atingindo na atualidade um patamar de operacionalidade bem satisfatório, quando não de destaque, segundo pronunciamento de autoridades ligados ao próprio DPKO¹⁴³.

Muitas dessas mudanças se devem à criação do Ministério da Defesa, e ao consequente ganho político interno advindo da união das três Forças Armadas, com maior interação, coordenação e cooperação entre elas, acompanhando uma ampla tendência mundial de reunir todo o braço armado do Estado sob o manto de um comando civil único, tal como acontece em inúmeros países, considerados potências militares. Para as operações de paz especificamente, a criação do CECOPAB, vinculado diretamente ao MD, integrado por instrutores das três Forças mas comandado por um oficial superior do EB, pode ser considerado um dos maiores marcos desse contexto.

Neste diapasão, internamente, houve uma significativa mudança na participação do Exército Brasileiro em missões desta natureza, ao longo dos anos, sendo claro a comparação entre os momentos vividos em Angola e no Haiti - ou seja, antes e pós MD e CECOPAB.

No curso dessa evolução, constata-se que o Alto-comando do Exército e seus órgãos decisores precisaram se aproximar de uma realidade multidimensional, com ampla gama de atores civis, governamentais ou não, aumentando os níveis de

¹⁴³ O Departamento de Operações de Manutenção da Paz (em inglês, DPKO) fornece orientação política e executiva para as operações de paz da ONU em todo o mundo. O DPKO mantém contato direto com o Conselho de Segurança, tropa e contribuintes financeiros, e as partes em conflito na implementação dos mandatos do Conselho de Segurança. O Departamento trabalha para integrar os esforços das Nações Unidas, entidades governamentais e não-governamentais, no âmbito das operações de manutenção da paz. O DPKO também oferece orientação e apoio em assuntos de Forças Armadas, polícia, ação contra minas e outras questões relevantes para missões políticas e de consolidação da paz das Nações Unidas. De acordo com o sítio oficial da ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>>. Acesso em 31 julho 2014.

interação na busca de soluções eficazes aos novos desafios impostos. Essa premissa ainda tem, nos dias atuais, convergido um grande esforço alinhado com as diretrizes do Ministério da Defesa que, por sua vez, colima-se com os dos departamentos e agências da ONU, dentro dos interesses nacionais, no sentido de identificar o papel de cada um desses atores na construção de um ambiente estável de paz e segurança internacional.

Outro aspecto relevante de consequência interna para o EB pode ser ilustrado com a conjuntura de dez anos contínuos de atividades da MINUSTAH. Além dos inúmeros desafios logísticos e operacionais, o desdobramento de tropas no exterior possibilita um grande rodízio de militares oriundos de organizações militares de todos os rincões do território nacional, com frutos positivos diretos nos aspectos motivacionais, de adestramento em missões com risco de vida, reequipamento da Força, interação internacional com exércitos de outros países e atualização doutrinária constante para operações de paz, prontamente retroalimentadas na preparação dos futuros contingentes oferecida pelo CECOPAB.

Entende-se também que a presença brasileira e sul-americana no Haiti pode ser inserida, igualmente, no âmbito dos debates sobre o papel do Exército Brasileiro numa sociedade democrática como a brasileira, e os seus respectivos reflexos internos e externos à mesma, fruto da aproximação militar na região, principalmente no Cone Sul, entre a Argentina, o Brasil, o Chile, o Paraguai e o Uruguai, todos países contribuintes de tropas da MINUSTAH, corroborando com a política externa brasileira na busca de uma maior integração sul-americana.

Segundo, para o Brasil, conclui-se sinteticamente que as operações de paz da ONU trazem dividendos positivos ao país tanto nos cenários doméstico como no internacional.

No campo da segurança internacional, pode-se listar como um objetivo nacional brasileiro o desenvolvimento de uma capacidade dissuasória para defender as suas próprias fronteiras e um maior protagonismo nas questões ligadas à paz mundial e regional, sendo as operações de paz um meio eficiente para a busca de tal protagonismo.

Nesse recorte, os objetivos da política externa brasileira procuram desenvolver capacidade dissuasória e prosseguir cooperando nos foros multilaterais para a solução pacífica dos conflitos, algumas vezes colidindo com os interesses das grandes potências.

As operações de paz, como a do Haiti, têm demonstrado ser um valioso instrumento de política externa em função da sua visibilidade. Por meio de missões desse tipo, o Brasil angaria a simpatia e o respeito internacionais, além de aumentar a sua credibilidade ao demonstrar coerência em relação ao que prega nos foros multilaterais e as ações concretas que realiza em prol da segurança internacional, da luta contra o subdesenvolvimento e do respeito aos direitos humanos.

Alguns outros objetivos da PEB, por sua vez, vão de encontro com os das grandes potências - como o caso da reforma do Conselho de Segurança. A presença regular do Brasil no Conselho, assim como seus esforços pela ampliação e correção nos desequilíbrios de sua composição tida como obsoleta, pleiteando uma ampla reforma e postulando uma vaga entre os membros permanentes, são eloquentes demonstrações do comprometimento brasileiro com o papel do multilateralismo na esfera da promoção da paz e da segurança internacional. Entretanto, verifica-se que há uma divergência de opiniões sobre o uso das operações de paz como um meio promotor de maior visibilidade e legitimidade para atingir o pleito supracitado: para uns, a projeção internacional advinda da participação nessas operações, como o caso do Haiti, favorecem e fortalecem a causa brasileira; para outros, porém, essa participação pouco ou nada acrescenta, haja vista o uso eminentemente "*soft power*" do poder militar ali empregado, considerando-se a formidável capacidade militar (inclusive nuclear) dos atuais membros permanentes. Ademais, é preciso considerar que não há indicativos de que as grandes potências venham a abrir mão do unilateralismo nas questões consideradas do seu próprio interesse nacional. É o realismo político sobrepondo-se ao idealismo.

A atuação do Brasil na ONU, por sua vez, pautou-se, historicamente, pela defesa do multilateralismo e do respeito ao direito internacional. Por meio de sua presença, o país procurou preservar e fortalecer as Nações Unidas como instância de encaminhamento das questões de alcance internacional, trazendo para o órgão uma perspectiva coerente com os interesses dos países em desenvolvimento e da região latino-americana.

Em sua última passagem pelo Conselho de Segurança, o Brasil empenhou-se particularmente pelo fortalecimento da capacidade das Nações Unidas para a prevenção de conflitos, valendo-se dos recursos da diplomacia, mediação, construção da paz e enfrentamento das causas econômicas e sociais dos conflitos, dentro do respeito à soberania dos países afetados, tendo sido, também no Conselho de

Segurança, o mais atuante dos defensores do estabelecimento da Comissão de Construção da Paz¹⁴⁴ em termos que não resultassem prejudiciais à representação dos países em desenvolvimento.

Há ainda uma outra questão relevante para os dividendos positivos gerados no cenário internacional, demonstrada ao longo da pesquisa: a ocupação de cargos de chefia nas operações de manutenção de paz por militares brasileiros, como o caso do *Force Commander* na MINUSTAH, demonstra que os ocupantes de altos cargos reúnem ótimas condições para viabilizar novas iniciativas de aproximação ou potencializar as já existentes, com reflexos positivos para o país. Isso se dá, particularmente, pelos contatos de alto nível entre estes militares e as autoridades locais, costurando relações que extrapolam os limites da missão, gerando dividendos diplomáticos que devem ser mais aproveitados pelo governo brasileiro.

Desta forma, sugere-se que o governo brasileiro, por meio de sua Missão Permanente junto às Nações Unidas, empreendesse um esforço contínuo no sentido de assegurar que militares brasileiros cada vez mais ocupem uma parcela dos cargos de primeiro escalão das operações de manutenção de paz, particularmente aquelas que contem com a presença maciça de tropas brasileiras ou aquelas desenvolvidas em países com os quais o Brasil tenha interesse em estreitar as relações bilaterais. É certo que a ocupação de cargos de liderança é cobiçada por muitos países, mas, indubitavelmente, a relevância do Brasil no atual cenário internacional, o volume da participação brasileira em missões de paz e o bom desempenho dos militares brasileiros nas missões credenciam o Brasil a aspirar por posições mais elevadas.

Finalmente, para a "diplomacia de defesa", chega-se à conclusão sintética que os casos estudados em Angola e Haiti são exemplos de tropas do Exército em missões de paz no exercício da "diplomacia de defesa"

A cooperação internacional é uma das características que normalmente acompanham as operações de paz. Tanto em Angola como no Haiti, com a chegada no terreno das tropas sob a égide da ONU e a assunção de um novo governo, inaugurou-se uma nova etapa que abrigou muitas incógnitas. Por um lado, há

¹⁴⁴ A Comissão para Consolidação da Paz ("*Peacebuilding Commission*") foi estabelecida pelas Nações Unidas (ONU) em 20 de dezembro de 2005, no contexto de reforma institucional ampla proposta pelo Secretário-Geral Kofi Annan. O órgão deveria suprir deficiência da Organização na área de consolidação da paz em países emergentes de conflitos e preencher lacuna institucional entre o Conselho de Segurança, em seu papel de garantidor da paz e segurança internacionais, e o Conselho Econômico e Social, que se dedica ao progresso econômico e desenvolvimento social das nações (NEVES, 2010, p.9).

consenso sobre a necessidade da continuidade do apoio da comunidade internacional, fundamental para o processo de implementação da paz e de reconstrução daqueles países. Por outro, era (e ainda é, para o caso do Haiti) imprescindível que esta cooperação possa ir além das legítimas preocupações securitárias e comporte uma dimensão socioeconômica, de reconstrução da infraestrutura e das instituições públicas.

A "diplomacia de defesa", exercida pelas tropas do Exército em Angola e no Haiti, pode ser definida como uma consequência positiva e inevitável de uma ação coletiva empreendida por meios militares, realizada fora do território brasileiro, com legitimidade internacional, sob os auspícios do Conselho de Segurança, com motivações decorrentes da projeção do interesse nacional no continente africano e no continente americano, respectivamente, com reflexos internacionais.

Ressalta-se ainda o potencial da "diplomacia de defesa" com o aproveitamento do êxito da participação do Exército nas operações de *peacekeeping* como um dos mecanismos de aproximação bilateral à disposição da diplomacia e da política externa brasileira. Neste contexto, desde o início da década de 90, o continente africano emergiu como um vasto campo de possibilidades ao qual diversas operações foram desdobradas no pós-Guerra Fria. Soma-se à isso o fato que muitos dos países lá situados apresentam laços históricos com o Brasil (como foi o caso de Angola), além de carências que podem ser supridas por meio de parcerias brasileiras com Estados que neles estejam representados por seus "boinas azuis".

Sobre a "diplomacia de defesa" brasileira, não há dúvida que cada Estado-membro das Nações Unidas possui características muito peculiares e maneiras bem distintas de conduzir suas atividades. Desta forma, a repetição pura e simples pelo Brasil de procedimentos adotados por outros Estados é inviável e não condizente com a cultura estratégica brasileira aplicada ao Exército de conduzir sua "diplomacia de defesa" de forma autônoma, dentro dos preceitos da política externa brasileira. Por outro lado, a análise da atuação de outros países não deve ser descartada, podendo vir a indicar caminhos alternativos e a fornecer ideias que poderiam ser criteriosamente adaptadas à ação do Estado brasileiro. Assim, considera-se que o "modelo brasileiro de *peacekeeping*", estudado na argumentação deste trabalho, pode e deve ser alterado, segundo a situação em vigor.

Outro aspecto que merece ser estudado com maior profundidade como um reflexo palpável da "diplomacia de defesa" é o potencial de aproximação bilateral da

fase que normalmente se sucede ao *peacekeeping*, fase esta conhecida como *peacebuilding*. A simpatia normalmente angariada pelos militares brasileiros ao longo das missões de que participam, as necessidades urgentes de reconstrução dos países longamente afetados por conflitos e a expertise das empresas brasileiras - particularmente na atividade de construção civil - são motivos que ratificam o potencial da fase de *peacebuilding* e que, nem sempre são explorados com a devida importância.

Destarte, convém que o país busque sempre manter, durante e após a retirada das tropas, uma presença proporcional às potencialidades do relacionamento bilateral, costuradas com um misto de esforços da diplomacia tradicional e da "diplomacia de defesa". É mister levar em consideração que muitas vezes, por diversas razões, os grandes países doadores de equipamentos e recursos financeiros - dentre os quais o Brasil não se inclui - capitalizam menos simpatia e reconhecimento do que os que provem menos recursos humanos e materiais na missão, como o Brasil. Desta forma, tomando-se como exemplo o Haiti atual, a participação das empresas brasileiras, bem como das agências de cooperação e de outros órgãos governamentais nas atividades de *peacebuilding* é ainda consideravelmente inferior, proporcionalmente, ao peso da presença brasileira na operação, tomando-se sua liderança militar permanente e maior efetivo no terreno, desdobrado nas principais áreas daquele país.

Especificamente quanto à atividade empresarial, não se pode subestimar a capacidade empreendedora das empresas brasileiras na busca por seus interesses. Em Angola, por exemplo, a estabilização política e a reconstrução nacional gerada pelas operações de paz permitiram que grandes corporações brasileiras como a ODEBRECHT e PETROBRAS realizassem planejamentos e investimentos estratégicos de longo prazo, com cenários prospectivos e articulações com outros governos africanos e com a concorrência acirrada de outras corporações transnacionais. Assim, a ação vislumbrada pelo Estado Brasileiro em Angola não foi uma atitude puramente paternalista ou idealista, e sim uma abertura de caminhos, com uma relevante ajuda da "diplomacia de defesa" exercida pelos militares do Exército Brasileiro que lá estiveram.

Por fim, é passível concluir que os cursos trilhados pelo Brasil, no passado e no presente, nas operações de manutenção da paz da ONU, podem ser encarados como um vetor operacional de grande utilidade para a política externa e diplomacia de

"defesa" brasileira. Entretanto - e conforme muito bem frisado pelos ex-comandantes da MINUSTAH entrevistados - deve-se ressaltar que as operações de paz em si não têm como finalidade precípua atuar como um "meio diplomático", mas acabam sim, como consequência do "comportamento estratégico" do seu desempenho no terreno, por tornarem-se como um dos "instrumentos da diplomacia" disponíveis.

No aspecto supramencionado, cabe destacar o papel de "ponte" desempenhado pela cultura estratégica brasileira entre os militares do Exército em missões de paz e os resultados da "diplomacia de defesa" obtidos por eles. Desta forma, a pesquisa elencou com uma de suas conclusões sintéticas que a cultura estratégica do Exército Brasileiro nada mais é que a própria cultura estratégica brasileira aplicada à Instituição, haja vista que o Exército é parte indissociável da sociedade brasileira, e não uma "sociedade à parte".

Com a devida vênia, conclui-se, finalmente, que este trabalho de pesquisa atingiu plenamente o objeto fulcral proposto ao responder positivamente que "sim, a participação do Exército Brasileiro nas operações de paz da ONU pós-Guerra Fria pode ser considerada com um instrumento do exercício da diplomacia, por meio da 'diplomacia de defesa'".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Regimes Militares e a Segurança Nacional no Cone Sul**. Militares e Política, n.º 9 (jul.-dez. 2011), p. 64-82, 2011.

_____, Sérgio Luiz Cruz. **A utilização da mídia no processo de construção da paz do Haiti**. Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (GEPCI) da UNESP – Campus de Marília / SP, 2013.

_____, Sérgio Luiz Cruz. **A reforma das Nações Unidas**. World Tensions, 2005.

_____, Sérgio Luiz Cruz. **Uma "cultura brasileira em operações de paz"**. Marília-SP, UNIVEM, 2008.

ALLISON, G. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Boston: Little Brown, 1971.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Pequena lição de Realpolitik**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais, Nº 95, Junho, 2008.

_____, Paulo Roberto de. **Formação de uma estratégia diplomática - relendo Sun Tzu para fins menos belicosos**. Revista Espaço Acadêmico, Ano X, nº 118, 2011.

_____, Paulo Roberto de. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional, nr 47, p.162-184, 2004.

ALMEIDA SILVA, Antonio Ruy. **A Diplomacia de Defesa na Sociedade Internacional**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica, 2014.

ALSINA JR, João Paulo Soares. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2009a.

_____, João Paulo Soares. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea**. Revista Brasileira de Política Internacional, 2009b.

_____, João Paulo Soares. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso**. Rev. Bras. Polít. Int. 46 (2): p 53-86, 2003.

ANDRADE MELO, Ovídio de. **O reconhecimento de Angola pelo Brasil em 1975**. Comunicação & Política, v.VII, nº 2, p.75-165, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. EDIÇÕES 70. 2011.

BARSTON, R. P. **Modern Diplomacy**. England: Pearson Education Limited, 3ed, 2006.

BERNAL-MEZA, Raúl. **Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à Ordem Mundial em transição**. Revista Brasileira de Política Internacional, Nr 48, p.5-23, 2005.

BELLAMY, Alex J. (Ed.) **International Society and its Critics**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

_____, Alex; WILLIAMS, Paul. **Understanding peacekeeping**. 2. ed. Cambridge, UK: Polity Press, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, UnB. 1998.

BOUTROS-GHALI, Boutros. **An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping**. UN doc. A/47/277 – S/24111, 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012. Decreto Legislativo no. 373, de 25 de setembro de 2013.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Decreto Legislativo no. 373, de 25 de setembro de 2013.

_____. Ministério da Defesa. MD51-M-04. **Doutrina Militar de Defesa**. Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais. Brasília, 2007.

_____. Ministério da Defesa. MD33-M-01. **Manual de Operações de Paz**. Brasília, 2001.

BULL, Hedley. **The anarchical society**. A study of order in world politics. 2.th.ed. New York: Columbia University Press, 1995.

BURGES, Sean W. **Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold**. SAGE Publications. International Relations, 2008.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CANNABRAVA, Ivan. **O Brasil e as operações de manutenção de paz**. Política Externa, Vol. 5, Nº3, p.93-105, Dez 1996.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1998.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2012.

CAVALCANTE, Fernando. **Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010)**. Rev. Bras.Pol. Int. 53(2), 2010.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais do Brasil: Um balanço da Era Cardoso**. In Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 45, n. 1, p 5-35, 2002.

_____, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: UNB, 2008.

COLEMAN, Katharina P. **International Organisations and Peace Enforcement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. Resheaping defense diplomacy: new roles for military cooperation and assistance. **Adelphy Papers n. 365**. Oxford: Oxford University Press , 2004.

COUTINHO, Marcelo. **Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea**. Revista de Sociologia e Política, Nr 27, p.107-123. Nov 2006.

DAVIS, Sonny B. **A Brotherhood of Arms: Brazil United States military relations 1945-1977**. Colorado: University Press of Colorado, 1996.

DIEHL, Paul. F. **Peace operations**. Cambridge, UK: Polity Press, 2008.

_____, Paul F. e Daniel Druckman. **Evaluating Peace Operations**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2010.

DINIZ, Eugênio. **O Brasil e a MINUSTAH**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC-MG, 2011.

DOYLE, Michael e SAMBANIS, Nicholas. ***Making War & Building Peace: United Nations Peace Operations***. Princeton: Princeton University Press, 2006.

DU PLESSIS, Anton. Defense Diplomacy: Conceptual and Practical Dimensions with Specific Reference to South Africa. ***Strategic Review for Southern Africa***. Nov, 2008.

EAKIN, Marshall C. ***Brazil: The Once and Future Country***. New York: St. Martin's Press, 1997.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. Brasília: FUNAG, 2013.

FREITAS, J. M. da C. **A Escola Geopolítica Brasileira**. Rio de Janeiro: Bibliex, 2004. 136p.

FONSECA JR., Gelson. “**Estudos sobre Política Externa no Brasil: os Tempos Recentes (1950/1980)**”. In FONSECA JR. e LEÃO (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília: FUNAG/IPRI – Ática, 1989.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrise da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília, DF: FUNAG, 2005.

_____, Paulo Roberto Campos Tarrise da. ***Brazil: 60 years of peacekeeping operations***. Serviço de Documentação da Marinha (SDM): Rio de Janeiro, 1ª edição, 2011.

GOMES, Gonçalo Santa Clara. **A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional**. Nação e Defesa. Conselho da Europa, 1993.

GRAY, Colin. ***Modern Strategy***. Oxford: Oxford University Press, 1999.

HERZ, Monica; LANGE, Victor Coutinho. **BRICS e Questão Nuclear: Contestações e Rearfirmações diante dos Mecanismos de Governança Global**. Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais, vol. 6, n. 2, jul-dez. p 31-54, 2011.

HILL, Christopher. ***The changing politics of foreign policy***. New York: Palgrave MacMillan, 2003.

HILSMAN, Roger. ***The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs***. New York: Harper and Row, Publishers.1971.

HOLSTI, K.J. ***Taming the Sovereigns***. Institutional Change in International Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HOFSTEDE, Geert. HOFSTEDE, Gert Jan. MINKOV, Michael. ***Culture and Organizations: Software of the mind***. Third Edition. New York: McGraw-Hill, 2010.

ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty) ***The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty***. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em 31 julho 2014.

JESUS, Samuel de. **O Livro Branco de Defesa do Brasil e suas Implicações Geopolíticas**. Disponível em: diplomattizando.blogspot.com.br/2013/06/militarizacao-da-diplomacia-o-livro.html#sthash.8fPfl5RP.dpuf. Acesso em 17 dez 2013.

KALDOR, Mary. ***New & Old Wars***. 2nd ed. Stanford: Stanford University Press; 2006.

KATZENSTEIN, Peter J. ***The culture of National Security: norms and identity in world politics***. Columbia University Press, New York, 1996.

KENKEL, Kai Michael (Edited by). ***South America and Peace Operations. Coming of Age***. Routledge, London and New York, 2013a.

_____, Kai Michael. **O peacebuilding do Brasil na África e no Haiti: uma alternativa à paz liberal, ou só maquiagem?** 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte, 23-26 de julho de 2013b.

_____, Kai Michael. **Brazil** in *Providing Peacekeepers - the politics, challenges and future of United Nations peacekeeping contributions*. Edited by Alex Bellamy and Paul Williams. Oxford University Press, 2013c.

_____, Kai Michael. **Interests, Identity and Brazilian Peacekeeping Policy**. The Perspective of the World Review. IPEA, Volume 3, Number 2, 2011.

_____. Kai Michael. **Democracia, ajuda humanitária e operações de paz na política externa brasileira recente: as escolhas de uma potência emergente** in George D. Landau et al (org.). *O Brasil no Contexto Político regional*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010, p. 24-33.

_____. Kai Michael; Rodrigo Fracalossi de Moraes (org). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012.

LAFER, Celso; Gélson Fonseca Jr. **Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas**" in Gélson Fonseca Jr. & Sérgio Henrique Nabuco de Castro (org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

LAFER, Celso. **As eleições de novembro de 1982 e a política exterior do Brasil** in *Celso Lafer, O Brasil e a crise mundial*. São Paulo: perspectiva, 1984a.

_____. **Novas dimensões da política externa brasileira**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS, nr 3, 1987.

_____. **A diplomacia globalizada**. Valor Econômico, 11-13 set, 2000.

_____. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAKATOS, Eva Maria, Marina de Andrade MARCONI. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIHUA, Qian. **Qian Lihua talks about contributions of China's military diplomacy**. Ministry of National Defense The People's Republic of China, 28 fev. 2011. Disponível em: http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2011-02/28/content_4227439.htm. Acesso em: 29 julho 2014.

LOPES, Inez. **Breves Considerações sobre os Princípios Constitucionais das Relações Internacionais**. Consilium - Revista Eletrônica de Direito, Brasília n.3, v.1 jan/abr, 2009.

MATTOS, C. de. M. **A Geopolítica e as Projeções do Poder**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1977.

_____. **Geopolítica e modernidade: a geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Bibliex, 2002.

_____. **Projeção mundial do Brasil**. São Paulo: Graf. Leal, 1959.

MARQUES, Adriana A. **Segurança estatal, cultura estratégica e doutrina militar**. CPDOC-FGV/RJ, 2008.

MELLO, Flavia de Campos. **O Multilateralismo na Política Externa Brasileira**. Carta Internacional. Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Vol. 7, n. 2, Jul-Dez, p. 163-173, 2012.

MELLO E SILVA, Alexandra de. **Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU** in *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41 (2). p 139-158, 1998.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **O Brasil e as negociações multilaterais**. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 43 (1). p 119-137, 2000.

_____, Shiguenoli. **Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação**. Perspectivas, São paulo, 1981.

MORENO, Marta Fernández, VIANNA BRAGA, Carlos Chagas, GOMES, Maíra Siman. **Trapped Between Many Worlds: A Post-colonial Perspective on the UN Mission in Haiti (MINUSTAH)**. Bibliotecas E Docum Div, International Peacekeeping, Vol.19, No.3, June 2012, p.377–392, 2012.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. "**O Brasil e a África**" in Gélson Fonseca Jr & Sérgio Henrique Nabuco de Castro (org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 135-145, 1994.

MUTHANNA, Colonel KA. **Enabling Military-to-Military Cooperation as a Foreign Policy Tool: Options for Índia**. United Service Institution of Índia Centre for Research. New Delhi: Knowledge World, 2006.

_____. Military Diplomacy. **Journal of Defence Studies**. Vol 5. No1. January, 2011.

NASSER, Filipe. "**Pax brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da organização das Nações Unidas**" in Kai Michael Kenkel e Rodrigo Fracalossi de Moraes (org.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, p. 213-241, 2012.

NEUMANN, Iver B. **The English School on Diplomacy**. Discussion Papers in Diplomacy. Netherlands Institute of International Relations "Clingendael". p. 1-28, 2003.

NEUMANN, Iver B.; HEIKKA, Henrikki. **Grand Strategy, Strategic Culture, Practice: The Social Roots of Nordic Defence**. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, v. 10, n. 1, p. 5-23, 2005.

NEVES, Gilda Motta Santos. **Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz: perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2010.

NYE, Joseph. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas**. Revista Interesse Nacional, ano 2, Nr 5. Abril/Junho/2009.

ORGANIZACAO DAS NACOES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. Sao Francisco, CA, 26 jun. 1945. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

PEREIRA, A. H. R. **Operação de paz no Haiti**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2005.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

_____. **Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 22, nº2, julho/dezembro. p 350-335, 2000.

PRIEST, Dana. **The Mission**. New York: WW. Norton & Company, 2004.

PUGH, Michael. **Peace Operations in Security Studies - an introduction**. Edited by Paul Williams. Routledge, New York, 2008

REVERON, Derek S. **Exporting Security**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2010.

REZENDE, Lucas Pereira. **O engajamento do Brasil nas operações de paz da ONU: análise dos efetivos enviados e recomendações para o fortalecimento da inserção internacional brasileira**. 1ª edição. Curitiba: Appris, 2012.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. **Missões de paz em Estados frágeis: elementos para se refletir sobre a presença do Brasil no Haiti**. Brasília: UnB, 2008.

_____, Antonio Jorge Ramalho. **O lugar do Brasil na geopolítica global** in *O crescimento das Relações Internacionais no Brasil / (Organizadores: José Flávio Sombra Saraiva / Amado Luiz Cervo)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005.

_____, Antonio Jorge Ramalho et al (org). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança/ organizadores**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **A política externa brasileira e a prevenção de conflitos internacionais** in *Diplomacia brasileira para a paz*. Clóvis Brigagão, Fernanda Fernandes (organizadores). Brasília: FUNAG, 2012.

ROSA, Alexandre Reis; BRITO, Mozar José de. "**Corpo e Alma**" nas Organizações: **um Estudo Sobre Dominação e Construção Social dos Corpos na Organização Militar**. RAC, Curitiba, v. 14, n. 2, art. 1, p.194-211, Mar/Abr 2010.

RUSSEL, R. **Política exterior y toma de decisiones en America Latina**. Buenos Aires: GEL, 1990.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**. Revista Brasileira de Política Internacional, nr 56, 2013.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. **Cultura organizacional em ambiente burocrático**. Revista de Administração Contemporânea. Vol.6 nr.1. Curitiba, Jan./Abr, 2002.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. "**O Brasil na presidência do conselho de segurança das Nações Unidas**" in Gélson Fonseca Jr & Sérgio Henrique Nabuco de Castro (org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 135-145, 1994.

_____, Ronaldo Mota. **O Brasil e as Nações Unidas**. FUNAG, Brasília, 2013.

SHARP, Paul. **Diplomatic Theory of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOARES, Maria Susana Arrosa. **Diplomacia cultural & diplomacia militar: o caso brasileiro**. UFRGS: Estudios avanzados, 2009.

SONDHAUS, Lawrence. **Strategic Culture and ways of war**. Cass Military Studies. Routledge, London, 2006.

SOUZA, Amaury. **A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa**. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, CEBRI, 2002.

SOUZA, Emerson Maione. **A Escola Inglesa de Relações Internacionais e o Direito Internacional**. Revista Mural internacional, Ano IV - nº 1 - Junho, 2013.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. **O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH** in *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação* /

organizadores: Kai Michael Kenkel, Rodrigo Fracalossi de Moraes; prefácio: Antônio de Aguiar Patriota. – Brasília: Ipea, 2012.

SPEAR, Joanna e Paul Williams (Eds.): **Security and Development in Global Politics - A Critical Comparison**. Georgetown University Press, Washington, DC, 2012.

STEVENSON, Charles A. **SECDEF: the nearly impossible job of Secretary of Defense**. Washington, DC. Potomac Books, Inc., 2007.

UNITED NATIONS. Infantry Battalion Manual. Volume I. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. New York, 2012.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília, DF: FUNAG, 2010.

_____, Eduardo. **Três questões empíricas, uma teórica e a participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas** in *Revista Política Externa*. Março/Abril/Maio de 2006. Vol. 14, nº 4. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

VALLADÃO, Alfredo da Gama e Abreu. **A Autonomia pela Responsabilidade: o Brasil frente ao Uso Legítimo da Força**. Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais p. 117-135, 2005.

VAZ, Alcides Costa. BITENCOURT, Luis. **Brazilian Strategic Culture**. Applied Research Center. Latin American and Caribbean Center. Florida International University, 5th Findings Report, 2009.

_____, Alcides Costa. **Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o MERCOSUL**. Rev. Bras. Polít. Int. 42 (2): p.52-80, 1999.

VELÁSQUEZ, A.C. Sotomayor. **Democratization and commitment to peace in South America and Peace Operations. Coming of Age**. Routledge, London and New York, 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

WATSON, Adams. **A Evolução da Sociedade Internacional**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2004.

_____, Adams. **Diplomacy: The Dialogue between States**. London, Methuen, 1982.

WEISS, Thomas; KALBACHER, Danielle. ***The United Nations in Security Studies - an introduction***. Edited by Paul Williams. Routledge, New York, 2008.

WIGHT, M. **International Theory: The Three Traditions**. WIGHT, M. WIGHT, Gabriele e PORTER, Brian (Ed.), London: Leicester University Press, 2001.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia e a Militarização da Segurança Pública no Brasil**. GT No. 21. XII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 19-23 outubro 1999.

**Apêndice A – Roteiro de entrevista realizada com os ex-comandantes
(Force Commander) da MINUSTAH**

1. Assunto: Política Externa, Diplomacia e “Diplomacia de Defesa”

Tema	Aspectos explorados
a - Política externa brasileira	- Multilateralismo como fonte de estabilidade internacional; postura pragmática baseada em princípios constitucionais; não intervenção; respeito à soberania; normativa;
b - Diplomacia	- Tradicionalismo; pragmatismo; fortalecimento das instituições internacionais; serviço diplomático profissional e de carreira.
c - Diplomacia de defesa	- Diplomacia exercida por outros meios; diplomacia exercida por meios militares, de maneira não coercitiva; diplomacia exercida pelo Exército Brasileiro em missões de paz da ONU (MINUSTAH)

- a) O Sr. considera que a política externa brasileira privilegia ações multilaterais em organismos como a ONU?
- b) O Sr. acredita que existem outras formas de Diplomacia, além da Diplomacia tradicional?
- c) Considerando que o Sr. entenda a existência de outras formas de Diplomacia, o Sr. acredita que os militares brasileiros também podem exercer a Diplomacia, por meio de uma "Diplomacia de Defesa"?
- d) O Sr. considera que as operações de paz da ONU podem ser instrumentos que atinjam fins diplomáticos?
- e) O Sr. considera que o Exército Brasileiro pode ser utilizado como uma ferramenta da “diplomacia de defesa”, quando atuando em missões de paz?
- f) O Sr. advoga que os pressupostos da “diplomacia de defesa” devam estar perfeitamente alinhados com os da diplomacia tradicional para que os mesmos atinjam seus objetivos?

2. Assunto: Cultura Estratégica

Subtemas	Aspectos explorados
a - Variáveis geofísicas	- Geografia; fatos históricos; processo de independência relativamente pacífico; fronteiras bem consolidadas; ausência de rivalidades regionais; homogeneização territorial.
b - Variáveis políticas	- Noções positivistas de ordem e progresso; poder e influência dos militares sobre as políticas de governo; Estado como centro de autoridade dentro da sociedade; cultura política conservadora; bases normativa e jurídica para a resolução de conflitos; visão multilateral.
c - Variáveis econômicas	- Sistema econômico de mercado; extensas relações comerciais regionais e multilaterais.
d - Variáveis socioculturais	- Unidade geográfica e cultural; tolerância e aceitação das diversidades; traços nacionais próprios; líder regional; potência emergente.

- a) O Sr. acredita que o Exército Brasileiro possua uma "cultura estratégica" própria, dentro da ideia de "cultura estratégica do povo brasileiro"?

(Obs: cultura estratégica é a persistência de ideias socialmente transmissíveis, atitudes, tradições, hábitos mentais e métodos preferidos que são mais ou menos específicos para uma comunidade de segurança geograficamente específica).

- b) O Sr. concorda que essa "cultura estratégica" é aplicada pelo Exército quando de sua participação em missões de paz da ONU, e que tal fato reflete positivamente para o bom andamento dessas missões, projetando "diplomaticamente" a imagem da Força?

3. Assunto: Op Paz no Haiti

- a) O Sr. entende que a participação do Exército Brasileiro na missão de paz no Haiti (MINUSTAH) está sendo importante para a projeção internacional (política externa) do país na atualidade?

- b) O Sr. considera que a participação do EB na MINUSTAH pode ser considerado como um bom exemplo de utilização de meios militares como instrumento diplomático?

Subtemas	Aspectos explorados
a - Preparação prévia	- Estabelecimento de Ensino próprio de renome internacional (CCOPAB); formação rígida e padronizada segundo normas e manuais da ONU; pluralidade de instrutores, inclusive estrangeiros; seleção e adestramento baseados em critérios rigorosos.
b - Desempenho da tropa das missões	- Entendimento da missão e cumprimento do estabelecido pelo Mandato da missão; respeito às normas de engajamento. - Contato estreito com a população local; afinidades culturais; comunicabilidade; identificação com os problemas e necessidades locais; respeito as normas do direito internacional.
c - Modelo brasileiro de <i>Peacekeeping</i>	- Exportação de políticas domésticas; foco nos aspectos desenvolvimentistas (<i>peacebuilding</i>);
d - Esforço integrado	- Participação de vários atores, civis e militares; operações interagências internacionais e locais.
e - Projeção internacional	- Reconhecimento da comunidade internacional.

4. Assuntos diversos: o senhor possui outras informações ou gostaria de fazer algum comentário que possa contribuir para a pesquisa em pauta?

Apêndice B – Roteiro de entrevista realizada com os diplomatas brasileiros

1. Assunto: Política Externa, Diplomacia e “Diplomacia de Defesa”

Tema	Aspectos explorados
a - Política externa brasileira	- Multilateralismo como fonte de estabilidade internacional; postura pragmática baseada em princípios constitucionais; não intervenção; respeito à soberania; normativa;
b - Diplomacia	- Tradicionalismo; pragmatismo; fortalecimento das instituições internacionais; serviço diplomático profissional e de carreira.
c - Diplomacia de defesa	- Diplomacia exercida por outros meios; diplomacia exercida por meios militares, de maneira não coercitiva; diplomacia exercida pelo Exército Brasileiro em missões de paz da ONU (MINUSTAH e UNAVEM)

a) O Sr. considera que a política externa brasileira privilegia ações multilaterais em organismos como a ONU?

b) O Sr. acredita que existem outras formas de Diplomacia, além da Diplomacia tradicional?

c) Considerando que o Sr. entenda a existência de outras formas de Diplomacia, o Sr. acredita que os militares brasileiros também podem exercer a Diplomacia, por meio de uma "Diplomacia de Defesa"?

d) O Sr. considera que as operações de paz da ONU podem ser instrumentos que atinjam fins diplomáticos?

e) O Sr. considera que o Exército Brasileiro pode ser utilizado como uma ferramenta da “diplomacia de defesa”, quando atuando em missões de paz?

f) O Sr. advoga que os pressupostos da “diplomacia de defesa” devam estar perfeitamente alinhados com os da diplomacia tradicional para que os mesmos atinjam seus objetivos?

2. Assunto: Cultura Estratégica

Subtemas	Aspectos explorados
a - Variáveis geofísicas	- Geografia; fatos históricos; processo de independência relativamente pacífico; fronteiras bem consolidadas; ausência de rivalidades regionais; homogeneização territorial.
b - Variáveis políticas	- Noções positivistas de ordem e progresso; poder e influência dos militares sobre as políticas de governo; Estado como centro de autoridade dentro da sociedade; cultura política conservadora; bases normativa e jurídica para a resolução de conflitos; visão multilateral.
c - Variáveis econômicas	- Sistema econômico de mercado; extensas relações comerciais regionais e multilaterais.
d - Variáveis socioculturais	- Unidade geográfica e cultural; tolerância e aceitação das diversidades; traços nacionais próprios; líder regional; potência emergente.

a) O Sr. acredita que o Exército Brasileiro possua uma "cultura estratégica" própria, dentro da ideia de "cultura estratégica do povo brasileiro"?

(Obs: cultura estratégica é a persistência de ideias socialmente transmissíveis, atitudes, tradições, hábitos mentais e métodos preferidos que são mais ou menos específicos para uma comunidade de segurança geograficamente específica).

b) O Sr. concorda que essa "cultura estratégica" é aplicada pelo Exército quando de sua participação em missões de paz da ONU, e que tal fato reflete positivamente para o bom andamento dessas missões, projetando "diplomaticamente" a imagem da Força?

3. Assunto: Op Paz em Angola e Haiti

a) O Sr. entende que a participação do Exército Brasileiro nas missões de paz em Angola foram importantes para a projeção internacional (política externa) do país à época?

b) O Sr. entende que a participação do Exército Brasileiro na missão de paz no Haiti (MINUSTAH) está sendo importante para a projeção internacional (política externa) do país na atualidade?

c) O Sr. considera que a participação do EB em Angola pode ser considerado como um bom exemplo de utilização de meios militares como instrumento diplomático?

d) O Sr. considera que a participação do EB no Haiti pode ser considerado como um bom exemplo de utilização de meios militares como instrumento diplomático?

Subtemas	Aspectos explorados
a - Preparação prévia	- Estabelecimento de Ensino próprio de renome internacional (CCOPAB); formação rígida e padronizada segundo normas e manuais da ONU; pluralidade de instrutores, inclusive estrangeiros; seleção e adestramento baseados em critérios rigorosos.
b - Desempenho da tropa das missões	- Entendimento da missão e cumprimento do estabelecido pelo Mandato da missão; respeito às normas de engajamento. - Contato estreito com a população local; afinidades culturais; comunicabilidade; identificação com os problemas e necessidades locais; respeito as normas do direito internacional.
c- Modelo brasileiro de <i>Peacekeeping</i>	- Exportação de políticas domésticas; foco nos aspectos desenvolvimentistas (<i>peacebuilding</i>);
d - Esforço integrado	- Participação de vários atores, civis e militares; operações interagências internacionais e locais.
e - Projeção internacional	- Reconhecimento da comunidade internacional.

4.

Assuntos diversos: o senhor possui outras informações ou gostaria de fazer algum comentário que possa contribuir para a pesquisa em pauta?

Apêndice C – Roteiro de entrevista realizada com os diplomatas haitianos

1. Assunto: Política Externa, Diplomacia e “Diplomacia de Defesa”

Tema	Aspectos explorados
a - Política externa brasileira	- Multilateralismo como fonte de estabilidade internacional; postura pragmática baseada em princípios constitucionais; não intervenção; respeito à soberania; normativa;
b - Diplomacia	- Tradicionalismo; pragmatismo; fortalecimento das instituições internacionais; serviço diplomático profissional e de carreira.
c - Diplomacia de defesa	- Diplomacia exercida por outros meios; diplomacia exercida por meios militares, de maneira não coercitiva; diplomacia exercida pelo Exército Brasileiro em missões de paz da ONU (MINUSTAH)

a) O Sr. considera que a política externa brasileira privilegia ações multilaterais em organismos como a ONU?

b) O Sr. acredita que existem outras formas de Diplomacia, além da Diplomacia tradicional?

c) Considerando que o Sr. entenda a existência de outras formas de Diplomacia, o Sr. acredita que os militares brasileiros também podem exercer a Diplomacia, por meio de uma "Diplomacia de Defesa"?

d) O Sr. considera que as operações de paz da ONU podem ser instrumentos que atinjam fins diplomáticos?

e) O Sr. considera que o Exército Brasileiro pode ser utilizado como uma ferramenta da “diplomacia de defesa”, quando atuando em missões de paz?

f) O Sr. advoga que os pressupostos da “diplomacia de defesa” devam estar perfeitamente alinhados com os da diplomacia tradicional para que os mesmos atinjam seus objetivos?

2. Assunto: Cultura Estratégica

Subtemas	Aspectos explorados
a - Variáveis geofísicas	- Geografia; fatos históricos; processo de independência relativamente pacífico; fronteiras bem consolidadas; ausência de rivalidades regionais; homogeneização territorial.
b - Variáveis políticas	- Noções positivistas de ordem e progresso; poder e influência dos militares sobre as políticas de governo; Estado como centro de autoridade dentro da sociedade; cultura política conservadora; bases normativa e jurídica para a resolução de conflitos; visão multilateral.
c - Variáveis econômicas	- Sistema econômico de mercado; extensas relações comerciais regionais e multilaterais.
d - Variáveis socioculturais	- Unidade geográfica e cultural; tolerância e aceitação das diversidades; traços nacionais próprios; líder regional; potência emergente.

a) O Sr. acredita que o Exército Brasileiro possua uma "cultura estratégica" própria, dentro da ideia de "cultura estratégica do povo brasileiro"?

(Obs: cultura estratégica é a persistência de ideias socialmente transmissíveis, atitudes, tradições, hábitos mentais e métodos preferidos que são mais ou menos específicos para uma comunidade de segurança geograficamente específica).

b) O Sr. concorda que essa "cultura estratégica" é aplicada pelo Exército quando de sua participação em missões de paz da ONU, e que tal fato reflete positivamente para o bom andamento dessas missões, projetando "diplomaticamente" a imagem da Força?

3. Assunto: Op Paz no Haiti

a) O Sr. entende que a participação do Exército Brasileiro na missão de paz no Haiti (MINUSTAH) está sendo importante para a projeção internacional (política externa) do país na atualidade?

b) O Sr. considera que a participação do EB no Haiti pode ser considerado como um bom exemplo de utilização de meios militares como instrumento diplomático?

Subtemas	Aspectos explorados
a - Preparação prévia	- Estabelecimento de Ensino próprio de renome internacional (CCOPAB); formação rígida e padronizada segundo normas e manuais da ONU; pluralidade de instrutores, inclusive estrangeiros; seleção e adestramento baseados em critérios rigorosos.
b - Desempenho da tropa das missões	- Entendimento da missão e cumprimento do estabelecido pelo Mandato da missão; respeito às normas de engajamento. - Contato estreito com a população local; afinidades culturais; comunicabilidade; identificação com os problemas e necessidades locais; respeito as normas do direito internacional.
c - Modelo brasileiro de <i>Peacekeeping</i>	- Exportação de políticas domésticas; foco nos aspectos desenvolvimentistas (<i>peacebuilding</i>);
d - Esforço integrado	- Participação de vários atores, civis e militares; operações interagências internacionais e locais.
e - Projeção internacional	- Reconhecimento da comunidade internacional.

4.

Assuntos diversos: o senhor possui outras informações ou gostaria de fazer algum comentário que possa contribuir para a pesquisa em pauta?

Apêndice D – Roteiro de entrevista realizada com os diplomatas angolanos

1. Assunto: Política Externa, Diplomacia e “Diplomacia de Defesa”

Tema	Aspectos explorados
a - Política externa brasileira	- Multilateralismo como fonte de estabilidade internacional; postura pragmática baseada em princípios constitucionais; não intervenção; respeito à soberania; normativa;
b - Diplomacia	- Tradicionalismo; pragmatismo; fortalecimento das instituições internacionais; serviço diplomático profissional e de carreira.
c - Diplomacia de defesa	- Diplomacia exercida por outros meios; diplomacia exercida por meios militares, de maneira não coercitiva; diplomacia exercida pelo Exército Brasileiro em missões de paz da ONU (UNAVEM)

a) O Sr. considera que a política externa brasileira privilegia ações multilaterais em organismos como a ONU?

b) O Sr. acredita que existem outras formas de Diplomacia, além da Diplomacia tradicional?

c) Considerando que o Sr. entenda a existência de outras formas de Diplomacia, o Sr. acredita que os militares brasileiros também podem exercer a Diplomacia, por meio de uma "Diplomacia de Defesa"?

d) O Sr. considera que as operações de paz da ONU podem ser instrumentos que atinjam fins diplomáticos?

e) O Sr. considera que o Exército Brasileiro pode ser utilizado como uma ferramenta da “diplomacia de defesa”, quando atuando em missões de paz?

f) O Sr. advoga que os pressupostos da “diplomacia de defesa” devam estar perfeitamente alinhados com os da diplomacia tradicional para que os mesmos atinjam seus objetivos?

2. Assunto: Cultura Estratégica

Subtemas	Aspectos explorados
a - Variáveis geofísicas	- Geografia; fatos históricos; processo de independência relativamente pacífico; fronteiras bem consolidadas; ausência de rivalidades regionais; homogeneização territorial.
b - Variáveis políticas	- Noções positivistas de ordem e progresso; poder e influência dos militares sobre as políticas de governo; Estado como centro de autoridade dentro da sociedade; cultura política conservadora; bases normativa e jurídica para a resolução de conflitos; visão multilateral.
c - Variáveis econômicas	- Sistema econômico de mercado; extensas relações comerciais regionais e multilaterais.
d - Variáveis socioculturais	- Unidade geográfica e cultural; tolerância e aceitação das diversidades; traços nacionais próprios; líder regional; potência emergente.

a) O Sr. acredita que o Exército Brasileiro possua uma "cultura estratégica" própria, dentro da ideia de "cultura estratégica do povo brasileiro"?

(Obs: cultura estratégica é a persistência de ideias socialmente transmissíveis, atitudes, tradições, hábitos mentais e métodos preferidos que são mais ou menos específicos para uma comunidade de segurança geograficamente específica).

b) O Sr. concorda que essa "cultura estratégica" é aplicada pelo Exército quando de sua participação em missões de paz da ONU, e que tal fato reflete positivamente para o bom andamento dessas missões, projetando "diplomaticamente" a imagem da Força?

3. Assunto: Op Paz em Angola

a) O Sr. entende que a participação do Exército Brasileiro nas missões de paz em Angola foram importantes para a projeção internacional (política externa) do país à época?

b) O Sr. considera que a participação do EB em Angola pode ser considerado como um bom exemplo de utilização de meios militares como instrumento diplomático?

Subtemas	Aspectos explorados
a - Preparação prévia	- Estabelecimento de Ensino próprio de renome internacional (CCOPAB); formação rígida e padronizada segundo normas e manuais da ONU; pluralidade de instrutores, inclusive estrangeiros; seleção e adestramento baseados em critérios rigorosos.
b - Desempenho da tropa das missões	- Entendimento da missão e cumprimento do estabelecido pelo Mandato da missão; respeito às normas de engajamento. - Contato estreito com a população local; afinidades culturais; comunicabilidade; identificação com os problemas e necessidades locais; respeito as normas do direito internacional.
c- Modelo brasileiro de <i>Peacekeeping</i>	- Exportação de políticas domésticas; foco nos aspectos desenvolvimentistas (<i>peacebuilding</i>);
d - Esforço integrado	- Participação de vários atores, civis e militares; operações interagências internacionais e locais.
e - Projeção internacional	- Reconhecimento da comunidade internacional.

4.Assuntos diversos: o senhor possui outras informações ou gostaria de fazer algum comentário que possa contribuir para a pesquisa em pauta?

Apêndice E - DESCRIÇÃO SUMÁRIA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COM A PARTICIPAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

4.1. PRIMEIRO PERÍODO E AS OPERAÇÕES DE PAZ TRADICIONAIS (1957-1967): ORIENTE MÉDIO, ÁSIA E ÁFRICA

O Brasil participou de um total de seis operações de paz no período entre 1957 e 1967, sendo cinco delas sob a bandeira da ONU. Somente a título de conhecimento - haja vista que o presente trabalho limita-se ao estudo das operações de paz sob os auspícios das Nações Unidas -, Fontoura (2005, p.218) explica que o Brasil também participou de operações de manutenção da paz fora do âmbito da ONU¹⁴⁵.

4.1.1. SUEZ: UNEF I (1957-1967)

Para Fontoura (2005, p.217-218), a contribuição brasileira mais significativa durante este período ocorreu com o envio de forças de paz para o Sinai e a Faixa de Gaza no âmbito da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), conhecido como "*Batalhão Suez*", para garantir o cessar fogo entre egípcios e israelenses no controle da Linha de Demarcação do Armistício, resultante do desfecho da crise do Canal de Suez e a consequente retirada das tropas britânicas, francesas e israelenses, além da missão de manter a paz e a segurança na Faixa de Gaza e na fronteira internacional da Península do Sinai em sua face ocidental. Além do expressivo contingente militar, composto por cerca de 6.300 integrantes ao longo de dez anos de operação, o autor destaca o fato do Brasil ter exercido o comando das operações em duas oportunidades com os Generais de Divisão Carlos Paiva Chaves (janeiro a agosto de 1964) e Syseno Sarmiento (de janeiro de 1965 a janeiro de 1966).

4.1.2. CONGO: ONUC (1960-1964)

No continente africano, a participação em missões de paz de "primeira geração" de maior relevância deu-se com o envio de tropas para a Operação das

¹⁴⁵ As operações fora do âmbito das Nações Unidas foram: no primeiro período (1957-1967): a Força Interamericana de Paz na República Dominicana (FAIBRAS), entre 1965 e 1966, da OEA; e no segundo período (1989-dias atuais), na Missão de Observadores Militares na Cordilheira do Condor (MOMEPE), entre 1995 e 1999, na região do Rio Cenepa, em litígio entre Equador e Peru, a qual o Brasil liderou as negociações do acordo de paz em definitivo entre os dois países (FONTOURA, 2005, p.218).

Nações Unidas no Congo (*Opération des Nations Unies au Congo*, ONUC), entre 1960 e 1964, "concebida para assegurar a retirada das forças belgas do Congo, tendo logo se convertido em força de manutenção da integridade territorial e da independência do país" (NASSER, 2012, p.215).

4.1.3. NOVA GUINÉ OCIDENTAL/IRIAN OCIDENTAL: UNSF (1962)

A UNSF foi estabelecida em 1962 com a finalidade de monitorar o cessar-fogo e ajudar a assegurar a lei e a ordem no período de transição da administração do território para a Indonésia, para manter a paz e a segurança no território da Nova Guiné Ocidental / Iran Ocidental. Nesse período, o território foi administrado pela Autoridade Temporária Executiva das Nações Unidas (UNTEA), que intermediou acordos entre Indonésia e Holanda. Para essa missão, o Brasil contribuiu com observadores militares juntamente com o Ceilão, Índia, Irlanda, Nigéria e Suécia¹⁴⁶.

4.1.4. ÍNDIA/PAQUISTÃO: UNIPOM (1965-1966)

A UNIPOM foi estabelecida em 1965 para supervisionar o cessar-fogo ao longo da fronteira entre a Índia e o Paquistão - exceto no estado de Jammu e Cachemira - e a retirada das partes em conflito das posições ocupadas até 5 de agosto de 1965. O Brasil contribuiu com observadores militares, que atuaram juntamente com observadores de Burma, Canadá, Ceilão, Etiópia, Irlanda, Nepal, Holanda, Nigéria, Venezuela. A missão concluiu o seu mandato com êxito¹⁴⁷.

4.1.5. CHIPRE: UNIFICYP (1964-1967)

A UNFICYP foi estabelecida em 1964 para evitar o prolongamento de lutas entre as comunidades greco-cipriota e turco-cipriota e para contribuir para a manutenção e restauração da lei e da ordem no Chipre. O General-de-Divisão Paiva Chaves, então comandante da UNEF, em Suez, foi designado pelo Secretário-Geral da ONU para implantar a missão.

¹⁴⁶ Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unsf>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsf.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014.

¹⁴⁷ Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unipom>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unipom.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014.

No campo político-diplomático, destaca-se o fato do Embaixador Carlos Alfredo Bernardes ter atuado como Representante Especial do Secretário-Geral da ONU (SR.SG) no Chipre, de setembro de 1964 a janeiro 1967¹⁴⁸.

4.2. SEGUNDO PERÍODO E AS OPERAÇÕES DE PAZ NO PÓS GUERRA FRIA (1989 - DIAS ATUAIS): MULTIDIMENSIONALISMO E CONSTRUÇÃO DE ESTADOS¹⁴⁹

No final da década de 1980, com o fim do conflito bipolar, o Brasil retornou ao multilateralismo elegendo-se como membro não permanente do Conselho de Segurança no biênio 1988-1989, havendo uma retomada na participação das operações de paz da ONU. "As relações internacionais do pós-Guerra Fria presenciavam um "ensaio de renascimento" das Nações Unidas, acompanhado por menor nível de dissenso no seio do Conselho" (NASSER, 2012, p.216).

4.2.1. AMÉRICA CENTRAL: ONUCA (1990-1992)

A ONUCA foi estabelecida para verificar o cumprimento, por parte dos governos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, dos compromissos adotados para pôr fim à ajuda aos movimentos insurretos e impedir que os territórios desses países fossem utilizados como base para o lançamento de ataques contra outros estados¹⁵⁰.

O Brasil contribuiu com 21 observadores militares para o Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central entre 1989 e 1992.

4.2.2. EL SALVADOR: ONUSAL (1991-1995)

A ONUSAL foi estabelecida para verificar a implementação dos acordos negociados entre o governo salvadorenho e a Frente FaraBundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN). Os acordos incluíam o cessar-fogo, a reforma e redução

¹⁴⁸ Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unficyp>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unficyp.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Essa missão permanece em curso com a participação de 01 oficial do Exército na função de observador militar, compondo o Estado-maior do Batalhão de Infantaria argentino.

¹⁴⁹ As operações de paz conduzidas em Angola e no Haiti não serão citadas nesse apêndice, sendo alvo de estudos detalhados em capítulos a parte.

¹⁵⁰ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onusal.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/onusal>. Acesso em: 10 agosto 2014.

das forças armadas, a criação de um corpo policial, a reforma dos sistemas judicial e eleitoral e outros assuntos econômicos e sociais¹⁵¹.

O Brasil contribuiu para a ONUSAL com o total de 67 observadores militares, 15 observadores policiais e uma equipe médica (de abril a maio de 1992) entre 1991 e 1992.

4.2.3. MOÇAMBIQUE: ONUMUZ (1993-1994)

A ONUMOZ foi estabelecida para implementar o Acordo Geral de Paz, assinado em outubro de 1992 pelo Presidente da República de Moçambique e pelo Presidente da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). O mandato incluía o monitoramento do cessar-fogo, a retirada de tropas estrangeiras, a segurança dos corredores de transporte e a verificação do processo eleitoral¹⁵².

O Brasil contribuiu para a missão com um total de 26 observadores militares, 67 observadores policiais, uma unidade médica e uma companhia de infantaria, composta de 170 militares, entre 1993 e 1994.

Cabe destacar que o General de Divisão Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva exerceu o comando da ONUMOZ de fevereiro de 1993 a fevereiro de 1994.

4.2.4. RUANDA/UGANDA: UNOMUR (1993-1994)

A UNOMUR foi estabelecida entre 1993 e 1994 para monitorar a fronteira entre Uganda e Ruanda. Enquanto os trágicos acontecimentos em Ruanda em abril de 1994 impediram a UNOMUR de implementar plenamente o seu mandato, a missão teve um papel útil como um mecanismo de construção de confiança¹⁵³.

O Brasil contribuiu para a missão com dez observadores militares e uma unidade médica.

4.2.5. EX-IUGOSLÁVIA: UNPROFOR (1992-1995)

A UNPROFOR foi estabelecida, inicialmente, na Croácia para garantir a desmilitarização das zonas designadas. Mais tarde, o mandato foi ampliado à Bósnia-Herzegovina para apoiar as ações de ajuda humanitária e vigiar as zonas de

¹⁵¹ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onusal.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/onusal>. Acesso em: 10 agosto 2014.

¹⁵² Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onumuz.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/onumuz>. Acesso em: 10 agosto 2014.

¹⁵³ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomur.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unomur>. Acesso em: 10 agosto 2014.

exclusão. Posteriormente, estendeu-se à Macedônia para realizar vigilância preventiva na faixa de fronteira¹⁵⁴.

O Brasil manteve um contingente de 35 observadores militares e 10 observadores policiais na UNPROFOR, entre 1992 e 1995. O General-de-Brigada Newton Bonumá exerceu o comando do contingente de observadores militares das Nações Unidas.

De março a dezembro de 1995, o comando da operação da ONU em toda a ex-Iugoslávia passou a ser exercido pela Força de Paz das Nações Unidas (UNPF), que abrangia a UNPROFOR (com sua jurisdição limitada à Bósnia-Herzegóvina), a UNCRO (na Croácia) e a UNPREDEP (na Macedônia).

4.2.6. GUATEMALA: MINUGUA (1994-2001)

A MINUGUA conduziu trabalhos de verificação e reconstrução das instituições em todo o País. O Brasil participou dessa missão desde o início, com o envio de oficiais de ligação e observadores policiais. A operação de manutenção da paz, inserida na missão civil humanitária, foi estabelecida em janeiro de 1997¹⁵⁵.

A função de verificação incluía a observação do cessar-fogo entre o governo da Guatemala e a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG), a separação de forças e a desmobilização da guerrilha. Na oportunidade, o Brasil contribuiu com 18 observadores militares.

4.2.7. CROÁCIA: UNCRO (1995-1996)

A UNCRO foi estabelecida entre 1995 e 1996 para desempenhar as funções previstas no acordo de cessar-fogo de 1994; facilitar a implementação do acordo econômico; monitorar a passagem dos militares, equipamentos, suprimentos e armas ao longo das fronteiras internacionais especificadas; facilitar a assistência humanitária à Bósnia-Herzegóvina, através do território da Croácia e monitorar a desmilitarização da península Prevlaka¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprofor.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unprofor>. Acesso em: 10 agosto 2014.

¹⁵⁵ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/minugua.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/minugua>. Acesso em: 10 agosto 2014.

¹⁵⁶ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/uncro.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/uncro>. Acesso em: 10 agosto 2014.

O Brasil contribuiu com observadores militares e um observador policial de maio de 1995 a janeiro de 1996.

4.2.8. MACEDÔNIA: UNPREDEP (1995-1999)

A UNPREDEP foi desdobrada para vigiar a faixa de fronteira, reportando todos os acontecimentos que pudessem desestabilizar a ex-República Iugoslava da Macedônia e ameaçar o seu território. Nesse contexto, o componente militar da Missão cooperou com organismos internacionais e prestou assistência humanitária à população local¹⁵⁷.

O Brasil contribuiu com observadores militares, enviados entre 1995 e 1999.

4.2.9. ESLOVÊNIA ORIENTAL: UNTAES (1996-1998)

A UNTAES foi estabelecida entre 1996 e 1998 como uma autoridade de transição na região da Eslovênia Oriental, Barânia e Sirmium Ocidental (localizada entre as fronteiras da Croácia e da ex-Iugoslávia), para supervisionar e facilitar a desmilitarização; monitorar regresso dos refugiados; contribuir para a manutenção da paz e segurança; estabelecer uma força policial temporária; realizar tarefas relacionadas à administração civil e serviços públicos e organizar as eleições¹⁵⁸.

O Brasil contribuiu, de janeiro de 1996 a janeiro de 1998, com observadores militares na Eslovênia Oriental e na Croácia.

4.2.10. PENÍNSULA DE PREVLAKA: UNMOP (1996-2002)

A UNMOP foi criada em 1996 para assumir da UNCRO o trabalho de supervisionar a desmilitarização da Península da Prevlaka, ponto estratégico disputado pela Croácia e a ex-Iugoslávia¹⁵⁹.

O Brasil participou desta missão de 1996 até o seu final, em 2002, com o envio de observadores militares.

¹⁵⁷ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unpredep.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unpredep>. Acesso em: 10 agosto 2014.

¹⁵⁸ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untaes.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/untaes>. Acesso em: 10 agosto 2014

¹⁵⁹ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmop.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unmop>. Acesso em: 10 agosto 2014.

4.2.11. TIMOR LESTE: UNTAET /UNMISSET/ (1999-2005)

A UNTAET foi estabelecida entre 1999 e 2002 para a administração do território e o exercício da autoridade legislativa e executiva durante o período de transição e de apoio à criação de capacidade de autogoverno para o Timor Leste, durante o seu processo de independência, culminado com a declaração em 2002. Ato contínuo, a UNTAET foi prontamente sucedida pela Missão das Nações Unidas de Apoio no Timor Leste (UNMISSET, entre 2002 e 2005), para prestar assistência às novas estruturas administrativas centrais críticas para a estabilidade política do Timor Leste¹⁶⁰.

O Brasil participou com tropas e observadores militares.

4.2.12. LIBÉRIA: UNMIL (2003 - dias atuais)

A UNMIL foi estabelecida em 2003 para apoiar a implementação do acordo de cessar-fogo e o processo de paz após as duas guerras civis que assolaram o país desde a década de 80; proteger o pessoal e as instalações das Nações Unidas (e, dentro de suas possibilidades, a população civil sob ameaça física); prestar apoio humanitário e desenvolver atividades relacionadas aos direitos humanos; colaborar na reforma da segurança nacional, inclusive no treinamento da polícia, e na formação e reestruturação de novas Forças Armadas¹⁶¹.

O Exército Brasileiro participa dessa missão com observadores militares desde o seu início.

4.2.13. COSTA DO MARFIM: MINUCI/UNOCI (2003 - dias atuais)

Implantada em abril de 2004, a UNOCI substituiu a Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI, entre 2003-2004), missão política estabelecida em maio de 2003, com o mandato destinado a facilitar a implementação do acordo "Linah-Marcoussis", complementando as operações das Forças Francesas e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)¹⁶².

¹⁶⁰ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmisset.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unmisset>. Acesso em: 10 agosto 2014.

¹⁶¹ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmil.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unmil>. Acesso em: 10 agosto 2014.

¹⁶² Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/minuci.htm>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/minuci>. Acesso em: 10 agosto 2014. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/current/unoci>. Acesso em: 11 agosto 2014.

O Brasil participa, desde outubro de 2003, com 7 observadores militares, sendo 3 do Exército.

4.2.14. SUDÃO/SUDÃO DO SUL/ABYEI: UNMIS/UNMISS/UNISFA (2005 - dias atuais)

A Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS)¹⁶³ foi estabelecida em 2005 para apoiar a implementação do acordo de paz assinado entre o Governo do Sudão, ao norte, e o Movimento de Libertação do Exército do Povo do Sudão, do sul; para executar determinadas funções em matéria de assistência humanitária e de proteção e promoção dos direitos humanos.

O Brasil enviou observadores militares para essa missão.

Após *referendum* popular, previsto no mandato da UNMIS, em 9 de julho de 2011 o Sudão do Sul tornou-se o mais novo país do mundo, fruto de um longo processo de paz de seis anos, ainda imperfeito e conturbado por conflitos. Desta forma, o Conselho de Segurança reconheceu que a situação enfrentada pelo país continuava a constituir uma ameaça à paz e segurança internacionais na região, estabelecendo assim a Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (UNMISS)¹⁶⁴.

O Brasil contribui nessa missão com observadores militares.

O estabelecimento da UNISFA¹⁶⁵ (2011 - dias atuais), por sua vez, foi possível após o Governo do Sudão, do norte, e o Movimento de Libertação do Povo do Sudão (SPLM), do sul, chegarem a um acordo para a desmilitarização da região de Abyei, deixando a mesma sob monitoramento de tropas etíopes.

A exemplo das demais missões em território sudanês supramencionadas, o Brasil também participa com observadores militares.

4.2.15. CHADE/REPÚBLICA CENTRO AFRICANA: MINUCART (2007-2010)

¹⁶³ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmis.htm>. Acesso em: 11 agosto 2014.

¹⁶⁴ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/current/unmiss.htm>. Acesso em: 11 agosto 2014.

¹⁶⁵ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/current/unisfa.htm>. Acesso em: 12 agosto 2014.

A Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade (MINURCAT) foi criada em 2007, no intuito de contribuir para a proteção de civis, promover os direitos humanos e o Estado de direito e promover a paz regional. A missão completou o seu mandato em dezembro de 2010, em conformidade com o pedido do Governo do Chade, que se imbuíu, perante as Nações Unidas, da total responsabilidade de proteger os civis no seu território¹⁶⁶.

O Brasil participou com 2 observadores militares.

4.2.16. NEPAL: UNMIN (2007-2011)

A UNMIN foi instalada em 2007 após acordo de paz entre o Governo local e maoístas. A missão, encerrada em janeiro de 2011, incluía o monitoramento do gerenciamento de armas e pessoal armado dos exércitos nepaleses e maoístas¹⁶⁷.

O contingente brasileiro na UNMIN era composto de 7 militares, sendo 3 do Exército Brasileiro, na função de observadores militares.

4.2.17. ETIÓPIA/ERITREIA: UNMEE (2000-2008)

A UNMEE foi implantada em 2000 após dois anos de luta em disputa fronteiriça entre a Etiópia e a Eritreia para manter o contato com as partes e estabelecer um mecanismo para verificar o cessar-fogo, monitorar o término das hostilidades e ajudar a garantir a observância dos compromissos de segurança. A operação encerrou suas atividades em julho de 2008, fruto de restrições impostas pela Eritreia¹⁶⁸.

A participação brasileira se deu por meio de observadores militares.

4.2.18. SAARA OCIDENTAL: MINURSO (1991 - dias atuais)

A Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO) foi criada em 1991, em conformidade com as propostas do Marrocos e a Frente Popular para la Libertación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro (Frente POLISARIO). O mandato prevê um período de transição para a preparação de um

¹⁶⁶ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/minucart.htm>. Acesso em: 12 agosto 2014.

¹⁶⁷ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmin.htm>. Acesso em: 12 agosto 2014

¹⁶⁸ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmee.htm>. Acesso em: 12 agosto 2014.

referendo em que o povo do Saara Ocidental irá escolher entre a independência e a integração ao Marrocos¹⁶⁹.

O Brasil participa da MINURSO com 6 observadores militares.

4.2.19. CONGO: MONUSCO (2010 - dias atuais)

Em julho de 2010, a ONUSCO assumiu as tarefas de uma antiga operação de manutenção de paz - a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC, entre 1999 e 2010) visando a atender as necessidades de segurança da nova fase alcançada no país.

A nova missão foi autorizada a utilizar todos os meios necessários para levar a cabo o seu mandato relativo: proteção de civis, pessoal humanitário e defensores dos direitos humanos sob ameaça iminente de violência física; e apoio ao Governo da República Democrática do Congo, na sua estabilização e esforços de consolidação da paz¹⁷⁰.

A MONUSCO não possuía em seus quadros militares brasileiros até que, em maio de 2013, o General Carlos Alberto dos Santos Cruz foi designado pelo Secretário-Geral Ban Ki-moon como *Force Commander*¹⁷¹ da missão, função que exerce até os dias atuais.

¹⁶⁹ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/current/minurso.htm>. Acesso em: 13 agosto 2014.

¹⁷⁰ Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monusco.htm>. Acesso em: 13 agosto 2014.

¹⁷¹ Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sga1407.doc.htm>. Acesso em 14 agosto 2014.