

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

Maj QMB VINÍCIUS GONÇALVES SOUZA

**A Participação Brasileira em Operações de Paz das
Nações Unidas como Vetor de Inserção Internacional de
Segurança**



Rio de Janeiro
2012

Maj MB VINÍCIUS GONÇALVES SOUZA

**A Participação Brasileira em Operações de Paz das
Nações Unidas como Vetor de Inserção Internacional de
Segurança**

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: Ten Cel Cav Eduardo Xavier Ferreira Migon

Co-orientador: Prof. Dr. Mauricio Santoro Rocha

Rio de Janeiro
2012

S 729 Souza, Vinícius Gonçalves.

A Participação Brasileira em Operações de Paz das Nações Unidas como Vetor de Inserção Internacional de Segurança. / Vinícius Gonçalves Souza. – 2012. 197 f. 30cm.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

Bibliografia: f. 181-197.

1. Ciências Militares. 2. Segurança e Defesa. 3. Política de Defesa. 4. Política Externa. 5. Operações de Paz. I. Título. II. Autor.

CDD 355

Maj MB VINÍCIUS GONÇALVES SOUZA

A Participação Brasileira em Operações de Paz das Nações Unidas como Vetor de Inserção Internacional de Segurança

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

Aprovado em 04 de outubro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

EDUARDO XAVIER FERREIRA MIGON –Ten Cel Cav – Dr Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

OCTAVIO AMORIM NETO - Prof Dr – Dr Membro
Fundação Getúlio Vargas - RJ

SABRINA EVANGELISTA MEDEIROS - Prof Dra – Dra Membro
Escola de Guerra Naval

À minha esposa Gisele e meus filhos João Vítor e Pedro Henrique, os mais sinceros agradecimentos pelo amor, compreensão e apoio demonstrados durante a realização deste trabalho, sem os quais não teria sido possível chegar até sua conclusão final.

AGRADECIMENTOS

Ao Tenente Coronel André Ricardo de Amorim Leite, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, pela amizade, confiança e orientação firme e segura, por ocasião da confecção do projeto de pesquisa e na primeira etapa da pesquisa, num processo que foi interrompido em virtude de sua designação justa e merecida para compor o Estado-Maior da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti.

Ao Tenente Coronel Eduardo Xavier Ferreira Migon, do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, que diante do impedimento do orientador original, aceitou o desafio de orientar um trabalho em andamento, com todos os óbices de guiar uma pesquisa de cujo planejamento não havia sido partícipe. Agradeço-lhe as correções oportunas e pontuais que engrandeceram o trabalho final, e acima de tudo, a prontidão e preocupação em atender de maneira rápida e eficiente aos chamamentos deste aluno.

Ao Professor Maurício Santoro Rocha, da Universidade Cândido Mendes, pela paciência e dedicação com que norteou a execução deste trabalho, desde a sua concepção original até o relatório final. Os meus sinceros agradecimentos e votos de êxito na nova carreira que inicia na Anistia Internacional.

Ao Coronel Marcelo da Silva Gonzalez, da St John's Northwestern Military Academy (EUA), pela amizade e orientação inicial, quando ainda havia dúvidas sobre a escolha do tema a ser desenvolvido e pela indicação do Professor Maurício Santoro, cuja contribuição foi essencial para o sucesso deste trabalho.

“Fazer a paz não é coisa de soldados. Porém, só soldados podem fazê-la.” (Dag Hammarskjöld)

“À sombra do princípio “se queres a paz, prepara a guerra”, os Estados sempre prepararam muitíssimo bem a guerra, e regularmente a combateram. A “paz perpétua” da qual falaram os filósofos do passado sempre foi ridicularizada como sonho de visionário. Mas hoje, ou os sonhos dos visionários se tornam realidade, ou então, a única paz perpétua que caberá à humanidade será aquela escrita nas fronteiras dos cemitérios.” (Norberto Bobbio)

“A nação que permanece em paz por muito tempo deveria mandar sempre alguns oficiais para áreas no exterior onde ocorrem guerras, a fim de familiarizarem-se com elas.” (Clausewitz).

RESUMO

O Brasil, como um dos cinquenta e um signatários originais da Carta de São Francisco, ratificou por meio do texto da Constituição de 1946 o perfil de solução dos conflitos por meios diplomáticos e abdicou completamente do direito da guerra de conquista. Desde então, o Brasil tem participado ativamente de ações coletivas que visam à obtenção da paz internacional com o envio de militares e civis para comporem as Forças de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU). A participação do Brasil em operações de paz tem sido utilizada como vetor da política externa brasileira, incrementando o peso político do País nas questões internacionais. Desde o fim da Guerra Fria, a ONU recuperou, sensivelmente, sua importância na solução de conflitos. Fruto dessa recuperação de prestígio, o número de operações desdobradas cresceu consideravelmente e os objetivos das missões se tornaram mais abrangentes, incorporando funções como o monitoramento de eleições, manutenção da ordem pública, promoção de direitos humanos, realocação de refugiados e deslocados internos, e, de forma mais genérica, a reconstrução de estados falidos. Frente a esse novo contexto, a participação brasileira acompanhou tal crescimento quantitativa e qualitativamente, seja por meio do envio tropas, seja por meio da designação de militares e diplomatas para funções-chave nessas missões. O propósito desta pesquisa é apresentar por intermédio de revisão bibliográfica um estudo analítico comparando o histórico da participação brasileira, a evolução da importância das operações de paz, o desenvolvimento do conceito de segurança na agenda internacional e a política externa brasileira, a fim de verificar se a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas tem favorecido a inserção internacional de segurança, projetando o Brasil como um global player no contexto das relações internacionais contemporâneas.

Palavras-chaves: Ciências Militares. Segurança e Defesa. Política de Defesa. Política Externa. Operações de Paz.

ABSTRACT

Brazil, as one of the fifty one original signers of UN Charter, ratified by the Constitution of 1946 its profile of pacific solution international crisis employing diplomatic means and has abolished entirely use of conquest war. Since then, Brazil has participated actively of collective actions to obtain world peace sending troops and civilians to comprise the international peace forces of United Nations. In this way, the Brazilian participation in peacekeeping operations works like a vector of its foreign policy, increasing the politics height in international issues. Since the Cold War is over, the United Nations have had back its influence power in conflicts and crisis solution. As result of this prestige recuperation, the amount of operations deployed has grown considerably and the goal of theses missions became more comprehensive, assembling new functions as elections monitoring, public order maintenance and human rights promotion, internal displaced people and refugees return coordination and more recently, the failed states rebuilding. Face to this new context, the Brazilian contribution has followed the increasing in amount and quality, wheter by sending troops or by nomination of diplomats and military officers in key-functions in theses missions. The purpose of this research is to show a analytical study comparing the historic of this Brazilian feature, the peacekeeping operations relieve evolution, the development of security concepts in international agenda and Brazilian foreign policy, everything to verify if the Brazilian feature in United Nations peacekeeping operations has supported the international security insertion, projecting Brazil as a global player in context of international contemporary relations.

Key-words: Military Sciences. Defense and Security. Security Policy. Foreign Policy. Peacekeeping Operations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DOMREP	Mission of the Representative of Secretary- General in the Dominican Republic
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MINUGUA	<i>United Nations Verification Mission in Guatemala</i>
MINURCA	<i>United Nations Mission in the Central African Republic</i>
MINURCAT	<i>United Nations Mission in the Central African Republic and Chad</i>
MINURSO	<i>United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara</i>
MINUSTAH	<i>United Nations Stabilization Mission in Haiti</i>
MPLA	Movimento Popular para Libertação de Angola
MONUA	<i>United Nations Observer Mission in Angola</i>
MONUC	<i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i>
MTCR	<i>Missile Technology Control Regime</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	<i>United Nations Operation in Congo</i>
ONUCA	<i>United Nations Observer Group in Central America</i>
ONUMOZ	<i>United Nations Operation in Mozambique</i>
ONUSAL	<i>United Nations Observer Mission in El Salvador</i>
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PDN	Política de Defesa Nacional
PALOP	Países Africanos de Língua Portuguesa
PEI	Política Externa Independente
PKO	<i>Peacekeeping Operations</i>
PMRJ	Polícia Militar do Rio de Janeiro
P5	Membros permanentes do Conselho de Segurança
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não Proliferação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNAMIC	<i>United Nations Advance Mission in Cambodia</i>
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>
UNAVEM	<i>United Nations Angola Verification Mission</i>
UNCRO	<i>United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNDOF	<i>United Nations Disengagement Observer Force</i>
UNEF	<i>United Nations Emergence Force</i>
UNFICYP	<i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus</i>
UNGOC	<i>United Nations Good Offices Committee</i>
UNGOMAP	<i>United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan</i>
UNIFIL	<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>
UNIIMOG	<i>United Nations Iran-Iraq Military Observer Group</i>

UNIKOM	<i>United Nations Irak-Kuwait Observations Mission</i>
UNIPOM	<i>United Nations India-Pakistan Observation Mission</i>
UNISFA	<i>United Nations Organization Interim Security Force for Abyei</i>
UNITA	<i>União Nacional para Independência Total de Angola</i>
UNMIBH	<i>United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina</i>
UNMEE	<i>United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea</i>
UNMIH	<i>United Nations Mission in Haiti</i>
UNMIK	<i>United Nations Interim Mission in Kosovo</i>
UNMIL	<i>United Nations Mission in Liberia</i>
UNMOP	<i>United Nations Mission of Observers in Prevlaka</i>
UNMIS	<i>United Nations Mission in Sudan</i>
UNMISSET	<i>United Nations Mission of Support in East Timor</i>
UNMISS	<i>United Nations Mission in the Republic of South Sudan</i>
UNMIT	<i>United Nations Integrated Mission in East Timor</i>
UNOCI	<i>United Nations Operation in Cote d'Ivoire</i>
UNOMIG	<i>United Nations Observer Mission in Georgia</i>
UNOMIL	<i>United Nations Observer Mission in Liberia</i>
UNOMUR	<i>United Nations Mission Uganda-Rwanda</i>
UNOSOM	<i>United Nations Operation in Somalia</i>
UNPREDEP	<i>United Nations Preventive Deployment Force</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i>
UNSMIH	<i>United Nations Support Mission in Haiti</i>
UNTAC	<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia</i>
UNTAES	<i>United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium</i>
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
UNTAG	<i>United Nations Transition Assistance Group</i>
UNTSO	<i>United Nations Truce Supervision Organization</i>
UNSCOB	<i>United Nations Special Committee on the Balkans</i>
UNSF	<i>United Nations Security Force in West Guinea</i>
UNTMIH	<i>United Nations Transition Mission in Haiti</i>
UNYOM	<i>United Nations Yemen Observations Mission</i>
URSS	<i>União das Repúblicas Socialistas Soviéticas</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	TEMA.....	15
1.2	PROBLEMA	15
1.3	JUSTIFICATIVA	17
1.4	ORGANIZAÇÃO E METODOLOGIA	17
2	A ONU E AS OPERAÇÕES DE PAZ	21
2.1	CRIAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	22
2.2	CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS	25
2.3	CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS	27
2.4	PARALISAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA	30
2.5	CRIAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ	33
2.6	CRISE FINANCEIRA DA DÉCADA DE 1960	37
2.7	TIPOS DE OPERAÇÕES DE PAZ	39
2.8	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À COMPLEXIDADE DO MANDATO...	42
2.9	A ONU DO SÉCULO XXI	46
2.10	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	48
3	PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU	51
3.1	ANTECEDENTES DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA	52
3.2	PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE PAZ	54
3.2.1	Operações desdobradas no período de 1948-1988	54
3.2.2	Operações desdobradas entre 1989-1999	58
3.2.3	Operações desdobradas a partir de 2000	68
3.3	EMPREGO ATUAL DE BRASILEIROS EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU.....	73
3.4	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	80
4	EVOLUÇÃO DO TEMA “SEGURANÇA” NA AGENDA INTERNACIONAL	83
4.1	SEGURANÇA E A AGENDA INTERNACIONAL	84
4.2	ESTUDOS CLÁSSICOS	86
4.2.1	Realismo clássico	87

4.2.2	Idealismo clássico	90
4.3	PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS	93
4.3.1	Idealismo contemporâneo	94
4.3.2	Realismo contemporâneo	96
4.4	DEBATE DURANTE A GUERRA FRIA	98
4.4.1	Neoliberalismo	102
4.4.2	Neo-realismo	104
4.5	DEBATE PÓS- GUERRA FRIA	106
4.5.1	Direito de ingerência	110
4.5.2	Teoria da paz democrática	113
4.5.3	Segurança humana	116
4.5.4	Responsabilidade de proteger	119
4.6	CONCLUSÕES PARCIAIS	121
5	INSERÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURANÇA DO BRASIL	124
5.1	INSERÇÃO DE SEGURANÇA DURANTE A GUERRA FRIA.....	125
5.1.1	De 1945 a 1961	125
5.1.2	De 1961 a 1964	131
5.1.3	De 1964 a 1967	136
5.1.4	De 1967 a 1979	139
5.1.5	De 1980 a 1989	144
5.2	INSERÇÃO DE SEGURANÇA PÓS GUERRA FRIA	149
5.2.1	De 1990 a 1994	149
5.2.2	Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	153
5.2.3	Governo Lula (2003-2010)	159
5.3	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	166
6	CONCLUSÃO	172
6.1	RESULTADOS ALCANÇADOS	172
6.2	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS	178
6.3	CONCLUSÃO FINAL	179

1 INTRODUÇÃO

Como resultado do morticínio da Segunda Guerra Mundial, quando 70 milhões de pessoas perderam suas vidas, a paz voltou a figurar como um objetivo comum, concreto e inadiável, que deveria ser alcançado por todas as nações. Após a tentativa frustrada da Sociedade das Nações (1919), houve intensa mobilização, culminando com a criação da Organização das Nações Unidas (1945) cujo objetivo precípuo era a busca e a manutenção da paz internacional.

O Brasil, como um dos 51 signatários originais da Carta de São Francisco, ratificou por meio do texto da Constituição de 1946 o perfil de solução dos conflitos por meios diplomáticos e abdicou completamente do direito da guerra de conquista, da mesma forma que já havia figurado na Constituição de 1891, após a Proclamação da República. Desde então, o Brasil tem participado ativamente de ações coletivas que visam a obtenção da paz internacional com o envio de militares e civis para comporem as Forças de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU).

Tal participação tem trazido consequências para a inserção do País no concerto das nações, com reflexos nos diversos campos do poder, uma vez que essas operações constituem instituições multilaterais que se mostram excelentes oportunidades para ratificar os princípios das relações externas que fazem parte desde a Proclamação da República. Esse posicionamento tem reafirmado o alinhamento com a busca da projeção internacional por meio da divulgação da imagem de difusor da paz mundial. Isto pode ser perfeitamente observado no texto constitucional em vigor, segundo o qual as relações internacionais devem seguir os princípios da autodeterminação dos povos, não intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos.

A Organização das Nações Unidas é um órgão internacional, criado no contexto da Segunda Guerra Mundial, com o objetivo fundamental de buscar a paz e segurança internacionais. A eficiência da Organização está intimamente ligada ao processo de criação, aos princípios de atuação contidos na Carta constitutiva, a forma de atuação dos órgãos constituintes, sobretudo, do Conselho

de Segurança e da adoção das operações de paz como vetor de obtenção e manutenção da estabilidade do sistema internacional.

O Brasil tem participado, desde antes da criação das Nações Unidas, de esforços internacionais para buscar e manter a paz entre as nações, caracterizando longa tradição em atividades dessa natureza. Esse espírito pacificador está presente na índole do povo brasileiro e tem sido um recurso utilizado com frequência pelas Nações Unidas para levar a paz aos mais distantes países. A participação brasileira em operações de paz, desde as missões precursoras, apresentou diversas faces e fases cujo estudo demonstra as características e as tendências dessa ferramenta do processo de inserção internacional brasileiro.

A agenda internacional é composta por diversos temas que incluem as relações econômicas, políticas, sociais e de segurança entre os diversos atores da comunidade internacional. Segundo Delmas (1996), em vinte séculos de história ocidental contabiliza-se menos de três de paz, de onde se conclui que a história tem sido praticamente a história da guerra. Nesse quadro, o estudo da segurança diz respeito às diversas tentativas de explicar as relações de cooperação e conflito que marcaram a história para, conhecendo suas origens e causas, evitar novas guerras.

Entende-se por inserção internacional de segurança a posição relativa, em termos de poder, que determinado país desfruta no sistema internacional em função da sua política internacional nas questões relacionadas com a segurança mundial. Para compreender essa posição relativa devem-se considerar os compromissos e responsabilidades de cada Estado, a partir de sua adesão aos regimes internacionais; e, compará-los com as ações que efetivamente caracterizam a atuação desse Estado nas relações internacionais. Da análise do que um estado se compromete a fazer, daquilo que declara querer fazer e do que realmente faz, tem-se o perfil de atuação e inserção no sistema internacional.

E o Brasil, como se insere quanto ao tema da segurança internacional?

O Brasil tem apresentado um padrão de comportamento constante desde a proclamação da República. Mapear a evolução desse comportamento torna-se necessário para montar o perfil brasileiro no processo de inserção no campo da

segurança internacional, estabelecendo a visão que o mundo possui do Brasil nessas questões. Ao se analisar as adesões, ações e declarações, é possível estabelecer um padrão de atuação que perfaz o “estilo” brasileiro de se relacionar em busca da paz mundial.

1.1 TEMA

De acordo com o Edital de Seleção para o Programa de Pós Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2011) e consoante à Portaria Nr 734, de 19 de agosto de 2010, que conceitua Ciências Militares, estabelece a sua finalidade e delimita o escopo de seu estudo, o presente tema está inserido no contexto da Área de Concentração da **Defesa Nacional**, Linha de Pesquisa dos **Estudos Estratégicos** e Assunto das **Relações Internacionais**.

Dentre os temas disponibilizados pela ECEME, por meio do Edital supracitado, este autor elegeu “A participação do Brasil nas Operações de Paz desde a 2ª Guerra Mundial: reflexos para a política externa brasileira” como proposta de pesquisa. Entretanto, pelos motivos expostos na problematização desta Introdução, o tema foi delimitado para “**A participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas como vetor de inserção internacional de segurança**” e volta-se, a título de objetivo geral, para a análise da pertinência da participação brasileira em operações de paz no tocante à inserção nos temas relativos à segurança internacional, concluindo sobre a manutenção desse recurso como fator de projeção do Brasil como um *global player* nas relações internacionais do século XXI.

1.2 PROBLEMA

A participação do Brasil em operações de paz serve de vetor da política externa brasileira, incrementando o peso político do País nas questões

internacionais. Desde o fim da Guerra Fria, a ONU recuperou sua importância na solução de conflitos. Fruto dessa recuperação de relevância, o número de operações desdobradas cresceu consideravelmente e os objetivos das missões se tornaram mais abrangentes, incorporando funções como o monitoramento de eleições, manutenção da ordem pública, promoção de direitos humanos, realocação de refugiados e deslocados internos, e, de forma mais genérica, a reconstrução de estados falidos. Frente a esse novo contexto, a participação brasileira acompanhou tal crescimento quantitativa e qualitativamente, seja por intermédio do envio de tropas, seja por meio da designação de militares e diplomatas para funções-chave nessas missões.

Vale lembrar que, de 1968 a 1988, o Brasil optou por não participar do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), por razões ligadas aos impasses decorrentes da Guerra Fria e à rejeição ao Tratado de Não Proliferação (TNP). A partir de 1988 o Brasil voltou ao CSNU, por perceber a importância crescente do Conselho no mundo que estava se configurando com o fim da Guerra Fria.

Nesse mister, **a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas como vetor de inserção internacional de segurança, tem projetado o Brasil como um *global player* no contexto das relações internacionais contemporâneas?**

Ao objetivo geral estão associados os seguintes objetivos específicos de investigação:

- 1) Estudar as atividades desenvolvidas pela ONU, desde sua criação até o presente momento, destacando o desdobramento das operações de paz e concluindo sobre a viabilidade e utilidade dessa ferramenta para obtenção e manutenção da paz.
- 2) Estudar a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas, destacando o contexto histórico, os locais de desdobramento, os tipos de emprego e os efetivos envolvidos, concluindo sobre as características que têm marcado o envio de diversos atores de atuação externa.
- 3) Estudar as principais teorias das relações internacionais, dos pensamentos clássicos de Hobbes e Maquiavel às teorias pós Guerra Fria,

destacando a evolução dos debates sobre segurança internacional e concluindo sobre a relevância do tema de segurança na agenda internacional.

4) Estudar a política internacional desenvolvida pelo Brasil, a partir do fim da II Guerra Mundial, destacando a atuação no campo da segurança internacional e concluindo sobre o perfil que o país apresenta no sistema internacional em decorrência dos atos e fatos que marcam essa trajetória.

1.3 JUSTIFICATIVA

Sistematicamente, o envio de tropas ao exterior para atuar sob a bandeira das Nações Unidas é questionado devido aos custos econômicos e políticos. Os benefícios advindos desse envio não são bem claros e diretos, principalmente, ao público em geral. A situação social e, principalmente, de segurança pública do Brasil levam-nos a questionar se o emprego das Forças Armadas e mais especificamente, do Exército Brasileiro, não traria maiores ganhos se fosse realizado em território nacional, a exemplo da força de pacificação em atuação no Rio de Janeiro. O custo do envio de uma força militar para atuar em solo estrangeiro, ainda que parcialmente ressarcido pelas Nações Unidas, é significativo para um país com as dificuldades financeiras como o nosso. Entretanto, os ganhos institucionais, que não são visíveis ao público em geral, podem justificar esse envio.

Face ao exposto, o propósito deste trabalho é levantar e analisar as operações de paz com participação do Brasil e verificar a influência que estas têm no desenvolvimento da inserção política internacional do Brasil.

1.4. ORGANIZAÇÃO E METODOLOGIA

Tendo em vista a importância do assunto em tela (operações de paz, política de defesa e política externa) há uma gama variada de material a ser consultado. A investigação trilhou a busca em duas vertentes: política externa

brasileira pós Segunda Guerra Mundial e participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas. Do estudo e análise desses aspectos, esta pesquisa buscou correlacioná-los a fim de verificar os reflexos que tal participação tem trazido à política externa brasileira e sua inserção internacional na questão de segurança.

As fontes, de origem bibliográfica e documental, que versam sobre a temática abordada, traduzem-se, de maneira geral, nas seguintes categorias:

- documentos oficiais como Carta das Nações Unidas, Constituições Federais, Relatórios das Nações Unidas e Relatórios do Ministério das Relações Exteriores;
- artigos científicos publicados por militares e civis em revistas especializadas, como a Revista Brasileira de Política Internacional e Revista da Escola Superior de Guerra ;
- livros nacionais e importados que tratam sobre o tema;
- dissertações e teses da Biblioteca da ECEME e do Instituto Rio Branco; e
- dissertações e teses de sites de universidades nacionais e estrangeiras.

Foi desenvolvida uma **pesquisa documental**, por meio da qual procurou-se explicações para o fenômeno a partir de referências teóricas já documentadas, tais como: artigos científicos, livros, revistas militares e de relações internacionais, e artigos em periódicos especializados. Tudo isso visou o levantamento de conhecimentos já produzidos sobre os objetos de estudo: política externa brasileira, política de defesa, atuação das Nações Unidas e participação brasileira em operações de paz.

Foi, também, utilizado o **método histórico** com o qual se buscou um suporte ao estudo de acontecimentos históricos, processos e instituições do passado, de modo a verificar a sua influência na realidade atual, mais especificamente, a inserção do tema de segurança na agenda internacional atual.

Este relatório, apresentado em forma de dissertação, está constituído por uma **monografia de análise teórica** a qual apresenta um trabalho teórico-conceitual relacionando à participação brasileira em operações de paz, à política externa brasileira e seu conseqüente posicionamento no sistema internacional, pesquisado bibliograficamente.

Este trabalho adota o **discurso expositivo-argumentativo**, pois alia a exposição objetiva do assunto com a interpretação do pesquisador. Quanto ao aspecto expositivo, busca reunir e relacionar o material obtido de diversas fontes, expondo o assunto com fidedignidade, por meio do levantamento de fontes e organização do material. Quanto ao aspecto argumentativo, este pesquisador busca interpretar as ideias levantadas e apresentadas, concluindo sobre o tema em questão.

A revisão bibliográfica apresentada nos capítulos a seguir, apresenta a bibliografia e os documentos que foram pesquisados, acerca do tema. Para facilitar o encadeamento de ideias este autor houve por bem dividi-lo em quatro partes:

Com a finalidade de caracterizar o enquadramento da participação brasileira em operações de paz, é apresentado um primeiro grupo de proposições teóricas, os quais se prestam para estudar a criação, o papel e a importância da Organização das Nações Unidas e de suas operações de paz. Estas proposições estão elencadas no Capítulo 2 – A ONU e as operações de paz.

Com o objetivo de caracterizar o posicionamento brasileiro em relação à participação em operações de paz, bem como o histórico de apoio a essas missões, é apresentado um segundo grupo de proposições teóricas, as quais se prestam para confirmar a valorização dessas ferramentas para obtenção da paz mundial. Estas proposições estão elencadas no Capítulo 3 – A participação brasileira em operações de paz da ONU.

Com a finalidade de caracterizar a importância das questões referentes à segurança na agenda internacional, foi apresentado um terceiro grupo de proposições teóricas, as quais se prestam para demonstrar a evolução do tema sob a ótica de diversas teorias das relações internacionais e as conclusões a respeito das opções para se alcançar a paz mundial. Estas proposições estão elencadas no Capítulo 4 – A evolução do tema de segurança na agenda internacional.

Por fim, com o objetivo de caracterizar a agenda internacional e o posicionamento do Estado Brasileiro perante o concerto das Nações, é apresentado um quarto grupo de proposições teóricas, as quais se prestam para

ratificar a valorização da índole pacifista e harmonizadora que o Brasil adotou e por meio da qual pretende ser reconhecido como um global player com voz ativa nos assuntos de segurança internacional. Estas proposições estão elencadas no Capítulo 5 – A inserção internacional de segurança do Brasil.

Em suma, este trabalho é um convite à reflexão sobre a adesão brasileira ao mecanismo das operações de paz como uma das soluções possíveis e efetivas para a promoção da paz internacional, estudada sob a ótica da política externa brasileira (PEB) conjugada com as tradicionais teorias das relações internacionais e escudada pelo estudo da participação em missões dessa natureza.

2 A ONU E AS OPERAÇÕES DE PAZ

A Organização das Nações Unidas é um órgão internacional, criado no contexto da Segunda Guerra Mundial, com o objetivo fundamental de buscar a paz e segurança internacionais. A eficiência da Organização está intimamente ligada ao processo de criação, aos princípios de atuação contidos na Carta constitutiva, à forma de atuação de seus órgãos constituintes, sobretudo, do Conselho de Segurança, e do emprego das operações de paz como vetor de obtenção e/ou manutenção da estabilidade do sistema internacional.

Face ao exposto, o presente capítulo visa **estudar as atividades desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas, desde sua criação até o presente momento, destacando a atuação das operações de paz e concluindo sobre a utilidade, ou não, dessa ferramenta para obtenção e manutenção da paz e segurança internacionais.**

Espera-se ao final da exposição desses fatos e conceitos, responder aos seguintes questionamentos:

1) Em função do processo de criação, de sua composição e dos poderes que lhe foram atribuídos pelo arcabouço jurídico da Carta, qual o papel das Nações Unidas na segurança internacional?

2) Qual a relevância das operações de paz para a segurança internacional?

3) Qual a tendência dos futuros desdobramentos de operações de paz pelas Nações Unidas?

Para atingir esses objetivos específicos, a seguir serão estudados o processo de criação, o texto da Carta constitutiva, as atribuições do Conselho de Segurança, o emprego do mecanismo de segurança coletiva, o advento das operações de paz, os tipos de missões e a tendência de emprego desse recurso pelas Nações Unidas.

2.1 CRIAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A Organização das Nações Unidas (ONU) é uma consequência da percepção de que o morticínio ocorrido nas duas guerras mundiais não poderia se repetir. A evolução do número de baixas desde a Guerra Franco-Prussiana obedeceu a um crescimento exponencial cuja detenção era necessária. Segundo Magnoli (2006, p. 347), na Guerra Franco Prussiana, 250 mil combatentes foram mortos; na Guerra da Secessão Americana, 420 mil perderam a vida; na Primeira Guerra Mundial, a cifra chegou aos 10 milhões de pessoas; e na Segunda Guerra Mundial, o ápice da carnificina atingiu a estimativa de 70 milhões de combatentes e civis. Ressalta-se que além do número ter aumentado violentamente, a composição do quadro de vítimas da guerra foi alterado por uma maior participação da população não combatente.

O pacifismo do século XX foi ampliado pelos efeitos da guerra de massa: o poder de destruição dos armamentos, depois da hecatombe da Primeira Guerra Mundial. Em 1918 e em 1945, as nações europeias eram nações de sobreviventes e de fantasmas. Na impossibilidade de suprimir a guerra, os homens esforçam-se para evitar a guerra total, tentando praticar ora guerras limitadas ora guerras regulamentadas. (CORVISIER, 1999, pp. 294-295)

Em agosto de 1941, ainda durante o conflito mundial, a declaração conjunta de Roosevelt e Churchill, conhecida como Carta do Atlântico, criou as bases filosóficas para o que se tornaria o “Parlamento dos Homens”, na expressão do internacionalista Paul Kennedy. Para ele, a Carta do Atlântico visava,

ver estabelecida uma paz que oferecesse a todas as nações a possibilidade de viver seguras dentro de suas fronteiras e que brindasse a seus habitantes a oportunidade de viver emancipados do medo e da necessidade. (KENNEDY, 2010, p.115)

Para Costa Vargas (2011), os oito princípios defendidos por ingleses e americanos, constantes da Carta do Atlântico, demonstram claramente a esperança num futuro alvissareiro e pacífico, cuja vitória sobre o Eixo abriria caminho para um mundo de cooperação e paz internacional. Por meio deles, as

nações esperavam descartar a guerra de conquista, respeitar a autodeterminação dos povos, a livre escolha da forma de governo, o livre comércio, a livre navegação e, sobretudo, o abandono do uso da força por meio do desarmamento coletivo, em prol de um sistema de segurança, a ser organizado e constituído no pós Guerra. Com estes princípios, claramente inspirados nos 14 pontos do presidente Woodrow Wilson, estava lançada a pedra fundamental do que seria a Carta das Nações Unidas, do fim da Segunda Guerra Mundial. Nas palavras de Costa Vargas:

Em oitavo lugar, os signatários da Carta do Atlântico acreditam que todas as nações do mundo, por razões tanto realistas quanto espirituais, precisam vir a abandonar o uso da força. Como nenhuma paz futura poderá ser mantida se os armamentos da terra, do mar ou do ar continuarem a ser empregados por nações que ameacem ou possam ameaçar cometer agressões além de suas fronteiras, acreditam ser essencial o desarmamento de tais nações, até que seja estabelecido um sistema amplo e permanente de segurança geral. Irão igualmente assistir e encorajar todas as medidas praticáveis que aliviarão o esmagador peso dos armamentos para os povos amantes da paz. (COSTA VARGAS, 2011, p. 28)

Em janeiro de 1942, foi assinada a Declaração das Nações Unidas ou Pacto de Washington, por 26 estados comprometidos em manter o esforço de guerra contra os países do Eixo. Cabe ressaltar que pela primeira vez o nome Nações Unidas era utilizado, por sugestão do presidente norte americano, Franklin Delano Roosevelt. É, igualmente digno de nota, que neste momento, China, Estados Unidos, Inglaterra e União Soviética estavam unidos em prol do objetivo maior, que era a derrota do Eixo, colocando esse propósito acima das diferenças ideológicas que os caracterizavam. Este estado cooperativo de espírito permaneceria até pouco antes do fim da Segunda Guerra Mundial, quando, na reunião de Dumbarton Oaks, em Washington, os primeiros sinais do esgotamento do modelo foram sentidos e passariam a caracterizar os 45 anos seguintes ao conflito mundial.

Em 26 de junho de 1945, 50 países se reuniram em São Francisco para redigir a Carta das Nações Unidas, baseando-se no texto elaborado pelos Estados Unidos, China, Inglaterra e União Soviética, em Dumbarton Oaks. O texto foi ratificado em 24 de outubro de 1945, por 51 países, agora com a adesão da

Polônia que não havia participado da fase anterior. Por esse motivo, o dia de 24 de outubro é considerado o Dia das Nações Unidas.

Segundo Seitenfus (2006, p.2) cabe destacar que o Brasil participou ativamente desse processo, uma vez que se sentia à vontade por ter sido o primeiro país da América Latina a ter rompido relações com o eixo (janeiro de 1942), o primeiro a declarar guerra formal (agosto de 1942) e o único país latino-americano a participar do esforço de guerra com tropas (aproximadamente 26 mil homens) por meio do envio da 1ª Divisão de Infantaria Expedicionária.

Hoje, as Nações Unidas são compostas por praticamente todos os países com autonomia política do mundo, sendo que apenas o Vaticano e Taiwan não pertencem à Organização, e, segundo as Nações Unidas (2012), o Sudão do Sul foi o último país a ser aceito se tornando o 193º estado-membro, em 14 de julho de 2011. Essa amplitude de participação dos países confere à ONU, desde sua criação, uma universalização que pode ser traduzida em legitimidade, uma vez que ao aporem suas assinaturas na Carta, os membros estão garantindo a validade e o cumprimento do texto constitutivo.

Segundo Sardemberg (1995), essa universalização é uma das maiores conquistas políticas e peça-chave na organização internacional no pós Segunda Guerra Mundial. Destaca que, na evolução da quantidade de estados-membros, dos 51 fundadores originais, aos quase duzentos integrantes atuais, a adesão à Organização refletiu momentos históricos, como a descolonização da década de 1960 quando o número de membros atingiu a primeira centena, e na desintegração do bloco soviético, na década de 1990, quando foi atingida a cifra de 150 integrantes. Entretanto, ressalta Sardemberg que essa universalização não é homogênea o que dificulta, sobremaneira, a agilização dos trabalhos na Assembleia Geral. Nas palavras de Sardemberg:

A virtual universalização das Nações Unidas é uma de suas maiores conquistas políticas e um dos fatores definidores da própria ordem internacional: em 1945, a ONU tinha 51 membros fundadores; em 1960, 100; em 1984, alcançava 154; em 1991, 159; e hoje, um total de 185. A diversidade política e cultural é um dos traços dominantes da Organização, que, assim, ganha inédita representatividade, mas, ao mesmo tempo, é forçoso reconhecer a heterogeneidade dos Estados-membros constituir uma das razões que dificultam a agilização dos

trabalhos da Assembleia Geral, hoje reconhecidamente emperrados. (SARDEMBERG, 1995, p. 121)

2.2 CARTA DA NAÇÕES UNIDAS

A Carta das Nações Unidas teve o propósito de ordenar as relações internacionais no contexto pós Segunda Guerra Mundial. A exemplo do que representam as constituições para os países, em âmbito interno, a Carta buscou sistematizar o sistema internacional, com foco nas questões de segurança e defesa, nos anos subsequentes ao conflito. Para isso adotou os princípios enfatizados nos 14 pontos de Wilson e na Carta do Atlântico, os quais estão dispostos em seu preâmbulo:

Nós, os povos das Nações Unidas, decididos:

A **preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra** que por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade;

A reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas;

A estabelecer as condições necessárias à manutenção da justiça e do respeito das obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional;

A promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade;

E para tais fins:

A **praticar a tolerância e a viver em paz**, uns com os outros, como bons vizinhos;

A unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais;

A garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, **que a força armada não será usada, a não ser no interesse comum.**

(NAÇÕES UNIDAS, 1945, p.1, grifo do autor)

Como diferença marcante em relação ao pacto estabelecido na Liga das Nações, a um grupo de países foi delegada a combinação do dever de zelar pela segurança internacional com o direito de atuar coercitivamente em nome de toda a comunidade internacional para fazer valer os termos da Carta das Nações Unidas. Baseado no princípio da ação em conjunto dos vencedores da Segunda Guerra Mundial,

as Nações Unidas abandonam as ideias desarmamentistas ingênuas de sua predecessora, passam a incluir no seu documento fundacional a temática econômica e social, e inovam, de maneira muito significativa, ao propor que seja o princípio da segurança coletiva aquele em torno do qual se organizará a vida internacional. (AZAMBUJA, 1995, p. 140)

Para tal, a Carta sintetiza os objetivos com a ideia de emprego coletivo dos esforços em prol da paz, em seu Artigo 1º:

Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz. (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p.2, grifo do autor)

Para atingir esse objetivo, as Nações Unidas estão orientadas pelos princípios elencados no Artigo 2º da Carta, dos quais podemos destacar a igualdade soberana dos estados, busca da solução pacífica para os conflitos, rejeição ao uso da guerra de conquista, e o compromisso dos estados membros de prestar a ajuda necessária às ações da ONU.

Artigo 2º A Organização e os seus membros, para a realização dos objetivos mencionados no Artº. 1, agirão de acordo com os seguintes princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da **igualdade soberana** de todos os seus membros;
2. Os membros da Organização, a fim de assegurarem a todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas em conformidade com a presente Carta;
3. Os membros da Organização deverão **resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos**, de modo a que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas;
4. Os membros deverão **abster-se** nas suas relações internacionais **de recorrer à ameaça ou ao uso da força**, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas;
5. Os membros da Organização dar-lhe-ão toda a assistência em qualquer ação que ela empreender em conformidade com a presente Carta e abster-se-ão de dar assistência a qualquer Estado contra o qual ela agir de modo preventivo ou coercitivo;
6. A Organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais;
7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a **intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição**

interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII. (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p.3, grifo do autor)

Ao aceitarem os termos da Carta os países estão concordando com as bases nas quais a segurança internacional estava assentada. Ressalta-se que a ausência de um governo mundial, dotado do uso da força, a exemplo do que acontece nos assuntos internos dos países, fragiliza a estrutura montada, a qual depende da convergência de interesses dos estados-membros para ser tornar efetiva. Em que pese essa ausência, a adoção da Carta confere legitimidade às ações dos países, com a qual os atos devem estar alinhados a fim de que não haja um preço político a ser pago no âmbito da sociedade internacional. Essa visão é adotada por Joseph Nye, para o qual:

A legitimidade é a segunda razão pela qual os governos têm interesse na legislação internacional. A política não é meramente uma luta pelo poder material, mas também uma disputa pela legitimidade. Poder e legitimidade não são antiéticos, mas complementares. Os seres humanos não são nem puramente morais nem totalmente cínicos. É um fato político que a crença no certo e no errado ajuda a induzir as pessoas a agir, e, portanto a legitimidade é uma fonte de poder. Se os atos de um estado são percebidos como ilegítimos, os custos de uma política serão altos. Os estados apelam à legislação e à organização internacional para legitimar suas próprias políticas e deslegitimar a dos outros, e isso geralmente dá forma a suas táticas e seus resultados. E a legitimidade aumenta o poder brando de um estado. (NYE , 2009, p. 212)

2.3 CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Para cumprir sua missão a ONU foi composta, inicialmente, pelos órgãos elencados no Artigo 7º da Carta: uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um Conselho de Tutela, um Tribunal Internacional de Justiça e um Secretariado. É notável que ao Conselho de Segurança foi atribuída a principal e mais difícil tarefa, a de zelar pela paz internacional.

De acordo com Costa Vargas (2011), diferentemente da Assembleia Geral, que possui a representação de todos os países-membros, o Conselho Segurança

foi composto, inicialmente, por 11 membros, sendo cinco deles permanentes (República da China, União Soviética, Reino Unido, França e Estados Unidos) e seis membros não permanentes com mandatos de dois anos, não renováveis, eleitos pela Assembleia Geral, de acordo com uma distribuição regional pré-estabelecida.

Segundo Costa Vargas (2011), em 1965, fruto do aumento expressivo dos estados-membros decorrente do processo de descolonização da África e Ásia, o Conselho de Segurança sofreu uma reconfiguração, com o incremento de mais quatro assentos não permanentes, totalizando 10 membros a serem escolhidos pela Assembleia Geral para completar o corpo decisório do Conselho.

Com esta configuração o Conselho de Segurança buscou conciliar, em sua essência, as potências vencedoras da Grande Guerra, dotadas de maior poder militar, reforçadas por países de menor expressão militar, escolhidos pela Assembleia Geral, representando os diferentes continentes, os quais, em conjunto, e movidos pelo sentimento de cooperação, ombreiam nas decisões relativas à segurança internacional.

Nas negociações sobre a criação da ONU, entre EUA, Reino Unido e União Soviética, as três potências reivindicaram o poder de policiar o mundo sob a nova ordem internacional que estavam criando. A inclusão da China, então governada pelo Kuomintang, de Chang Kai-chek, foi, sobretudo, iniciativa dos norte-americanos, pois Roosevelt temia que o Japão viesse a dominar a Ásia. (RODRIGUES e SCHLITTER, 2004, p. 214)

As decisões do Conselho, chamadas Resoluções, são voltadas exclusivamente aos assuntos referentes à segurança internacional e têm o caráter impositivo a todos os membros. Para tal, o Conselho de Segurança obedece a um rito, segundo o qual é necessário a aprovação de, pelo menos, nove membros, dentre os quais há a necessidade de que estejam todos os membros permanentes, o chamado P5, conforme previsto no Artigo 25 da Carta. Essa sistemática de aprovação das Resoluções caracteriza o “poder de veto” que, embora, não esteja explícito na Carta, confere aos membros do P5, a capacidade de bloquear alguma ação ou interferência em assuntos ou locais de seu interesse,

além de que, por meio de declarações informais, e diante da inutilidade de levar-se um assunto a pauta de discussões, desestimular sua exposição ao Conselho.

Adicionalmente, ao Conselho foi assegurado, em seu Artigo 34, o direito de investigar fatos que possam colocar em risco a paz mundial. Seja o desenvolvimento de armas de destruição em massa, a iminência de um conflito entre estados vizinhos, ou ainda ações terroristas, todos esses casos que ameacem a ordem internacional poderão ser investigados pelas Nações Unidas. Um exemplo claro disso, tem sido as tratativas em relação ao programa nuclear iraniano, onde o Conselho de Segurança tem poderes para expedir resoluções para diminuir o ímpeto do programa e até mesmo “ordenar” o emprego armado, uma vez que tal ato tenha sido justificado e autorizado em votação no Conselho.

Para Costa Vargas, ainda que, com algumas restrições quanto à real representatividade do Conselho,

trata-se de um órgão com autoridade sem precedentes na história das relações internacionais. O reconhecimento, por parte dos signatários da Carta das Nações Unidas, de que o Conselho age em nome deles, e o compromisso de aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta, configuram uma situação ímpar na organização internacional: a criação, não só de fato, mas de jure de uma comissão executiva da comunidade internacional. (COSTA VARGAS, 2011, p. 35)

Segundo Nye, a configuração proposta pelas Nações Unidas, em que pese as vezes que não pôde exercer suas atividades na plenitude, possui seus méritos, pois,

quando estão em jogo questões vitais de sobrevivência, um estado irá usar sua forma mais eficaz de poder, que é a força militar. E isso pode explicar o sucesso limitado dos esforços da legislação e da organização internacional para lidar com o uso da força. Uma coisa é lidar com o contrabando de drogas, colisão de navios no mar ou a violação de patentes por meio da legislação internacional; outra coisa é pôr em risco a sobrevivência do país por obedecer à legislação internacional. Esse foi o problema com a segurança coletiva na década de 1930, mas uma forma modificada de segurança coletiva foi recriada na carta da ONU. (NYE, 2009, pp. 212-213)

2.4 PARALISAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

O espírito de cooperação sobre o qual foi estruturado o Conselho de Segurança teve seu ímpeto arrefecido quando “baixou a cortina de ferro”. A expressão, celebrizada por Winston Churchill em seu discurso nos Estados Unidos, em março de 1946, descreve a “absorção” do leste europeu como satélites da política de Moscou e marca o início da crise do sistema de segurança coletiva do Conselho.

Como as resoluções do Conselho necessitavam da aprovação unânime do P5 ou de que pelo menos os membros se abstivessem na votação, as divergências ideológicas entre União Soviética e Estados Unidos levaram a sua paralisação formal, devido ao emprego do veto. Segundo Sato,

entre 1946 e 1990, esse direito foi utilizado 279 vezes (124 vezes pela URSS, 82 pelos EUA, 33 pelo Reino Unido, 22 pela China e 18 vezes pela França). Em outras palavras, quanto mais fundamental e mais ameaçadora fosse uma crise ou foco de tensão em termos da estabilidade internacional, mais difícil era a obtenção do consenso no Conselho e, conseqüentemente, mais difícil valer-se da ONU como instrumento de solução de disputas internacionais. (SATO, 2000, p.154)

Tal fato levou à inviabilidade do emprego do sistema de segurança coletiva, uma vez que, onde os interesses das potências estivessem em jogo, as Nações Unidas não foram autorizadas a atuar, ou o assunto sequer chegou à mesa de discussões. Diante disso, o mundo viu, ao longo dos 45 anos de Guerra Fria, uma interminável sequência de conflitos indiretos patrocinados pelas potências, diante dos quais as Nações Unidas se viram impotentes, como no Vietnã, Argélia, Afeganistão e Malvinas/Falklands. Tal situação foi assim retratada por Fontoura:

No imediato pós Segunda Guerra Mundial, o sistema de segurança coletivo instituído pela Carta não pôde ser aplicado. A cooperação vislumbrada entre os membros permanentes do Conselho de Segurança para manter a paz mundial, em especial entre as duas superpotências – Estados Unidos e a então União Soviética – não prosperou, em razão do confronto ideológico e nuclear que se consolidou entre o Leste e o Ocidente durante a Guerra Fria. (FONTOURA, 2009, p. 13)

Durante esse período, a maioria das Resoluções foi tomada sob o Capítulo VI da Carta, ou seja, sem envolver o uso da força militar. As poucas medidas

tomadas com caráter coercitivo (Capítulo VII) ficaram restritas aos conflitos marginais onde os interesses das potências integrantes do P5 eram coincidentes, ou não afetavam suas políticas internacionais. Isso pôde ser verificado nas sanções contra a Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e o embargo de armas contra a África do Sul.

Esse impasse ficou muito bem caracterizado por ocasião da crise da Coreia, em 1950. Por ocasião da invasão norte-coreana, o Conselho de Segurança somente pôde atuar devido ao boicote realizado pelos soviéticos sobre a representação chinesa no P5, cuja abstenção na votação descaracterizou o veto. Com isso, os norte-americanos conseguiram que uma série de propostas, incluindo a formação de uma força militar multinacional, liderada por eles, fosse aprovada pelo Conselho de Segurança e desdobrada em solo sul-coreano.

A proliferação de “combates de baixa intensidade” despertou as Nações Unidas para a possibilidade que as guerras por procuração pudessem afetar a segurança internacional. Bobbio destaca essa conflituosidade:

A terceira guerra mundial não aconteceu, mas não podemos deixar de reconhecer que não faltaram, a todos que viveram nesses anos, para retomar a expressão do preâmbulo, indizíveis aflições. Em um livro sobre o tema da conflituosidade mundial, publicado em 1983, são individualizados e classificados 412 conflitos internacionais, entre os anos de 1945 e 1982, externos, internos e golpes de Estado, de interesse para o sistema de relações internacionais. O aspecto mais evidente da conflituosidade verificada depois da Segunda Guerra Mundial é representado pelo grande número de conflitos de todos os tipos, assim se expressa o egrégio estudioso, o qual os distingue segundo dependam da assim denominada gestão dos equilíbrios mundiais de potência ou representem a proliferação de conflitos menores e periféricos. (BOBBIO, 2009, p. 120)

Diante dessa nova realidade foi proposta pelos Estados Unidos uma resolução que visava aumentar o poder da Assembleia Geral, quando houvesse um impasse no âmbito do Conselho de Segurança e o fato exigisse uma pronta intervenção das Nações Unidas. Apesar da veemente rejeição soviética, a Assembleia Geral aprovou, em novembro de 1950, a resolução, que ficou conhecida como “União para a Paz”, cujo teor autorizava a interferência das Nações Unidas, quando não houvesse consenso no P5.

Essa Resolução, aprovada por 52 votos, teve o título de “União para a Paz”. Nela se estabeleceram, entre outras, as seguintes disposições: a) em caso de veto no Conselho, a Assembleia poderá reunir-se dentro de 24 horas; b) a Assembleia poderá fazer recomendações aos estados-membros, para medidas coletivas, inclusive, no caso de ruptura da paz ou ato de agressão, o uso de forças armadas; c) recomenda-se a cada estado-membro que mantenha, dentro das respectivas forças armadas, elementos nacionais treinados, organizados e equipados para serem prontamente utilizados em serviço como unidades das Nações Unidas, em consequência de recomendação quer do Conselho, quer da própria Assembleia. (ACCIOLY, 2002, p. 222)

Essa Resolução foi aprovada num contexto de ampla maioria ocidental na Assembleia Geral, e destinava-se a contornar os vetos chineses e soviéticos no Conselho de Segurança. Porém, com a descolonização dos países africanos e asiáticos na década seguinte, grande número de estados-membros caíram na esfera soviética de influência ou se juntaram ao movimento de não alinhados, e a vantagem ocidental nas votações da Assembleia Geral deixou de existir, caracterizando a efemeridade da Resolução.

Em defesa da estruturação do Conselho de Segurança e do uso do veto, Husek (2007) ressalta que ao mesmo tempo em que o uso indiscriminado do veto paralisou o sistema de segurança coletiva, serviu para evitar que o terrível e temível confronto entre as superpotências nucleares ocorresse, uma vez que o plenário do Conselho serviu como foro de debates, numa espécie de “válvula de escape” onde a troca de acusações entre as potências amainava as controvérsias, mantendo o diálogo entre os principais atores envolvidos na segurança internacional. O autor destaca que,

Instituído para ser usado apenas quando um interesse vital do Grande estivesse sendo atingido, acabou sendo utilizado por seus detentores para todo e qualquer caso. A adoção do veto na Carta tem impedido que a ONU tome iniciativas em questões de maior importância, levando-a praticamente a uma paralisação. Por outro lado, há algum benefício com o veto no sentido de que tem mantido todos os Grandes dentro da ONU. (HUSEK, 2007, p. 262)

Para Nye (2009, p.214), a virtual paralisação do Conselho de Segurança obrigou-o a adotar mecanismos para cumprir a sua missão. O princípio básico da segurança coletiva era baseado na identificação e punição do agressor, ações estas a serem realizadas pelos membros do P5 (potências maiores e dotadas de

significativas forças militares) com o aval das potências menores. Como o sistema preconcebido havia emperrado pelas divergências ideológicas, o Conselho de Segurança desenvolveu o conceito de diplomacia preventiva e das forças de pacificação, com a interposição de forças independentes entre as nações em guerra. Era o gatilho para a criação das operações de paz.

2.5 CRIAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Surgidas da necessidade de enfrentar a paralisação do Conselho de Segurança, devido às divergências decorrentes da Guerra Fria, as operações de paz tinham como objetivo neutralizar as influências e evitar o agravamento das diferenças no conflito Leste-Oeste. Foram caracterizadas por constituir uma intervenção não violenta, imparcial e com pleno consentimento das partes envolvidas na controvérsia.

Como destaca Fedozzi (2006b), embora não explicitado no texto da Carta das Nações Unidas, o principal artifício encontrado pela ONU para fazer funcionar o sistema de segurança coletiva foi a interposição de forças armadas multinacionais entre os contendores, as quais seriam responsáveis por áreas neutras e desmilitarizadas, separando, dessa forma, duas forças oponentes. Para a Professora da Escola Superior de Guerra, as operações de paz “fariam parte do capítulo VI e meio da Carta, uma vez que não se enquadram no Capítulo VI, que trata exclusivamente de soluções pacíficas das controvérsias, nem no Capítulo VII, o qual trata das operações militares patrocinadas pela ONU”.(FEDOZZI, 2006b, p.84).

Segundo Ram (2008b), as primeiras intervenções militares por parte das Nações Unidas tiveram a forma de missões de observação militar, nas quais oficiais designados pelos estados-membros que integravam o Conselho de Segurança no ato da Resolução, foram enviados para regiões em conflito para monitorar se os termos dos tratados discutidos no âmbito do Conselho estavam sendo cumpridos pelas partes envolvidas.

Dessa forma, em 1947, quando as hostilidades decorrentes do processo de independência da Indonésia em relação a Holanda foram deflagradas, o Conselho de Segurança realizou gestões no sentido de viabilizar uma solução pacífica para a transição. Em consequência, cinco dos países que compunham o Conselho, na ocasião, Austrália, China, França, Reino Unido e Estados Unidos designaram diplomatas para estabelecer a Comissão de Bons Serviços das Nações Unidas (UNGOC). Estes países, por sua vez, designaram oficiais para desempenharem a função de observadores militares em território indonésio e verificar o andamento do processo de paz e de transição de autonomia. Segundo Sunil Ram,

estes observadores militares foram os primeiros a serviço das Nações Unidas. Entretanto, deve ser notado que eles eram membros de suas delegações nacionais que integravam a Comissão Consular e, conseqüentemente, não eram dirigidos pelo Secretário-Geral ou pela ONU. Dessa forma, eles não podem ser considerados uma operação de paz, mas os precursores dessas operações de paz. (RAM, 2008b, p.23)

Na mesma época, em 1947, a ONU criou a UNSCOB (*United Nations Special Committee on the Balkans*), que embora não tivesse o nome oficial de operação de paz, desempenhou as mesmas atividades da UNGOC, colaborando para o fim dos conflitos entre a Grécia, Albânia, Bulgária e Iugoslávia, compartilhando o status de precursora das operações de paz.

Segundo Ram (2008b), oficialmente, a ONU reconhece como primeira operação de paz, a Organização para Supervisão da Trégua na Palestina (UNTSO), para monitorar a situação entre árabes e israelenses, quando observadores militares foram cedidos pelos estados-membros para comporem uma equipe “coesa, a quem foi dado um mandato com os princípios e os procedimentos de atuação, baseados na imparcialidade e consentimento das partes envolvidas, mas dotados de liberdade de movimento”. Destacou-se nessa ocasião, Ralph Bunche, diplomata americano, considerado, um dos pais das operações de paz. Cabe destacar que esta missão encontra-se desdobrada desde 1948 até os dias atuais.

Os arranjos e detalhes da UNTSO foram aplicados sem maiores alterações em todas as missões de observação militar desdobradas pelas Nações Unidas. Ressalta-se que, nesse contexto, as seguintes missões seguiram as mesmas

características: 1) Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e Paquistão (1949); 2) Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano (1958); 3) Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen (1963); 4) Missão do Representante do Secretário Geral na República Dominicana (1965) e 5) Missão de Observação das Nações Unidas na Índia e Paquistão (1965). No entanto, essa configuração em missões de observação era bastante limitada e apenas adequada para monitorar tréguas e cessar-fogo com risco reduzido de retorno às hostilidades.

Para enfrentar casos mais complexos, novas medidas seriam adotadas. Surgiram as operações de paz clássicas, compostas por efetivos militares cedidos pelos estados-membros na base do voluntariado. Inaugurou esta fase das operações de paz, a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) que foi desdobrada na Península do Sinai, para se interpor às tropas egípcias e israelenses. O general Meira Mattos se refere ao fato nos seguintes termos:

Quando dos acontecimentos de outubro e novembro de 1956 – operação militar franco-britânica contra o Egito e o esmagamento da revolta do povo húngaro pelo Exército Vermelho – Lester Pearson propôs à ONU a constituição de um exército internacional, capaz de atuar em nome da organização mundial, impondo a força do direito onde imperasse o direito da força. Na justificativa de sua proposição, o representante canadense defendeu a tese de que às potências médias deveria caber a tarefa de constituir essa força internacional. Sua argumentação em favor das potências médias se baseava na seguinte lógica: aos grandes, cujos interesses estariam em jogo em todas as crises do mundo, faltaria isenção para agir em nome da organização mundial; aos pequenos careceria prestígio político e militar para poder empunhar o instrumento de sanção ou de contenção das Nações Unidas; às potências médias, respeitadas no mundo inteiro, como o Brasil, Suécia, Noruega, Índia, deveria caber a honrosa tarefa de formar a força internacional que, sob os auspícios da ONU, se incumbiria de preservar a paz no universo. (MEIRA MATTOS, 2011, pp. 77-78)

Vale lembrar que a relutância na adoção das operações de paz como um *modus operandi* da Organização das Nações Unidas repousou no fato de que a ONU foi criada com o objetivo maior de preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra e por esse motivo evitou, ao máximo, até mesmo o desdobramento de forças armadas para evitar ou acabar com um conflito. Segundo Duarte, E. E. (2004) o desdobramento das forças de operação de paz

“seria uma espécie de incitamento ao combate armado” o que seria um contrassenso de uma organização voltada para a busca da paz mundial:

Qualquer operação de paz da ONU é uma operação expedicionária, pois ela é um ato político que demanda necessariamente a presença de forças de paz no território estrangeiro para execução de mandato que faça valer a vontade das Nações Unidas em uma determinada região. Especialmente no caso das operações de segunda geração, o mandato do Conselho de Segurança para uma determinada missão de paz sempre resulta em alteração do *status quo* local ou regional, seja pelo deslocamento de forças de paz, seja pela atuação de negociadores em prol de novos acordos entre as partes, por meio de medidas de construção de paz ou mesmo de numa operação de imposição da paz. (DUARTE, 2004, p. 237)

Para Costa Neto (2003), as operações de paz se tornaram, com o impasse do Conselho de Segurança e o emperramento do sistema de segurança coletiva, o grande empreendimento da Organização, a partir dos anos 1960.

Segundo Nye, o modelo de composição e emprego de operações de paz possui origem na UNEF, percorreu todo o período da Guerra Fria e se estende até os dias atuais:

Dag Hammarskjold, o secretário-geral da ONU, trabalhando com o ministro canadense das Relações Exteriores Lester Pearson, concebeu um plano para separar os israelenses e egípcios inserindo uma força de pacificação da ONU. Uma resolução da Assembleia Geral, onde não havia veto, autorizou a presença de uma força da ONU na região do Sinai. Em 15 de novembro, a primeira força expedicionária da ONU foi colocada no Sinai entre as forças opostas, e posteriormente, em dezembro, a ONU tomou a si a tarefa de retirar os navios que haviam sido afundados no canal. Esse modelo de pacificação tornou-se um papel importante para as Nações Unidas. Ele foi usado 61 vezes no último meio século, em comparação com as duas operações coletivas formais de segurança. No início de 2008, quinze operações de pacificação da ONU estiveram em campo, mobilizando aproximadamente 80 mil soldados. (NYE, 2009, p.215)

Face ao exposto, é pertinente a definição para Fedozzi, segundo a qual as operações de paz devem ser entendidas,

como a presença das Nações Unidas em campo, incluindo funcionários civis e militares, com o consenso das partes, para implementar ou monitorar a implementação dos arranjos relacionados ao controle dos conflitos (cessar-fogo, separação de forças e outros) e sua resolução (acordos de paz parciais ou abrangentes) e, ainda, para proteger o envio de ajuda humanitária. (FEDOZZI, 2006b, p. 84)

2.6 CRISE FINANCEIRA NA DÉCADA DE 1960

No início da década de 1960, a ONU enfrentou uma crise financeira. O desdobramento de duas missões de grande porte, a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), na Península do Sinai e a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), aliado à recusa de alguns estados-membros, como França e União Soviética, em honrar seus compromissos junto ao orçamento regular da Organização, obrigaram as Nações Unidas a reverem o mecanismo de financiamento das operações de paz. Segundo Borges (2004, p.319), a situação ficou mais crítica no biênio 1964-1965, quando França e União Soviética, acumularam dois anos de atraso em suas contribuições.

Em 1964, no contexto da Guerra Fria, os Estados Unidos tentaram aplicar os termos do Artigo 19 da Carta, segundo o qual o estado-membro que permanecesse dois anos sem contribuir para o orçamento da ONU, perderia o direito ao voto na Assembleia Geral. Como consequência, a União Soviética ameaçou se retirar da Organização. Diante de mais esse impasse os Estados Unidos decidiram retrair a fim de manter o propósito da Organização.

O embaixador brasileiro junto à ONU, Juracy Montenegro Magalhães, proferiu um discurso perante a Assembleia Geral, em 1966, destacando a importância das operações de paz e da necessidade de solução da crise do financiamento das mesmas:

Outro assunto em que, infelizmente, parece que se chegou a um impasse é o do pagamento dos custos das operações de manutenção da paz. O Comitê Especial para as Operações de Manutenção da Paz, designado para tentar solucionar esse problema, não obteve sucesso até agora, apesar de trabalhar com afinco. Chegou a hora, portanto, de reconhecer abertamente o fato de que há pouca ou nenhuma esperança de se chegar a uma conclusão satisfatória a esse respeito, e que continuar com esse assunto seria simplesmente uma perda de tempo e de esforços. Nenhum outro país está mais convencido do que o Brasil da utilidade, da necessidade mesmo, de serem executadas operações de manutenção da paz por meio de forças de emergência todas as vezes que surgir uma situação ameaçando a paz mundial. Além disso, achamos que nenhuma organização internacional pode ser realmente eficiente se não tiver ao seu alcance os meios materiais para lidar com tais situações; contudo, somos os primeiros a advogar uma abordagem realista ao problema da divisão das despesas advindas de operações dessa natureza. Ficou evidente que alguns Estados-membros não irão recuar na sua posição de recusa em aceitar sua parte nas despesas

feitas para o bem comum, e honrar o que nos parece ser sua óbvia obrigação. A única abordagem realista, portanto, é executar uma reforma na Carta das Nações Unidas, delineando-se regras explícitas sobre a condução e financiamento das operações de manutenção da paz. (CORREA, 2007, p.218)

Para solucionar a crise financeira, a ONU, por iniciativa do Secretário-Geral U Thant, se viu obrigada a emitir títulos para financiar os crescentes custos das operações de paz, os quais foram resgatados com recursos oriundos de contribuições adicionais dos estados-membros. A situação difícil permaneceu até 1973, quando foi instituída uma nova escala de financiamento para as operações de paz. Como consequência, no período de 1967 a 1973, nenhuma nova operação foi desdobrada.

Segundo Borges (2004), esta nova escala de financiamento, aceita pelos estados-membros, determina um orçamento paralelo e específico para patrocinar as operações de paz, independente do orçamento regular da ONU. Desta forma, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança constituem o grupo que contribui com 55% do custo total das operações, o equivalente a 22% superior do que lhes cabe no orçamento regular. Os demais países desenvolvidos mantêm suas contribuições iguais às parcelas de sua responsabilidade no orçamento corrente. Um terceiro grupo, do qual o Brasil faz parte, é composto por países em desenvolvimento e sua contribuição corresponde a 20% do que contribuem regularmente. Os estados-membros mais pobres contribuem com apenas 10% das suas cotas regulares.

Segundo as Nações Unidas (2011), o custo de uma operação de paz é muito menor que outras formas de intervenção e, pela prática acima, os custos estão compartilhados de forma justa e equitativa entre os estados-membros. O orçamento para o período de julho de 2010 a junho de 2011 foi de US\$ 7,3 bilhões. Esse custo representa menos de 0,5% do gasto mundial com armamento, estimado em US\$ 1,531 trilhões. Segundo ainda o documento “*Background Note. United Nations Peacekeeping-2011*”, o governo norte-americano estima que para cumprir a missão de estabilização corrente no Haiti, exclusivamente com forças americanas, seriam necessários US\$ 876 milhões, ao passo que a operação tem sido conduzida com um orçamento de US\$ 428 milhões. Ainda segundo o mesmo documento, é consenso no governo americano que para cada dólar gasto numa

intervenção unilateral, as Nações Unidas necessitam de apenas 20 centavos de dólar, provando a validade dessa ferramenta de busca e manutenção da paz.

2.7 TIPOS DE OPERAÇÕES DE PAZ

Por operações de paz ou missões de paz, pode-se entender todos os mecanismos à disposição do Conselho de Segurança para cumprir sua missão, ou seja, manter a paz mundial. A escolha pelo emprego de um ou outro instrumento vai depender das características do conflito que se apresentar. Fatores como consentimento das partes, necessidade de emprego de força armada, se essa força armada deverá ser leve ou pesadamente armada, o grau de imparcialidade e a necessidade de um componente civil para desempenhar funções administrativas, eleitorais e humanitárias, serão consideradas para a escolha do tipo de operação que será desdobrada.

As operações de paz são encontradas na literatura com diversas denominações e classificações. Para fins de simplificação deste trabalho, serão consideradas as classificações vistas a seguir.

Segundo Aguilar (2005), a ONU utiliza seis instrumentos de acordo com o tipo de conflito que se apresenta: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz, manutenção da paz, imposição da paz, consolidação da paz e proteção das operações humanitárias.

No Manual de Operações de Paz, do Ministério da Defesa (2006), encontram-se as atividades realizadas pelas Nações Unidas no campo da segurança internacional em cinco categorias, considerando-as operações de não-guerra: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz, consolidação da paz e imposição da paz.

Para a professora da Escola Superior de Guerra e ex-integrante da Junta Interamericana de Defesa, Maria Cristina Goiana Fedozzi (2006b), as operações de paz são denominadas “missões de paz” sem prejuízo para seu significado. Entretanto, classifica-as em 4 tipos de missões: promoção da paz, manutenção da paz, imposição da paz e consolidação da paz.

Na publicação oficial das Nações Unidas (2008), *Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, na relação das atividades de segurança e paz encontra-se: a prevenção de conflitos, estabelecimento da paz, manutenção da paz, imposição da paz e consolidação da paz.

É digna, igualmente de nota, a publicação das Nações Unidas (1992) “Uma Agenda para a Paz”, do secretário-geral da ONU Boutros Ghali, que, embora não classifique as operações de paz, procura elencar as “ferramentas” de que o Conselho de Segurança das Nações Unidas dispõe para alcançar a paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz, manutenção da paz e consolidação da paz. Boutros Ghali enquadra as missões de imposição da paz, como o mais alto grau de intervenção dentro das operações de estabelecimento da paz, com emprego de força armada robusta e atuando mesmo sem consentimento das partes envolvidas. Tal interpretação era igualmente encontrada no Manual de Campanha Operações de Manutenção da Paz C 95-1, do Exército Brasileiro, que foi substituído pelo exemplar do Ministério da Defesa, citado anteriormente.

Ainda que não haja um consenso, mas sem prejuízo em seu conteúdo, de uma maneira geral, a literatura tende a encontrar a seguinte divisão para a instrumentalização dos Capítulos VI e VII da Carta: Diplomacia Preventiva, Estabelecimento da Paz, Manutenção da Paz, e Consolidação da Paz. Esta classificação, a qual será adotada por este trabalho, é caracterizada a seguir.

No que diz respeito à diplomacia preventiva (*Preventive Diplomacy*), de acordo com o Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa (2006), é entendida como “atividades destinadas a prevenir o surgimento de disputas entre as partes, a evitar que as disputas existentes degenerem em conflitos armados, e a impedir que esses, uma vez eclodidos, se alastrem”. Esse conceito abarca os desdobramentos preventivos, que são caracterizados pelo emprego de uma força militar, com consentimento de uma das partes, para prover a segurança, colocando-se entre os prováveis contendores a fim de evitar o choque. Como exemplo desse instrumento, houve a missão das Nações Unidas na Macedônia.

Quanto às operações de estabelecimento da paz (*Peacemaking*), de acordo com Aguilar (2005, p. 21) entende-se como o conjunto de ações

diplomáticas que visam fazer com que as partes em litígio cessem a confrontação, como a negociação e a mediação, previstas no Capítulo VI da Carta. Entretanto, o conceito de estabelecimento da paz foi ampliado pelo relatório “Uma Agenda para a Paz”, segundo o qual as operações de imposição da paz (*Peace enforcement*), funcionam como uma derivação dessas operações, uma vez que objetivam extinguir a confrontação, embora estejam amparadas no Capítulo VII da Carta e possam ser desdobradas sem o consentimento das partes.

As operações de manutenção da paz (*Peacekeeping*) são constituídas por componentes militares, civis e policiais com a missão de auxiliar num processo de paz que está em andamento. Normalmente, essas operações são desdobradas após o estabelecimento da paz ou após o “cessar-fogo” acordado pelas partes em conflito. Além disso, as Nações Unidas somente enviam seus “capacetes azuis” com o consentimento dos principais envolvidos e com a atribuição de só utilizar a força para autodefesa. Normalmente atuam enquadradas no Capítulo VI da Carta.

Quanto às operações de consolidação da paz (*Peacebuilding*) são aquelas desenvolvidas após o conflito ter cessado e visam estabelecer as condições necessárias para uma paz duradoura, por atuarem na origem do problema. Empregam largamente o componente civil, responsável por desenvolver as instituições democráticas, eleitorais, policiais e de reconstrução da infraestrutura.

Atualmente, as operações de paz tendem a não ser enquadradas em uma única classificação, mas evoluem de acordo com o sucesso de cada um dos componentes da operação. Segundo Fontoura,

é importante ter em mente que a composição de uma operação de paz varia no tempo, em função das necessidades cambiantes no terreno. Tal fato leva as Nações Unidas a terem de empreender um exercício permanente de avaliação das condições existentes. Embora não haja uma receita única para todos os casos, normalmente a ONU mobiliza inicialmente tropas para restaurar a paz, seguidas de envio de policiais, para garantir a lei e a ordem internas, e civis, para ajudar na reconstrução do Estado e atender as necessidades da população. Na medida em que a situação vai se estabilizando e o aparato de segurança pública vai-se recompondo, a presença dos militares e policiais das Nações Unidas ganha nova feição, assumindo funções mais voltadas para adestramento e assessoramento, até o término da missão. (FONTOURA, 2009, p.16)

2.8 CLASSIFICAÇÃO QUANTO À COMPLEXIDADE DO MANDATO

As operações de paz que foram desdobradas durante a Guerra Fria, até seu término no fim dos anos 1980, são consideradas as “operações clássicas” ou de 1ª geração. Destinavam-se a monitorar o cumprimento de tréguas e armistícios, patrulhar zonas desmilitarizadas, apoiar a retirada de tropas estrangeiras que apoiavam os contendores com armas e tropas, além de estimular negociações que levassem a um tratado de paz definitivo. Compostas basicamente por forças militares, as operações clássicas tinham civis apenas como suporte ao componente principal. Eram divididas em duas categorias principais: as operações de observação militar e as operações de paz, propriamente ditas. Estas últimas estavam configuradas para portar armamento leve para prover a autodefesa, atuando como um “amortecedor” entre os contendores, normalmente, dois estados litigantes, inseridos no contexto dos conflitos interestatais.

Segundo Lannes, a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), primeira operação de paz com emprego de tropa, teve o mérito de

definir os princípios que passaram a orientar as denominadas operações clássicas de manutenção da paz: consentimento entre as partes envolvidas no conflito; papel não combatente das forças militares sob a égide das Nações Unidas, uso da força apenas em autodefesa; caráter universal da Missão, com a participação de países de diferentes regiões do mundo; e não participação de tropas dos membros permanentes do Conselho de Segurança, nem dos países diretamente interessados no conflito. (LANNES, 1998, p. 3)

Segundo Brigagão e Proença Júnior, as missões de 1ª geração podem ser faseadas de acordo com o contexto histórico e a resposta dada pelas Nações Unidas ao chamamento internacional:

É oportuno contextualizar historicamente as missões internacionais de paz da ONU. A um **período nascente** (1946-1956) em que a própria concepção de um tipo de intervenção teve lugar, seguiu-se um **período de afirmação** (1956-1967), em que o exercício do envio de forças de paz destacou-se no cenário internacional como uma alternativa multilateral num momento de exacerbada bipolaridade. A esse pulso de atividade e organização, em que tanto forças armadas quanto policiais foram empregues no terreno, seguiu-se **período de dormência**, (1967-1973) em que não foram iniciadas missões de paz de qualquer tipo. Um

período de ressurgência (1973-1978) reestabeleceu a preeminência das missões de paz como ferramentas internacionais de suporte a iniciativas de paz e processos de pacificação, mas que produziu um regime quase contínuo das mesmas operações, marcando um **período de estabilização** (1978-1988). (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 119, grifo do autor)

Segundo Fedozzi (2006b), no período de 1948 e 1987, foram desdobradas 14 operações de paz, contando com a participação de 50 países. O engajamento da comunidade internacional foi determinante para o sucesso de algumas operações como as que ocorreram no Congo, Suez, Iram Ocidental e na Cachemira. Por outro lado, são questionáveis os resultados das operações no Líbano e no Lêmen. Merece destaque a ONUC (Congo) que, embora tenha sido desdobrada durante o período das operações clássicas, teve uma constituição multifuncional e com mandato coercitivo, antevendo algumas características das operações de 2ª geração.

Segundo Ram (2008a), no fim dos anos 1980, a relação conflituosa entre as duas superpotências, gradualmente, evoluiu da competição para a cooperação, até que, com a queda do muro de Berlim, deixou de existir. As mudanças decorrentes da evolução do conceito de segurança internacional que passou a englobar outros conceitos como meio ambiente, direitos humanos e promoção da democracia levaram ao incremento das operações clássicas, dando origem às operações de 2ª geração, que caracterizaram os anos 1990. Segundo Ram,

no final dos anos 80, a tensão entre Washington e Moscou começou a diminuir como resultado da política de perestroika e abertura de Gorbachev. As relações entre as duas superpotências gradualmente mudaram da competição para cooperação e, finalmente, acabaram. Essas mudanças levaram ao ressurgimento das atividades de manutenção da paz das Nações Unidas. Em dois anos, em 1988 e 1989, cinco novas missões de paz foram formadas: Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão (UNGOMAP), Grupo de Observadores Militares Irã-Iraque (UNIMOG), Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I), Grupo de Assistência à Transição das Nações Unidas (UNITAG), e Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA). (RAM, 2008a, p.15)

As operações de 2ª geração ampliaram as funções a serem desempenhadas, tornando-se multifuncionais ou multidisciplinares. Incorporaram

atividades como a ajuda humanitária, por meio da qual foram providos remédios, comida e água, realocados os ex-combatentes, manutenção da ordem por meio do emprego de efetivos policiais, promoção da democracia com a organização de eleições, com o ápice de, em alguns casos, coordenar a transição exercendo as funções governamentais, interinamente, como no Camboja e no Timor-Leste.

Segundo Fedozzi (2006b), no período de 1989-1999, foram criadas 39 operações de manutenção da paz e alguns fatores podem ter contribuído para este aumento, além do fim da Guerra Fria, como o crescimento dos antagonismos étnicos e religiosos e a universalização de valores como democracia e respeito aos direitos humanos. Destaca ainda que o caráter multifuncional dessas operações possui um faseamento iniciado pelo desarmamento, seguido pela busca da conciliação nacional, a repatriação de refugiados e de tropas estrangeiras, desmobilização dos contendores e, finalmente, a reinserção dos ex-combatentes nas atividades civis da sociedade. Fedozzi ressalta ainda que, em 1992, o Secretário-Geral Boutros Ghali, se viu obrigado a criar o Departamento de Operações de Paz (DPKO) para gerenciar essa nova demanda.

Segundo Bigatão (2008), as operações de 2ª geração possuíam três vertentes de atuação: a promoção da paz, que correspondia a negociação de tratados de paz entre as partes beligerantes; a manutenção da paz, que correspondia ao monitoramento e desmobilização das forças militares; e a construção da paz, que marcava o monitoramento da questão dos direitos humanos, auxílio na organização de eleições democráticas e ações de reconstrução econômica. Nota-se que essas vertentes constam da “Uma agenda para a paz”, perfazendo três das quatro ferramentas expostas no documento.

Fruto das alterações pelas quais o sistema internacional passava e pelos equívocos de algumas missões como de Ruanda e Somália, as Nações Unidas (2000) decidiram rever os temas relativos às operações de paz. Coordenados por Lakhdar Brahimi, ex-chanceler da Argélia, um grupo de especialistas produziu um estudo com os aspectos mais relevantes sobre a atuação de forças multinacionais e que levaram ao fracasso. Esse estudo denominado *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, ficou mais conhecido como Relatório Brahimi, apresentado ao Conselho de Segurança, em 2000. Segundo Borges:

O Relatório Brahimi ombreia com a maior parte dos analistas, para os quais parece haver um limite até onde os princípios das PKO podem ser flexibilizados. Assim, onde não há consentimento, ou onde o uso da força pelas tropas que compõem a missão não se restringirá à autodefesa, a ONU enfrentou e enfrentará sempre um desafio enorme para obter êxito numa operação de paz. De fato, onde faltou consentimento, onde a missão não foi vista como imparcial, ou onde a força precisou ser usada para além da autodefesa, a ONU colheu mais corpos e humilhações que louros. (BORGES, 2004, p.318)

Hodiernamente, percebe-se uma evolução significativa das operações multifuncionais as quais passaram a atuar como verdadeiros programas de paz e reconstrução de estados falidos, para atuarem na raiz das disputas que levaram à dissolução do estado e à guerra civil. Para Fedozzi (2006) e Bigatão (2008), fruto das observações realizadas no Relatório Brahimi, de 2000, para essas operações, ditas de 3ª geração, o emprego da força deixa de ser apenas em autodefesa, podendo utilizá-la para a proteção da população civil. Passa-se a aceitar que essas operações sejam desdobradas à mercê do consentimento de todas as partes envolvidas no conflito. O componente militar deixa de ser o principal vetor da consolidação da paz e atua provendo a segurança necessária para que outros agentes possam promover a paz por meio do desenvolvimento das capacidades do estado que sofre a intervenção. São as operações desenvolvidas a partir da virada do século e são emblemáticas dessa geração, as operações no Kosovo (1999) e no Timor-Leste (1999).

As operações típicas de 3ª geração apresentam outra faceta que corresponde à delegação por parte da ONU dos encargos relativos à segurança aos organismos regionais, quanto ao desdobramento de forças de paz. Segundo Penna Filho,

o regionalismo, em sua vertente da segurança, pode vir a ser uma solução viável para todo o continente africano e para a maior parte das regiões periféricas do mundo que experimentam situações de conflito, uma vez que a constituição de forças regionais poderia se transformar num fator extremamente útil para a estabilidade política e paz regional. Uma vez criados, os esquemas regionais de segurança aliviarão o peso econômico relacionado a gastos militares que geralmente recaem sobre poucos países, diminuiriam a possibilidade de golpes de estado, e rapidamente teriam um significado especial como inibidor de aventuras violentas de tomadas de poder por grupos políticos ou étnicos rebeldes. Isso sem contar as vantagens operacionais para entrada em vigor de

uma força internacional a qual teria, por exemplo, maior conhecimento da realidade local e maior rapidez para entrar em ação. (PENNA FILHO, 2004, p. 40)

Tal prática tem o objetivo de evitar problemas decorrentes da falta de uniformização de comando e procedimentos, devido à diferenças de língua e de cultura, além de agilizar a mobilização de tropas e serviços de apoio logístico. Segundo Fontoura (2009), essa “terceirização” reúne grupos de países de forma *ad hoc* em prol de uma causa comum. São exemplos desses desdobramentos a Força de Implementação (IFOR) e a Força de Estabilização (SFOR) que atuaram na Bósnia-Herzegovina (1995); a Força Multinacional de Kosovo (KFOR) que foi enviada ao Kosovo, na República Federal da Iugoslávia (1999); a Força Internacional no Afeganistão (ISAF - 2003); a Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET - 1999); a Força Multinacional Temporária de Emergência (FMTE) que atuou na República Democrática do Congo (2003); e a Força Multinacional Interina (FMI - 2004) que precedeu a Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Essas forças, normalmente, são empregadas sob o Capítulo VII da Carta e equipadas com armamento suficiente para prover a autodefesa, bem com proporcionar defesa à população civil, se necessário. Além disso, é possível que atuem simultaneamente com operações de manutenção da paz das Nações Unidas.

2.9 A ONU DO SÉCULO XXI

A Organização das Nações Unidas viveu um período de descrença durante boa parte dos anos da Guerra Fria. O emperramento das ações corretivas previstas na Carta para a manutenção da paz e segurança internacionais constituiu a principal causa dessa perda de credibilidade. O fim da Guerra Fria e a passagem da confrontação para cooperação entre as superpotências, além do afastamento dos países ricos dos problemas de suas ex-colônias, fizeram com que a ONU e, especialmente, o Conselho de Segurança tivesse suas atividades prestigiadas, como não acontecia desde sua criação.

Segundo Sardemberg (1995), em 1990 foram aprovadas pelo Conselho de Segurança 37 Resoluções, em 1991, 42; em 1992, 74; e em 1993 e 1994, 76 Resoluções. Tais cifras denotam o aumento incontestado do ativismo, que o ex-embaixador julga ter se caracterizado “um movimento em direção ao supranacionalismo, caracterizado pelo dever de ingerência”, o que tem estimulado o desdobramento de novas operações de paz. Cabe mencionar que o escopo das funções do Conselho foi ampliado, o qual passa, adicionalmente, a se manifestar sobre temas como combate à AIDS e aquecimento global, à luz do novo enfoque de segurança adotado pelas Nações Unidas.

O número de operações de paz cresceu exponencialmente após a queda do muro de Berlim. Segundo as Nações Unidas (2012), desde a criação da ONU foram desdobradas 68 operações de paz, sendo que 49 delas foram estabelecidas após o fim do confronto bipolar. Às vésperas do fim da URSS, a ONU mantinha 10 mil soldados em operações de paz. Atualmente, encontram-se mobilizados mais de 123 mil pessoas, entre civis e militares, em 17 operações, com um orçamento de US \$ 7,3 bilhões.

Ainda, segundo Sardemberg (1995), a agenda da ONU ultrapassou as questões clássicas de segurança internacional e incorpora como passíveis de influenciar na paz mundial, assuntos como energia nuclear, desenvolvimento econômico, meio ambiente e atividades no espaço exterior, ampliando o espectro de situações que justifiquem o desdobramento de operações de paz. Consonante a esta ideia, Husek (2007), afirma que os conceitos de paz e segurança estão mudando. Paz não é mais apenas a ausência de guerra, mas a presença de harmonia dentro e dentre as nações, adquirindo uma conotação maior e humanitária.

Por outro lado, destaca-se que a universalização da ONU é uma das suas maiores conquistas, uma vez que a adesão à Carta alcança praticamente a todos os países do mundo, com exceção do Vaticano e Taiwan. Entretanto, Husek (2007) ressalta que essa universalização, benéfica na legitimidade que confere às decisões, traz consigo a diminuição da capacidade de prontas resoluções, devido ao debate que se segue a cada tema da pauta.

Para Lannes (1998), desde 1996, com a divulgação pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan do documento “Operações de Paz: preparando para o próximo século”, a omissão diante de um cenário caracterizado por constante violência é “imoral e eticamente indefensável e o não envolvimento é uma opção ilusória”, uma vez que a divulgação dos fatos atingiu velocidade impressionante com a capacidade advinda dos novos meios de comunicação. Para Valladão (2005), essa postura está se tornando inviável, uma vez que o mundo esta cada vez mais interdependente onde o desenvolvimento interno, a abertura de mercados, o progresso social e a paz estão cada vez mais vinculados a regras com vocação universal e a comportamentos de atores internacionais, públicos e privados. Segundo ele, “jogar com Grotius, mas tirar o time de campo quando entra Hobbes” demonstra um oportunismo para com o qual a tolerância da comunidade internacional está “se esgotando rapidamente”.

2.10 CONCLUSÕES PARCIAIS

Face ao exposto no presente capítulo, é possível afirmar que a Organização das Nações Unidas executa um papel fundamental na busca e manutenção da paz internacional. Seu processo de criação representa a materialização da indignação da sociedade internacional diante da crueldade mostrada durante as duas guerras mundiais. Se da Primeira Grande Guerra, adveio a Liga das Nações, mais voltada para a solução diplomática das controvérsias, da Segunda Guerra Mundial, nasceu uma organização capaz de, pelo emprego coletivo da força, obrigar os estados-membros a respeitarem o princípio que tornava a guerra ofensiva ilegal. Composta pela esmagadora maioria dos países do mundo, seu plenário personifica a mais fiel representatividade da vontade do sistema internacional, conferindo-lhe uma universalização que legitima suas decisões.

A exemplo das constituições no âmbito doméstico dos países, a Organização possui uma Carta que procura, por adesão voluntária dos estados-membros, determinar as regras de convivência internacional nas questões

relativas à convivência pacífica. Com o objetivo-mor de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, abandonam as ideias desarmamentistas calcadas nos debates diplomáticos para intentar dotar o mundo, por meio da mobilização dos estados-membros, de uma “força policial” capaz de atuar em nome de todo o sistema internacional. Essa faculdade de “fazer cumprir a Carta” compõe o sistema de segurança coletiva, por meio do qual, as nações com maior representatividade militar deteriam o poder de, agindo em nome da coletividade, evitar ou acabar com conflitos, uma vez identificados os agressores. Essas nações, ditas mais poderosas militarmente, ladeadas por mais onze países, com representatividade regional e eleitos no âmbito da Assembleia Geral, formam o Conselho de Segurança. As decisões desse Conselho, em forma de resoluções, detêm o poder de impor a paz onde essa esta ausente. De posse dessas informações conclui-se que a ONU, de acordo com seu processo de criação e da sua constituição e dos poderes que lhes são atribuídos pelo arcabouço jurídico da Carta, possui papel relevante e fundamental nas questões relativas à segurança internacional.

Ainda face ao exposto, é possível concluir que as operações de paz possuem papel relevante na segurança internacional. Essa conclusão é possível, uma vez que o processo de paralisação do Conselho de Segurança, devido às divergências ideológicas resultantes da Guerra Fria, impediu que o espírito de cooperação do final da Segunda Guerra Mundial pudesse efetivamente punir os agressores no mecanismo de segurança coletiva. Diante desse quadro, a engenhosidade da Organização, preocupada em achar uma opção para a promoção da paz, produziu um instrumento para driblar o impasse e garantir a segurança entre países litigantes: as operações de paz. Com diferentes configurações que vão da diplomacia preventiva, amparada pelo Capítulo VI da Carta, ao estabelecimento da paz, sob o amparo do Capítulo VII, essa ferramenta foi empregada diversas vezes, algumas com sucesso outras nem tanto. Contudo, onde foi possível, serviu para dirimir os conflitos e diminuir o sofrimento da humanidade.

Ao mesmo tempo, a composição dessas operações passou por um processo evolutivo. No início, apenas componentes militares se interpunham entre

as forças oponentes. Após o fim da Guerra Fria, esses componentes militares passaram a executar ações de ajuda humanitária, realocação de ex-combatentes e apoio à promoção da democracia, realizando eleições. Mais recentemente, essas operações mudaram o enfoque de atuação com a incorporação de elementos capazes de orientar a reconstrução de estados falidos, mantendo o componente militar para prover a segurança a esses elementos. De posse dessas informações conclui-se que o emprego de operações de paz das Nações Unidas favorece o esforço daquela Organização na busca e promoção da paz mundial.

Diante do exposto, por fim, pode-se concluir que as Nações Unidas permanecem empregando operações de paz como ferramenta na solução de questões relativas à segurança. Estas operações de paz, independentemente, da forma como foram empregadas mostram-se úteis em seu intento. Apesar de alguns insucessos, a maioria provou ser uma boa opção para solucionar crises e conflitos. Os insucessos, sobretudo, aqueles ocorridos durante a década de 1990, levaram a uma reconsideração dos princípios de emprego, composição das forças e procedimentos operacionais. O número de operações cresceu exponencialmente após a queda do Muro de Berlim. Das 68 operações desdobradas pela ONU, 49 tiveram início após o fim da Guerra Fria. A crise financeira da década de 1960 foi superada e, com orçamento específico para as operações de paz, hoje, são destinados mais de US\$ 7 bilhões na manutenção de mais de 120 mil homens e mulheres, em 17 operações diferentes. O foco dessas operações está no continente africano, seguido pelas tentativas de minimizar os crônicos problemas do Oriente Médio. O cenário internacional caracterizado, eminentemente, por conflitos intraestratais levam a crença de que esse recurso permanecerá sendo utilizado em grande escala.

De posse dessas informações é possível concluir que as operações de paz permanecem sendo uma ferramenta de promoção da estabilidade internacional.

3 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

O Brasil tem participado, desde antes da criação das Nações Unidas, de esforços internacionais para buscar e manter a paz entre as nações. Esse espírito pacificador está presente na índole do povo brasileiro e tem sido um recurso utilizado com frequência pelas Nações Unidas para levar a paz aos mais distantes países. A participação brasileira em operações de paz, desde as missões precursoras, apresentou diversas faces e fases cujo estudo demonstra as características e as tendências dessa ferramenta do processo de inserção internacional brasileiro.

O presente capítulo visa **estudar a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas, destacando o contexto histórico, os locais de desdobramento, os tipos de emprego e os efetivos envolvidos, concluindo, por fim, sobre as características que têm marcado o envio dos diversos atores de diferentes áreas de atuação externa, ao longo das mais de seis décadas de existência da Organização.**

Espera-se ao final da exposição desses fatos e conceitos responder aos seguintes questionamentos:

- 1) Como foi a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas, no que diz respeito aos tipos de agentes enviados e sua relevância e representatividade em relação ao efetivo total empregado?
- 2) Do estudo dessa participação, quais os traços comuns que podem apontar uma tendência da forma de empregar os recursos humanos brasileiros em apoio às operações de paz das Nações Unidas?
- 3) Desse estudo, pode-se afirmar que o Brasil encontra-se comprometido com as Nações Unidas e suas operações de paz?

Para atingir esses objetivos específicos, a seguir, serão estudados os antecedentes da participação brasileira em operações de paz, as contribuições para os efetivos das Nações Unidas divididos pelos diferentes períodos (1948-1988, 1989-2000 e 2000-2011), e as características das participações atuais.

3.1 ANTECEDENTES DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA

A relação do Brasil com operações de paz tem longo e antigo histórico. Pode-se afirmar que a iniciação brasileira em missões dessa natureza remonta à participação na Comissão de Administração de Letícia, no conflito entre Peru e Colômbia, na década de 1930. Naquela oportunidade, o Brasil, não só preocupado com a possibilidade de que o litígio pudesse transpor a fronteira, mas profundamente marcado pela tradição da solução pacífica de dissensões, resolveu oferecer seus préstimos para harmonizar as nações irmãs. A Questão de Letícia, como o episódio ficou conhecido, foi levada à Sociedade das Nações para solução a qual, por sua vez, aceitou a mediação brasileira. Foi estabelecida, então, uma comissão mista formada por representante dos países litigantes e presidida pelo Brasil. Para presidir tal empreitada, a escolha do presidente Getúlio Vargas recaiu no Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon, como reconhecimento pelo valor do insigne soldado dos sertões. O episódio é narrado por Viveiros (2010):

Diante da dificuldade em resolver o problema do dissídio entre Peru e Colômbia, ofereceu-se o Brasil para harmonizar essas nações irmãs. É conhecida a intervenção amistosa do governo brasileiro da qual resultou a conferência entre os presidentes da Colômbia e do Peru, bem como a do Rio de Janeiro, em que foi assinado o Protocolo de 24 de maio de 1934 que tornou sem efeito a declaração de guerra entre as duas repúblicas sul-americanas. Visando completar essa ação, o Brasil fez o seu oferecimento, que foi aceito pela Sociedade das Nações. (VIVEIROS, 2010 ,p.557)

Por diversas vezes, o representante peruano se manifestara desfavorável ao Protocolo em palestra com funcionários brasileiros e até em minha presença. Possuindo, aliás, qualidades apreciáveis, deixava ele sempre transparecer espírito apaixonado em relação à Colômbia, revelando má vontade até em viagem, deixando de saltar nos portos colombianos. Procurava eu (Rondon) por todos os meios, em manifestações públicas e particulares, demonstrar as finalidades da Comissão e a necessidade de paz perene em nosso continente. (VIVEIROS, 2010, p.560)

Estudava eu (Rondon) a situação em todas as suas minúcias, no contato com as populações e na biblioteca sobre o assunto que vinha formando. Por outro lado, viajava e estabelecia as mais cordiais relações. Deveria, entretanto, agir com prudência, por serem muito diferentes dos meus os hábitos daquela gente divertida, amiga de beber e dançar. (VIVEIROS, 2010, p.561)

Ausentavam-se frequentemente os delegados da Comissão Mista. Por duas vezes, teve o Peru de substituir o seu delegado; um deles por moléstia contraída em serviço, da qual veio a falecer; e por cinco vezes, foi substituído o da Colômbia, pelas péssimas condições de vida em Letícia. Era, porém, a responsabilidade do Brasil muito grande, e, por isso, não me (Rondon) afastei um só dia do meu posto durante os quatro anos da Comissão. (VIVEIROS, 2010, p.571)

É digno de nota, nas passagens acima, o caráter negociador, o profissionalismo, a facilidade de relacionamento, a boa vontade de resolver problemas, a prontidão, a flexibilidade e a abnegação que caracterizaram a atuação desse prócer de observador militar, traços que serão encontrados em todas as operações de paz de que o Brasil viria a participar.

Segundo Fontoura,

O Capitão-de-Fragata Alberto de Lemos Bastos, da Marinha, foi designado pelo Governo brasileiro para integrar a Comissão da Liga das Nações que, com apoio de cerca de 150 militares cedidos pela Colômbia, administrou território em litígio entre esse país e o Peru na região de Letícia por quase um ano, de junho de 1933 a maio de 1934. Os militares cedidos à Comissão usavam insígnias para indicar que estavam atuando sob a égide da Liga das Nações. Embora, à época, o Brasil já não mais fizesse parte da Liga, foi convidado a compor a Comissão, já que se tinha empenhado em mediar o conflito e era o principal país amazônico, com fronteira contígua à zona conturbada. Nas instruções ao oficial brasileiro, o Itamaraty destacava que sua atuação deveria se pautar pela estrita observância da “imparcialidade”, um dos princípios basilares de conduta dos integrantes das futuras operações de manutenção da paz. (FONTOURA, 2005, p. 211)

Segundo Fontoura (2009, p. 23) a participação brasileira em “missões de paz” organizadas pelas Nações Unidas, remonta aos primórdios da atuação da entidade, logo após sua criação. Com a missão precípua de manter a segurança internacional, a intervenção da organização foi endossada pelo Conselho de Segurança para verificar os fatos relatados pelo governo grego de que Albânia, Iugoslávia e Bulgária estariam fornecendo ajuda aos rebeldes do movimento de inspiração comunista, o que poderia levar o país para o conflito civil.

Para cumprir tal tarefa, a ONU criou, em 1947, a Missão de Verificação de Fatos da qual participaram o diplomata brasileiro Antônio Mendes Vianna e o general Anor Teixeira dos Santos, a quem cabia verificar as alegações do governo grego e subsidiar a ONU quanto à necessidade ou não de intervenção.

Cabe lembrar que naquela oportunidade o Brasil compunha, devidamente eleito na Assembleia Geral, a primeira formação do Conselho de Segurança, juntamente com Austrália, Egito, México, Holanda e Polônia, além do P5.

Com a ratificação da necessidade do desdobramento da citada Missão, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) decidiu estabelecer a Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), em outubro de 1947. Desta missão precursora, uma vez que não é reconhecida pela ONU como uma operação de paz, participaram três militares brasileiros: o Capitão-Tenente John Munro (Marinha), o Capitão Hervé Pedrosa (Exército) e o Capitão João Telles Ribeiro (Força Aérea). Foram empregados a exemplo dos atuais observadores militares desarmados, com uma braçadeira com a inscrição da ONU, mas ainda sem a boina azul, símbolo máximo dos *peacekeepers*. Essa missão serviu de embrião para definir as regras de futuras operações de paz. (FONTOURA, 2009, pp. 23-25)

3.2 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

3.2.1 Operações desdobradas no período de 1948-1988

Segundo Fontoura (2009), a participação brasileira em operações de paz (assim consideradas pela própria Organização) começou com o envio do Batalhão Suez para participar da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), na península do Sinai e, posteriormente, na Faixa de Gaza. Criada pela Assembleia Geral da ONU, em 1956, o Brasil respondeu, prontamente, ao chamado da ONU e participou com um efetivo de 20 contingentes no valor de batalhão de infantaria com o efetivo de aproximadamente 600 homens cada, ao longo dos 10 anos de duração da operação, o equivalente a 10% do efetivo total desdobrado. A missão registrou um total de 110 militares mortos, sendo 8 desses, brasileiros. Cabe enfatizar que o Brasil cedeu dois generais (General Carlos de Paiva Chaves e General Syseno Sarmiento) para desempenhar a função de *Force*

Commander, que naquela época, por não haver um componente civil na operação, respondia perante Nova Iorque.

A grandiosidade do feito de enviar uma força expedicionária para atuar no Oriente Médio, foi descrita por Aguilar nos seguintes termos:

O envio da força – constituída por dez países e contingentes de mais de seis mil homens – foi o primeiro grande empreendimento da Organização na tentativa de estabelecer a paz e marcou também o início da participação do Brasil com efetivos militares neste tipo de operação. O Brasil participou da UNEF I com um batalhão de infantaria. A partir do primeiro batalhão, foram vinte contingentes que se revezaram durante o período de 1957 a 1967, perfazendo um total de 6.300 homens que atuaram no Oriente Médio. Foi o único país sul-americano a permanecer na missão durante toda a UNEF I. A Colômbia, que enviou tropas no início da missão, retirou-se em 28 de outubro de 1958, o que provocou um aumento de efetivo dos países que permaneceram. O Brasil, que tinha um efetivo anterior de 545 militares, passou a contribuir com 630 militares. (AGUILAR, 2005, p.25)

Segundo Fontoura (2009), a participação seguinte ocorreu no continente africano, no contexto do processo de independência do Congo em relação à Bélgica, no período de julho de 1960 a junho de 1964. Tal operação tinha como objetivos assegurar o reatamento das forças belgas, a manutenção da lei e da ordem, a assistência técnica para implantação do novo governo local e a manutenção da integridade territorial congoleza. Como contribuição, o Brasil enviou para a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) quatro contingentes da Força Aérea Brasileira para operarem aviões de transporte e helicópteros, perfazendo um total de 179 (cento e setenta e nove) militares, entre pilotos e equipes de terra. Esta operação foi a primeira oportunidade que a ONU desdobrou os dois componentes (civil e militar) sob a coordenação de um representante especial do secretário-geral, com as missões nos campos político, militar, humanitário e socioeconômico. Segundo as Nações Unidas (2012b), foi uma verdadeira missão de imposição da paz (Capítulo VII) com o emprego, inclusive de aviões de combate, devidamente autorizada pela Resolução 161, de 21 de fevereiro de 1961. A ONUC chegou a desdobrar o efetivo de aproximadamente 19.800 homens num único contingente e foram registradas 250 fatalidades, sem que tenha havido nenhuma perda no contingente nacional.

Em 1962, após a independência da Indonésia em relação à Holanda, ocorreu uma disputa entre esses dois países pela porção ocidental da ilha de Nova Guiné, região conhecida com Irian Java. Após os acordos de cessação das hostilidades celebrados em Nova Iorque, a ONU ficou encarregada de supervisionar a transferência de soberania para a Indonésia. O Secretário-Geral da ONU U Thant, não querendo perder a oportunidade de selar a paz alcançada nas mesas de negociação, decidiu empregar, com urgência, um contingente de observadores militares para, mesmo antes do desdobramento das forças de paz, divulgarem os termos do acordo, precedendo as tropas que estavam sendo mobilizadas. Segundo Aguilar (2005, p. 27), no período de 18 de agosto a 21 de setembro de 1962, foram enviados 21 militares oriundos de outras operações que estavam em andamento, dentre os quais estavam dois oficiais brasileiros que, à época, estavam servindo no Batalhão Suez na UNEF I. Essa missão foi precursora da Força de Segurança das Nações Unidas (UNSF) que se constituiu no braço armado da Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas em Irian Java (UNTAE) que administrou o território em disputa até sua incorporação pela Indonésia, em 1963. Esta operação de paz, por sua vez, desdobrou o efetivo de cerca de 1.500 militares, em cada contingente, sem a participação brasileira.

De 1964 a 1967, o Brasil contribuiu para a manutenção da segurança da ilha de Chipre, por meio do envio, primeiramente, do General Paiva Chaves, então na UNEF I, para, na situação de comandante em exercício, organizar e receber os efetivos que mobiliariam a Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre (UNFICYP). Após a missão estabelecida, o Itamaraty, atendendo à solicitação da ONU, designou o Embaixador Carlos Alfredo Bernardes para atuar como o Representante Especial do Secretário Geral (SRSG), tendo permanecido na função de 1964 a 1967. Com a partida do Embaixador Bernardes estava temporariamente encerrada a participação brasileira na UNFICYP. Na década de 90, a participação seria reiniciada com o envio de dois militares (um oficial e um praça do Exército) para comporem o batalhão argentino, num mecanismo de contrapartida pela participação de militares argentinos no batalhão brasileiro que atuava em Angola. A UNFICYP

tem desdobrado, desde a década de 1960, o efetivo de cerca de 1.100 militares em cada contingente. (FONTOURA, 2009)

Segundo Aguilar (2005), em 1965, o Brasil enviou o Coronel Francisco Boaventura Cavalcanti para representá-lo no Escritório de Representação do Secretário-Geral da ONU em São Domingos (DOMREP). Tal missão ocorreu em paralelo ao desdobramento da Força Interamericana de Paz, cujo componente brasileiro recebeu a denominação de Força Armada Interamericana (FAIBRAS) composta por um batalhão de infantaria e um grupamento de fuzileiros navais, num total de 1.200 homens. Tal desdobramento, embora não pertença ao estudo deste trabalho, por estar sob a égide da Organização dos Estados Americanos, revela a disposição brasileira da busca da paz e a capacidade de comando dos militares brasileiros que lideraram a intervenção.

Também em 1965, em consequência do cessar fogo entre Índia e Paquistão, após os conflitos daquele ano, o CSNU criou uma operação de paz para verificar os termos do tratado de paz na Cachemira e monitorar o retraimento das forças beligerantes às posições anteriores à deflagração do conflito. Para isso, foi criada a Missão de Observação das Nações Unidas entre Índia e Paquistão (UNIPOM), composta por observadores militares de 25 países. Segundo Costa Neto (2003), o Brasil enviou para a UNIPOM, dez oficiais (seis do Exército, dois da Marinha e dois da Força Aérea), os quais tiveram ação destacada no período de setembro de 1965 a março de 1966.

Integrando uma das treze equipes de observadores estabelecidas na região, os brasileiros realizaram patrulhas dentro da área englobada pela UNIPOM; ocuparam postos de observação; deram assistência aos encontros de comandantes indianos e paquistaneses; supervisionaram a troca de prisioneiros de guerra, de corpos e a destruição de defesas permanentes estabelecidas durante os conflitos, realizaram reconhecimento aéreo e terrestre. A missão foi encerrada após a retirada dos contendores das áreas ocupadas, em 1º de março de 1966. (AGUILAR, 2005, p.30)

Com o retraimento do Embaixador Bernardes, que atuou na UNFICYP até 1967 como Representante Especial do Secretário-Geral, seguiu-se um período de mais de duas décadas sem o envio de brasileiros (civis ou militares) para comporem as operações de paz das Nações Unidas. Nesse período, o Brasil ficou

ausente de cinco missões: da Força de Emergência das Nações Unidas II (UNEF II), em 1973; da Força de Observação do Desengajamento das Nações Unidas (UNDOF), a partir de 1974; da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), desdobrada a partir de 1974; da Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas para Afeganistão e Paquistão (UNGOMAP), desdobrada em 1988; e do Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas no Irã e Iraque (UNIIMOG), desdobrado em 1988. Cabe ressaltar que da UNIFIL, o Brasil viria a participar no ano de 2011. Os motivos dessa ausência nos esforços internacionais de busca e manutenção da paz mundial constam do Capítulo 5 deste trabalho.

3.2.2 Operações desdobradas entre 1989-1999

No final dos anos 80, após longo tempo sem o envio de tropas, militares isolados ou mesmo diplomatas, o Brasil renasce para as operações de paz. Esse reinício se daria em continente africano, mais precisamente em Angola. Em 1975, após a independência de Portugal, Angola viu-se mergulhada em guerra civil, com os partidos apoiados por potências externas, no contexto da Guerra Fria. Após longo e indefinido combate, foi assinado, em 1988, o acordo de paz, que previa a retirada das forças cubanas, estimadas em 50 mil combatentes. Para supervisionar a repatriação dessas tropas, o Conselho de Segurança criou em janeiro de 1989, a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I (UNAVEM I). Segundo o Exército Brasileiro (2011) essa operação de observação foi confiada ao General Péricles Ferreira Gomes que desempenhou a função de Chefe dos Observadores Militares. Adicionalmente, o Brasil enviou ao longo dos dois anos de duração da missão, 14 oficiais do Exército e Marinha, que desempenharam a função de observador militar. A UNAVEM I desdobrou o efetivo de cerca de 70 observadores militares em cada contingente.

Em 1989, a América Central (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua) vivia os efeitos dos conflitos intestinos influenciados pela Guerra Fria, onde movimentos revolucionários mantinham as sociedades divididas. Com o novo panorama internacional decorrente da queda do muro de

Berlim, a possibilidade de reconciliação nacional fez com que os mandatários solicitassem, de forma conjunta, o apoio das Nações Unidas para avaliar o processo de pacificação. Inicialmente, o General Péricles Ferreira Gomes, que desempenhava função na UNAVEM I, foi enviado em missão de reconhecimento. Como consequência do relatório apresentado, foi estabelecido o Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA). O Brasil contribuiu com 34 oficiais do Exército e Marinha. Com a normalização da vida institucional na Nicarágua, a missão foi encerrada em 1991, mas novas missões específicas tiveram que ser desdobradas em El Salvador e Guatemala. A ONUCA desdobrou o efetivo de aproximadamente 1.000 militares em cada contingente. (FONTOURA, 2009, p. 37-39)

Em 1991, as Nações Unidas foram chamadas para dar prosseguimento ao processo de paz em Angola, desta vez, por meio da monitoração do cessar-fogo e da fiscalização do processo de pacificação política, que culminaria com as eleições legislativa e presidencial, em 1992. Para isso, foi aprovado o estabelecimento da Missão das Nações Unidas em Angola II (UNAVEM II), composta por observadores militares, observadores policiais, equipes médicas e observadores eleitorais. Segundo o sítio do Exército Brasileiro (2011), o Brasil enviou para essa missão um total de 63 observadores militares e 39 observadores policiais. Além disso, foi enviada uma equipe de saúde do Exército, integrada por 14 militares e um efetivo de 4 observadores eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para monitorar as eleições de setembro de 1992. É digna de nota, ainda, a manutenção do General Péricles Ferreira Gomes, no comando dos observadores militares, no período de maio a setembro de 1991. Entretanto, a missão não logrou a paz em Angola e os conflitos recomeçaram no final de 1992, para durarem mais dois anos. A UNAVEM II desdobrou o efetivo de cerca de 350 observadores militares, 125 observadores policiais, 14 médicos em cada contingente. Foram ainda empregados 400 observadores eleitorais no pleito de 1992. (AGUILAR, 2005)

Em 1991, o Conselho de Segurança criou a Missão de Observadores das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL) para dar prosseguimento aos trabalhos

da ONUCA no território salvadorenho. Fontoura destaca a complexidade e a variedade de missões que foram realizadas naquela operação:

O Conselho de Segurança da ONU criou, em maio de 1991, a Missão de Observadores das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL), com o mandato sem precedentes em sua abrangência: servir de ligação entre a guerrilha e o governo, supervisionar a separação e a concentração de forças dos dois lados; monitorar a dissolução do aparato policial; acompanhar as atividades dos policiais na manutenção da ordem pública; colaborar com a criação de uma nova polícia calcada na observância irrestrita dos direitos humanos; auxiliar no fortalecimento das instituições do Estado; especialmente o poder judiciário e a procuradoria para a defesa dos direitos humanos; apoiar os esforços voltados para a reintegração de ex-combatentes à vida social e econômica; acompanhar os projetos de transferência de terras (reforma agrária); e observar a realização de eleições gerais, livres e democráticas. (FONTOURA, 2009, p. 43)

Para cumprir a missão, a ONUSAL, de acordo com as novas tendências para as operações de paz, foi composta por três estruturas: a militar, a policial e a de direitos humanos. A ONUSAL desdobrou um efetivo de aproximadamente 380 observadores militares em cada contingente. A contribuição brasileira foi bastante significativa, segundo Fontoura:

Entre 1992 e 1995, foram cedidos 63 militares para atuarem como oficiais de ligação, membros do Estado-Maior e observadores militares na ONUSAL; 48 eram do Exército, 12 da Aeronáutica e 3 da Marinha. No início da missão, entretanto, muitos militares foram transferidos da ONUCA, o que aumentaria o total do contingente brasileiro. Ademais, foram enviados 15 policiais militares para as funções de observadores policiais, cedidos pelo Distrito Federal e pelo Rio Grande do Sul, e cinco observadores eleitorais, da Justiça Eleitoral, para monitorar as eleições de 1994. O efetivo brasileiro foi o segundo maior presente no terreno. (FONTOURA, 2009, p. 44)

Em 1992, as Nações Unidas foram chamadas para supervisionar o processo de paz em Moçambique. Para isso, foi criada, em dezembro daquele ano, a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) com um mandato bastante amplo, com atividades nas áreas política, militar, policial, eleitoral e humanitária. O Brasil participou efetivamente desse processo de paz com o envio de militares (tropa), policiais e observadores eleitorais. No que tange ao componente militar, segundo o Exército Brasileiro (2011), de janeiro de 1993 a dezembro de 1994, 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. A ONUMOZ desdobrou um efetivo de cerca de 3.900 militares em cada contingente. Sobre esse efetivo, Fontoura (2005) descreve que,

as consultas foram entabuladas em setembro de 1993 para o Brasil substituir o contingente italiano na ONUMOZ, mediante a cessão de um batalhão de infantaria de 850 homens. No entanto, o contingente italiano só foi parcialmente repatriado em fins de 1993. Este fato e a evolução favorável do processo de paz levou o SGNU a reformular o pedido feito ao Brasil para que enviasse então apenas uma companhia de infantaria de 170 homens, a fim de atuar na Zambésia, na região central de Moçambique. (FONTOURA, 2005, p. 214)

Além disso, o General Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva exerceu a função de *Force Commander* da ONUMOZ, entre fevereiro de 1993 e fevereiro de 1994. Segundo Silva (2005, p. 59), para cumprir sua missão, a ONUMOZ estava organizada como uma típica operação de 2ª geração: um componente policial, uma divisão militar, uma divisão humanitária, uma divisão eleitoral e uma divisão administrativa. Segundo Fontoura (2009), esse foi o maior contingente policial jamais mobilizado pelo Brasil para participar de uma operação de paz da ONU. Além do componente militar, o Brasil enviou 15 observadores eleitorais com destacada atuação nas eleições de outubro de 1994.

Segundo Aguilar (2003), o fim da Guerra Fria e a morte do Marechal Tito, dentre outros motivos, levaram à desintegração da Iugoslávia. As independências da Eslovênia e da Croácia, em junho de 1991, serviram de estopim para um sangrento conflito interno, onde, por um lado a Sérvia procurou manter a unidade, sob sua liderança, e, por outro, Croácia, Eslovênia, Bósnia-Herzegovina, Macedônia e Montenegro buscaram sua autonomia. Em março de 1992, as Nações Unidas estabeleceram a Força de Proteção das Nações Unidas na ex-Iugoslávia (UNPROFOR) para criar as condições necessárias para a celebração de um acordo de paz nas ex-repúblicas iugoslavas e fornecer a segurança às operações de ajuda humanitária. A missão foi precedida por um embargo de armas para todos os contendores e pelo envio de uma equipe de oficiais de ligação, a fim de garantir os termos do acordo até o desdobramento da UNPROFOR. Para essa missão precursora, foram convidados oficiais que

estavam servindo em missões já em andamento. Segundo Aguilar (2005), o Brasil autorizou a participação de três oficiais do Exército que estavam, originalmente, cumprindo missão na UNAVEM II (Angola). A UNPROFOR desdobrou um efetivo aproximado de 38.000 militares, 680 observadores militares e 800 observadores policiais.

Segundo Aguilar (2005) com o desdobramento efetivo da UNPROFOR, que durou no período de 1992 a 1995, o Brasil participou com 90 observadores militares e 23 observadores policiais. Além disso, é digna de nota a nomeação do General Newton Bonumá dos Santos, para desempenhar a função de Chefe dos Observadores Militares, a partir de dezembro de 1994. Ainda em 1994, o chefe do Escritório de Assuntos Cíveis da UNPROFOR era o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, que viria a desempenhar funções de relevo em outras operações posteriores e falecer num atentado terrorista, no cumprimento de uma missão das Nações Unidas no Iraque.

O mandato incluía ainda a presença de observadores e oficiais de ligação na Iugoslávia e na Eslovênia. No auge da missão, o efetivo chegou a mais de 38 mil militares componentes de tropas armadas, 684 observadores militares, 803 policiais, 2017 funcionários civis da ONU e 2615 civis locais recrutados. O Brasil participou entre 1992 e 1995 com 90 observadores militares e 23 policiais. Um oficial general brasileiro comandou os observadores militares entre novembro de 1994 e novembro de 1995. (AGUILAR, 2005, p.36)

Durante a atuação da UNPROFOR, foi registrado um momento de grande apreensão por parte do contingente brasileiro no episódio em que observadores militares foram feitos reféns pelos sérvios, para servir de escudos humanos e evitar a ação da aviação da OTAN. Dentre esses observadores estavam os Capitães Harley Alves e João Batista Leonel Filho, do Exército, conforme descrito por Souza (1999), na dissertação “Situações Críticas Vividas por Oficiais do Exército no Cumprimento da Missão de Observador Militar das Nações Unidas”, da ECEME.

Em junho de 1993 foi estabelecida a Missão de Observação das Nações Unidas em Uganda e Ruanda (UNOMUR), na fronteira entre os dois países, para verificar as alegações feitas pelo governo de Ruanda (hutus) de que a Frente Patriótica Ruandesa (tutsis) estaria recebendo apoio militar de Uganda. Segundo

o Exército Brasileiro (2011), o Brasil enviou 10 observadores militares (quatro do Exército, três da Marinha e três da Força Aérea) e uma equipe médica composta por três militares, que atuaram até setembro de 1994. Essa operação, que desdobrou o efetivo aproximado de 80 observadores militares a cada contingente, presenciou o mundialmente divulgado genocídio ocorrido em Ruanda, em abril de 1994.

Entre 1975 e 1978, mais de um milhão de pessoas foram mortas pelo Khmer Vermelho, no Camboja. Com o fim da Guerra Fria, as facções, que disputaram o poder por décadas e possibilitaram o morticínio de tantas pessoas, ficaram enfraquecidas e decidiram pôr termo a guerra civil. Em 1991, foram celebrados os acordos de paz e às Nações Unidas foram delegados todos os poderes necessários para assegurar que o tratado fosse respeitado. A missão atribuída à ONU foi complexa com enfoque na difusão e defesa dos direitos humanos, organização e condução de eleições, reorganização das forças de segurança, restabelecimento da ordem pública, reassentamento dos deslocados e refugiados e reabilitação da infraestrutura do país. Para isso, foi estabelecida a Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC). O Brasil participou com uma equipe de 19 observadores eleitorais que, em maio de 1993 reafirmavam o compromisso brasileiro com a democracia e os princípios do estado de direito, por meio da supervisão do processo eleitoral cambojano. A UNTAC desdobrou o efetivo de cerca de 15.000 militares, 900 observadores militares e 3.500 observadores policiais, a cada contingente. (FONTOURA, 2009)

Entre 1989 e 2003, a Libéria mergulhou em uma guerra civil. Desde 1990, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) havia intervido para assegurar a paz e não permitir que o conflito se alastrasse na região. Em 1993, as Nações Unidas estabeleceram a Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL) para colaborar no entendimento entre o novo governo constituído e a ECOWAS, com a finalidade de estabelecer um tratado de paz, uma vez que a imparcialidade daquele órgão regional era questionada pelos liberianos. Devido à premência de tempo, a ONU recorreu à transferência de militares de outras missões correntes. O Brasil participou da UNOMIL com a cessão de três oficiais que estavam designados para a UNAVEM II. A UNOMIL,

que chegou a desdobrar até 300 observadores militares em um único contingente, teve suas atividades encerradas em 1997, após a eleição de Charles Taylor a qual gerou a expectativa do fim dos conflitos.

Em novembro de 1994, foi dado novo passo em direção à paz em Angola. UNITA e o governo estabelecido (MPLA) aceitam o cessar-fogo e solicitam nova intervenção da ONU. É desdobrada, a partir de fevereiro de 1995, a Missão das Nações Unidas em Angola III (UNAVEM III), mais robusta que as anteriores, para evitar nova regressão ao conflito armado. A UNAVEM III desdobrou o efetivo aproximado de 3.600 militares, 280 observadores militares e 290 observadores policiais, a cada contingente. Nas palavras de Fontoura (2009):

O Brasil, com o consentimento do Congresso Nacional, participou da UNAVEM III de agosto de 1995 a julho de 1997. Tornou-se o maior contribuinte de tropas da Missão que, durante dois anos, foi a maior operação de paz das Nações Unidas. Em 1996, o envolvimento militar em Angola levou o Brasil a ser o quarto maior contribuinte de tropas para as missões de paz da ONU. O Brasil cedeu um Batalhão de Infantaria, com efetivo de 800 homens (desdobrados em três companhias de infantes do Exército e uma de Fuzileiros Navais); uma companhia de Engenharia, com 200 homens (incluindo 40 fuzileiros navais especialistas em desativar minas); e dois Postos de Saúde Avançados, com 20 homens cada, sendo um do Exército e outro da Marinha. Além da tropa, o Brasil contribuiu com oficiais de estado-maior, observadores militares e observadores policiais. Ao todo, foram cedidos 4.174 militares e 48 observadores policiais durante os dois anos de atividades da UNAVEM III. (FONTOURA, 2009, p. 152)

Em março de 1995, a UNPROFOR sofreu uma reestruturação. A UNPROFOR original ficou restrita à região da Bósnia Herzegovina; a Missão das Nações Unidas para Restaurar a Confiança na Croácia (UNCRO), limitada à região da Croácia; e a Missão das Nações Unidas de Deslocamento Preventivo (UNPREDEP), para atuar na região da Macedônia. (AGUILAR, 2003, p.130)

No que diz respeito à UNCRO, o Brasil participou com dois observadores militares e três observadores policiais, os quais foram remanejados para esta missão após o término do mandato da UNPROFOR, para qual estavam originalmente designados. Segundo as Nações Unidas (2012b), a missão foi encerrada em janeiro de 1996, após ter desdobrado o efetivo aproximado de 6.500 militares, 190 observadores militares e 300 observadores policiais, no período de março de 1995 a janeiro de 1996.

Quanto à UNPREDEP, o Brasil participou com um efetivo de cinco observadores militares que atuaram em solo da Macedônia, agora renomeada ex-República Iugoslava da Macedônia (FYROM). Essa missão teve a peculiaridade de constituir a primeira oportunidade em que houve o deslocamento e posicionamento preventivo de tropas para evitar o alastramento da guerra que se desenvolvia em outras regiões da ex-Iugoslávia. O Brasil atendeu à solicitação da ONU com a cessão de 5 observadores militares, de 1995 a 1999. Segundo as Nações Unidas (2012b), a UNPREDEP desdobrou um efetivo de aproximadamente 1.050 militares, 35 observadores militares e 26 observadores policiais, a cada contingente.

Ainda no contexto dos conflitos na ex-Iugoslávia foram desdobradas outras duas operações de paz das Nações Unidas. Em 1996, o Conselho de Segurança compôs a Missão das Nações Unidas em Prevlaka (UNMOP). Substituindo a UNCRO, monitorar a desmilitarização da região da Península da Prevlaka, uma área estratégica disputada pela Croácia e República da Iugoslávia. A UNCRO empregou um efetivo de 28 observadores militares em cada um dos contingentes, no período de fevereiro de 1996 a dezembro de 2002. Desses, o Brasil participou com dez observadores militares, cinco dos quais da Aeronáutica, quatro do Exército e um da Marinha. (AGUILAR, 2005)

O êxito da UNAVEM III, em Angola, foi apenas parcial. Em que pese o novo governo de reconciliação estar empossado, a UNITA permaneceu com suas ações militares no interior de Angola, desestabilizando o quadro político. Com o fim do mandato da UNAVEM III, em junho de 1997, a ONU estabeleceu nova missão em Angola: era a Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA). Segundo o Exército Brasileiro (2011), o Brasil participou com três oficiais para o Estado-Maior, 19 observadores militares e 14 observadores policiais, ao longo da operação. Além disso, foi mantida uma equipe médica composta por 15 militares, que foi desdobrada na capital Luanda. Essa missão, que teve seu efetivo muito reduzido em relação à UNAVEM III, presenciou uma rápida deterioração do processo de paz. A MONUA chegou a empregar 3000 militares, 250 observadores militares e 290 observadores policiais, em um único contingente. Em fevereiro de 1999, após pouco mais de um ano de operação, o

governo angolano solicitou a retirada da MONUA e o escritório foi movido para Nova Iorque.

Quando o Timor Leste proclamou sua independência de Portugal, em 1975, a guerra civil que se seguiu levou a Indonésia a perceber a possibilidade de intervir, anexando-o, em julho de 1976. Até os anos 90, a comunidade internacional não deu a devida atenção ao Timor Leste, que durante 24 anos ficou sob o domínio dos indonésios. Em 1999, foi celebrado um acordo que previa uma consulta popular sobre a autonomia dos timorenses em relação à Indonésia. Para auxiliar nesse intento, a ONU criou, a partir de junho de 1999, a Missão das Nações Unidas em Timor Leste (UNAMET), com a finalidade de realizar a consulta popular e proporcionar a transição subsequente. O Brasil participou da UNAMET com cinco oficiais de ligação e cinco observadores policiais. Além do efetivo militar, foram enviados dez observadores eleitorais para auxiliar na consulta popular. (FONTOURA, 2009)

Após a realização da consulta popular no Timor Leste, o resultado apontou para a independência em relação à Indonésia. Em consequência, milícias indonésias desencadearam uma campanha de violência. Praticamente todo efetivo da UNAMET teve que ser evacuado para a Austrália. A Indonésia reconheceu a incapacidade de conter a violência generalizada e aceitou a oferta da ONU para buscar a estabilidade no Timor Leste. Foi criada, em setembro de 1999, sob a liderança da Austrália, a Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET), que contou com a participação de um pelotão de polícia do Exército, com aproximadamente 50 militares. Essa força se assemelhou ao papel desempenhado pela FAIBRAS, por ocasião da intervenção da OEA na República Dominicana.

As dificuldades econômicas por que tem passado o país também restringe a participação de forças militares. O caso do Timor Leste é um exemplo do condicionamento da decisão de participar e do efetivo a ser empregado ao parecer da equipe econômica do governo. Naquele caso, tal parecer foi fundamental na decisão de enviar, inicialmente, apenas um pelotão de Polícia do Exército, quando a comunidade internacional esperava uma participação com maior efetivo brasileiro na pacificação do Timor. (Aguilar, 2005, p.23)

Assim que a situação voltou à calma, por intervenção da INTERFET, a ONU, em outubro de 1999, desdobrou a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET), com a missão de administrar a transição da soberania da Indonésia para os timorenses. Destacou-se nessa oportunidade, Sérgio Vieira de Mello, no desempenho da função de Representante Especial do Secretário Geral da ONU na missão. Para essa missão, o Brasil manteve o envio do pelotão de polícia do Exército (70 homens), a partir de fevereiro de 2000. No total, foram enviados cerca de 480 brasileiros que desempenharam diversas funções eleitorais, policiais e militares. A UNTAET chegou a empregar o efetivo aproximado de 6.300 militares, 1.300 observadores policiais e 120 observadores militares, em um único contingente. Cumpre destacar o papel de liderança desempenhado por militares brasileiros na missão:

O coronel João Tranquilo Beraldo foi subchefe do Grupo de Observadores Militares da UNTAET no período de setembro de 2000 a outubro de 2001, ajudando a comandar um efetivo de 162 oficiais procedentes de 24 países. Em seguida, o General Sérgio Lineu Vasconcelos Rosário assumiu a chefia do grupo, em julho de 2001. Tais designações relevam o elevado conceito granjeado pelos oficiais brasileiros em Timor Leste. O Brasil ocupou duas posições policiais de destaque. O Major Henrique Lima Castro Saraiva, da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMRJ), assumiu o comando dos policiais da UNTAET em 2000, sendo responsável por 1.300 policiais de 39 países. Na mesma missão, o Major Sérgio do Carmo Schalioni, também da PMRJ, tornou-se chefe da Unidade de Policiamento Comunitário. O policiamento comunitário muito contribuiu para criar uma imagem positiva da polícia junto aos timorenses, marcada pelos abusos cometidos durante a ocupação indonésia. (FONTOURA, 2009, p.260)

Em 1999, as Nações Unidas mobiliaram a Autoridade Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK). Embora não seja considerada uma operação de paz, é digna de nota pelo fato de ter tido o brasileiro Sérgio Vieira de Mello desempenhando a função de Representante Especial do Secretário Geral, interinamente, até a chegada do designado de fato para a função. Ainda para essa missão, o Brasil designou 11 observadores policiais, no período de 2003 a 2007. (AGUILAR, 2005).

Com a morte de Jonas Savimbi, líder da UNITA, em fevereiro de 2002, o processo de reconciliação, em Angola, teve novo ânimo. Novos entendimentos foram realizados entre o governo e as novas lideranças da UNITA. Nesse clima

favorável, a ONU conseguiu estabelecer nova missão, a Missão das Nações Unidas em Angola (UNMA). Segundo o Exército Brasileiro (2011), o Brasil participou da UNMA por meio do envio de três oficiais do Exército que atuaram como oficiais de ligação e assessores militares, no período de agosto de 2002 a fevereiro de 2003.

3.2.3 Operações desdobradas a partir de 2000

Após a independência do Timor-Leste, em maio de 2002, a ONU decidiu continuar com o apoio prestado pela UNTAET, desdobrando nova missão: a Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste (UNMISSET). A operação desdobrada tinha a missão de prover assistência técnica ao governo timorense até que tivesse condições de exercer a autoridade em todo o território. É digno de nota nesta missão, a primeira militar brasileira a integrar uma operação de paz: a capitã médica Ângela Tavares Bezerra, no período entre 2003 e 2004. Ao todo o Brasil participou com cerca de 550 militares, policiais e civis, até o final da missão em maio de 2005. Segundo as Nações Unidas (2012b), a UNMISSET chegou a desdobrar o efetivo de aproximadamente 4.700 militares e 770 observadores policiais, em um único contingente.

Em janeiro de 2003, foi assinado um acordo de paz que colocou fim a guerra civil que estava desestabilizando a Costa do Marfim, desde setembro de 2002. Tão logo foi assinado o acordo de paz, a França, país que havia colonizado a Costa do Marfim, enviou um efetivo de 4000 soldados, com o endosso da ONU, para assegurar a paz na região. No período de maio de 2003 a abril de 2004, a ONU desdobrou a Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI), a qual teve a incumbência de realizar a ligação entre as tropas francesas, o governo marfinense e os rebeldes, a fim de assegurar os termos do tratado e dar legitimidade ao processo. O Brasil participou com quatro militares da MINUCI, desempenhando a função de oficiais de ligação. Como produto final da MINUCI, foi elaborado um relatório o qual recomendava a instalação de uma missão robusta com o efetivo de 6.200 militares. Para cumprir seu mandato a MINUCI

empregou o efetivo aproximado de 26 oficiais de ligação, em cada contingente. (FONTOURA, 2009)

Em 2003, um novo movimento rebelde se manifesta na Libéria, e consegue a deposição de Charles Taylor. Houve nova intervenção da ECOWAS para garantir a estabilidade do país. A ONU para apoiar o processo de paz, estabeleceu a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), em setembro daquele ano. O Brasil tem cedido, desde então, para a UNMIL, três oficiais para desempenharem a função de oficiais de ligação. Segundo as Nações Unidas (2012), a UNMIL tem empregado, até os dias atuais, o efetivo aproximado de 7.800 militares, 130 observadores militares e 1.300 observadores policiais, em cada contingente.

Em 2004, a ONU estabeleceu a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI), que substituiu a MINUCI, com um mandato complexo para manter o fim das hostilidades, desarmamento e reintegração de ex-combatentes, apoio às eleições e reformulação das forças de segurança. Segundo Fontoura (2009), entre abril de 2004 e fins de 2007, o Brasil cedeu à UNOCI 25 militares, 16 dos quais do Exército, seis da Marinha e três da Força Aérea, que têm cumprido tarefas de oficiais de estado-maior e observadores militares. Pelas regras vigentes, os militares brasileiros atuam desarmados, garantindo a necessária isenção para transitar em todo o território marfinense, esteja ele sob controle das *Forces Nouvelles* ou do governo constituído. A missão ainda se encontra em pleno desenvolvimento e segundo o Exército Brasileiro (2011), o Brasil tem participado com sete militares, sendo quatro do Exército, dois da Marinha e um da Força Aérea. A UNOCI para cumprir seu mandato tem desdobrado o efetivo de cerca de 9.400 militares, 200 observadores militares e 1.350 observadores policiais, em cada um de seus contingentes.

Ainda em 2004, após a renúncia do Presidente Jean Bertrand Aristide, no Haiti devido ao golpe promovido por ex-militares e policiais, as Nações Unidas foram chamadas a intervir para apoiar a transição política pacífica e manter a segurança interna. Para isso, foi formada, sob a liderança norte-americana, a Força Multilateral Interina para o Haiti (FMIH). Essa força foi substituída, em junho daquele ano, pela Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti

(MINUSTAH), uma operação de paz multidimensional. Até o terremoto, em janeiro de 2010, o Brasil esteve enviando um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia, um grupo operativo de fuzileiros navais e oficiais de estado-maior, num total de aproximadamente 1.200 homens, realizando rodizio a cada seis meses. Após aquele incidente o efetivo foi aumentado, e hoje, atuam em solo haitiano, dois batalhões de infantaria com um efetivo aproximado de 2.000 militares. Até 2007, o Brasil também contribuiu com observadores policiais. Cabe ainda ressaltar que o componente militar da missão, é liderado por um oficial general brasileiro, o qual possui um efetivo de 7.500 militares sob seu comando. Essa tem sido a mais significativa participação brasileira em missões de paz com um total de mais de 20.000 homens enviados para operar em terras haitianas.

Após 21 anos de guerra civil, as disputas étnicas, religiosas e econômicas entre o norte e sul do Sudão tiveram fim com o acordo de paz, em janeiro de 2005. A ONU, em março daquele ano, estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Sudão, para monitorar a implementação dos termos do acordo de paz. Segundo Fontoura (2009), desde o início da UNMIS, o Brasil esteve comprometido em participar como parte de sua contribuição para o fortalecimento das operações de paz e da solidariedade com os países africanos. Segundo o Exército Brasileiro (2011), entre março de 2005 e fins de 2007, o Brasil cedeu 61 militares, 52 dos quais do Exército, sete da Força Aérea e dois da Marinha. Ademais, foram enviados oito policiais militares ao Sudão, cinco dos quais do Distrito Federal e três do Rio de Janeiro. O contingente brasileiro somou 69 pessoas naquele período. Segundo as Nações Unidas (2012b), a operação desdobrou aproximadamente 9200 militares, 460 observadores militares e 630 observadores policiais, em cada contingente, ao longo de mais de 6 anos de duração. A UNMIS teve suas atividades encerradas em julho de 2011, após o referendo que marcou a separação entre Sudão e Sudão do Sul. Após o encerramento da operação, a ONU criou duas novas missões: Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) e Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA), para darem continuidade ao trabalho da UNMIS. O Brasil continua contribuindo até o presente momento, com uma média de 13 observadores militares e 5 observadores policiais, por ano.

Na sequência dos trabalhos da UNMISSET, as Nações Unidas desdobraram o Escritório das Nações Unidas em Timor Leste (UNOTIL). Essa missão, desprovida de tropas, tinha como cerne o desenvolvimento da democracia e do respeito aos direitos humanos. O Brasil contribuiu para essa operação com seis oficiais (três da Marinha e três do Exército) e seis oficiais policiais militares, que estavam servindo na UNMISSET e terminaram suas designações na nova operação. (FONTOURA, 2009)

Em 1997, as questões de fronteira não resolvidas por ocasião da independência da Eritreia em relação à Etiópia originaram uma nova série de conflitos. Esses conflitos, que resultaram em 100.000 mortos e feridos, tiveram fim com um acordo de paz celebrado em junho de 2000. As Nações Unidas, com a finalidade de avaliar o tratado de cessar-fogo, desdobrou a Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia (UNMEE). O Brasil participou da missão com um total de 12 observadores militares, que operaram na região, a partir de 2006 até julho de 2008, quando a missão foi encerrada. Segundo as Nações Unidas (2012b), a UNMEE, para cumprir seu mandato, empregou o efetivo de cerca de 3900 militares e observadores militares, e 210 observadores policiais, a cada contingente, nos 8 anos de duração da operação.

Em maio de 2006, novos episódios de violência no Timor Leste levaram as Nações Unidas a uma nova intervenção militar, liderada pela Austrália e Nova Zelândia. O Conselho de Segurança decidiu criar a Missão Integrada das Nações Unidas em Timor Leste (UNMIT), a qual se encontra desdobrada até os dias atuais. O Brasil tem participado da UNMIT com 15 observadores policiais e 3 observadores militares, a cada ano. A UNMIT tem desdobrado o efetivo aproximado de 1.200 observadores policiais e 30 oficiais de ligação, a cada contingente.

Após dez anos de guerra civil no Nepal, em novembro de 2006, foi celebrado um acordo de paz entre o governo de coalizão e os guerrilheiros maoístas. Para apoiar tal acordo, as Nações Unidas estabeleceram a Missão Política das Nações Unidas no Nepal (UNMIN). O Brasil contribuiu com a missão por meio do envio de seis oficiais (dois do Exército e quatro da Marinha), a partir de fevereiro de 2007, para desempenharem a função de observador militar.

Posteriormente, a equipe foi reforçada com a chegada do Coronel Fernando Rodrigues Goulart, que recebeu a missão de comandar um dos setores da missão. No total o Brasil cedeu sete militares para a missão.

Segundo Fontoura (2009), desde 1979, quando a Mauritânia renunciou às suas pretensões na disputa com o Marrocos sobre o Saara Ocidental, o conflito se voltou para a resistência oferecida pela Frente Popular de Libertação de Saguia el Hamra e Rio de Oro (Frente Polisário) em relação aos marroquinos. Em 1988, com o cessar-fogo houve a solicitação para que as Nações Unidas oferecessem propostas para restaurar a paz na região. Em consequência, a partir de abril de 1991, o Conselho de Segurança estabeleceu a Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO). O referendo, inicialmente, marcado para 1992, não aconteceu e, desde então, o mandato da missão tem sido, sistematicamente, renovado até o presente momento. O Brasil tem participado da missão, desde novembro de 2007, com dez observadores militares. Segundo as Nações Unidas (2012a), a operação tem empregado cerca de 200 observadores militares, a cada contingente.

Em busca de solução para os problemas dos refugiados no Chade e República Centro Africana, foi estabelecida em setembro de 2007, a Missão das Nações Unidas no Chade e República Centro Africana (MINURCAT). O Brasil participou da missão com seis oficiais (quatro do Exército e dois da Marinha) que desempenharam a função de oficial de ligação, no período de agosto de 2008 a agosto de 2010. A MINURCAT empregou aproximadamente 3.500 militares, 24 observadores militares e 260 observadores policiais, a cada contingente.

Recentemente, o Brasil decidiu colaborar com o infundável conflito entre Israel e Líbano. Desdobrada desde 1978, a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) possuía a missão básica de monitorar o retraimento das forças israelenses, após o conflito daquele ano. O mandato da missão foi atualizado duas vezes, após os conflitos em 1982 e 2000. Em 2006, após o último embate entre o Hezbollah e as Forças de Defesa de Israel, a missão se tornou mais robusta e, com a atualização do mandato, recebeu a missão adicional de fiscalizar o embargo de armas ilegais na região. O Brasil tem contribuído, desde 2011, com a fragata capitânia do componente naval da missão (com o efetivo de

aproximadamente 250 marinheiros), caracterizando, hoje, o seu segundo maior efetivo militar desdobrado em operações de paz. Além disso, o Almirante Luis Henrique Carolli assumiu o componente naval da operação, de fevereiro de 2011 a fevereiro de 2012, quando foi substituído pelo Almirante Wagner Lopes de Moraes Zamith, demonstrando o reconhecimento e confiança das Nações Unidas no trabalho e espírito de liderança dos oficiais brasileiros. Segundo as Nações Unidas (2012a), a UNIFIL possui, atualmente, o efetivo de aproximadamente 12.000 militares em operação.

A última missão a que o Brasil aderiu, também diz respeito a um conflito no Oriente Médio. O Brasil está enviando dez militares para desempenharem a função de observadores militares na crise da Síria. Em respeito à decisão da ONU que desdobrou a Missão das Nações Unidas de Supervisão da Síria (UNSMIS), o Brasil decidiu enviar três oficiais do Exército, quatro oficiais da Marinha e outros três da Força Aérea, para se juntarem ao Capitão de Mar e Guerra Alexandre Feitosa, da Marinha do Brasil, que se encontra supervisionando o conflito naquele país desde o início da operação de paz das Nações Unidas. Segundo as Nações Unidas (2012a), 300 militares compõem a força de paz cujo mandato, até o presente momento, se resume a monitorar a situação para subsidiar futuras ações da comunidade internacional.

3.3 EMPREGO ATUAL DE BRASILEIROS EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2012), o Brasil até o momento participou de mais de 30 operações de paz, empregando um efetivo de aproximadamente 17.000 homens. Esses números necessitam atualização, pois apenas para o Haiti, nesses oito anos de desdobramento desde 2004, foram enviados mais de 20.000 homens. Embora tenha enviado militares, policiais e diplomatas para os mais distantes lugares, apenas para oito operações foram cedidas tropas: Suez (1956), Congo (1960), Moçambique (1992), Angola (1994), Timor Leste (1999 e 2002), Haiti (2004) e Líbano (2011).

No momento, o Brasil encontra-se representado por um efetivo aproximado de 2.000 homens desdobrados em 10 das 17 operações de paz correntes, além de militares que integram os escritórios das Comissões de Consolidação da Paz que operam na Guiné Bissau e Senegal. Esse efetivo coloca o Brasil, segundo as Nações Unidas (2012), na 11ª posição dentre os países contribuintes de tropas para operações de paz, atrás de Bangladesh, Paquistão, Índia, Etiópia, Nigéria, Egito, Ruanda, Jordânia, Nepal e Gana. Cabe destacar que, em 2003, o Brasil ocupava a 47ª posição como contribuinte de tropas, com apenas 79 homens.

É interessante a relação existente entre a participação em operações de paz e a ocupação, pelo Brasil, de uma cadeira não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Segundo as Nações Unidas (2012) o Brasil ocupou aquele assento em dez oportunidades (1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968-1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, e 2010-2011), compartilhando com o Japão o título de países que mais participaram do Conselho de Segurança, fora o P5. No que tange ao desdobramento recente de tropas brasileiras (pós Guerra Fria) apenas o envio de efetivo para Moçambique não estava enquadrado por uma Resolução emitida com a participação direta brasileira no Conselho de Segurança.

No que diz respeito às formas de participação nas operações de paz, pode-se dividi-las em missões individuais e emprego coletivo. As missões individuais são caracterizadas pelo emprego de observadores militares, de observadores policiais, de membros do poder judiciário eleitoral e de diplomatas. O emprego coletivo tem se caracterizado pelo emprego de forças militares constituídas, sobretudo por tropas de infantaria, engenharia, aviação e de saúde.

Segundo Lannes (1998), mais recentemente, o Brasil tem procurado enviar oficiais para cumprir missões de comando e de estado-maior nas operações de paz, além de ocupar oito cargos no próprio Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). Essa ocupação tem duplo viés, pois, além de projetar a capacidade de seus quadros e, conseqüentemente, projetar o Brasil no sistema internacional, proporciona que se tenha brasileiros nos órgãos decisores para se ter as melhores condições de emprego das forças nacionais. A Diretriz

Geral do Comandante do Exército (2011-2014), no que concerne às relações institucionais, reflete essa intenção:

Quanto às questões de interesse na área internacional, ressalta a importância de atuar para estabelecer e manter representantes do Exército junto aos órgãos da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos que planejam e supervisionam operações de paz e humanitárias. Nas missões de paz, deverá ser realçada a importância da participação de oficiais do EB em funções de comando e de estado-maior. (PERI, 2011, p. 28)

O Brasil prestigia, prioritariamente, os desdobramentos de forças das Nações Unidas que atuam com o consentimento dos estados ou partes envolvidos no conflito, sobretudo aqueles que atuam amparados pelo Capítulo VI da Carta. Das operações de paz que participou, apenas 2 (Congo e Haiti) possuem um mandato amparado no Capítulo VII da Carta. Entretanto, há que se registrar uma tendência em acompanhar a corrente internacional de se apoiar os desdobramentos com base no Capítulo VII, a fim da defesa da democracia e dos direitos humanos. O Haiti tem caracterizado essa tendência, com a ressalva que o Brasil postergou a intervenção naquele país, ao não integrar as quatro missões que precederam a MINUSTAH, por terem objetivos coercitivos mais claros e definidos.

O governo brasileiro tem dado prioridade ao engajamento nacional em missões nas quais haja claro consentimento das partes e se possível, em que haja outros elementos favoráveis, como afinidades linguísticas, culturais e semelhança de clima. Os recursos são escassos e devem ser empregados da melhor maneira possível, de modo a proporcionar, a um tempo, melhores resultados operacionais para as Nações Unidas e melhores condições de trabalhos aos nossos boinas azuis (pessoal desarmado) e capacetes azuis (pessoal armado) no terreno. (FONTOURA, 2009, p. 18)

A atuação do Brasil em missões de paz pode ser percebida como coerente com os dois elementos críticos para sua entrada na Liga das Nações: os compromissos com a soberania em assuntos internos e para com a necessidade de decisões multilaterais para qualquer recurso à força em assuntos internacionais. Dessa forma, enfatiza-se a preferência, na medida do possível, e em princípio, por ações consentidas. Mas tem apoiado missões coercitivas em tempos recentes, entendendo esse posicionamento como necessário para a construção e reforço de uma agenda multilateral em questões de segurança. (BRIGAGÃO e PROENÇA JÚNIOR, 2002, p 126)

Quanto ao local de emprego das forças militares, o Brasil tem buscado atender às solicitações da ONU para atuar em países com os quais mantem laços culturais e históricos como a África e as Américas, além de um ambiente operacional comum. É visível que os quatro desdobramentos significativos de tropa, no período pós Guerra Fria, ocorreram em países com essas características (Angola, Moçambique, Timor Leste e Haiti). Já no emprego individual, por serem missões genuinamente diplomáticas, essas condicionantes não têm sido consideradas, tendo o espectro de solicitações atendidas abarcado um rol heterogêneo e diversificado de países.

Para alguns autores como Brigagão e Proença Júnior (2002) é digno de nota que a participação constante e pioneira do Brasil em operações de paz tem se furtado das operações mais polêmicas e que, conseqüentemente, trariam maiores dividendos políticos. Isso, segundo aqueles autores, teria dificultado a afirmação brasileira no concerto internacional no que diz respeito à busca da paz e segurança mundiais, conduzindo-o à irrelevância. Entretanto, o envio, posterior ao estudo apresentado por aqueles autores, em 2011, de um efetivo significativo da Marinha ao Líbano para compor a UNIFIL pode estar sinalizando uma mudança desse perfil.

A atuação brasileira em termos de missões internacionais é consistente quando considerada à luz dos princípios de igualdade das nações e apoio a soluções pacíficas que pautam a sua política externa. Há uma distinção brasileira nessa participação: ao contrário de outros países, o Brasil claramente privilegia as regiões que sua política externa considera prioritárias, como as Américas e a África, emprestando a substância da ação ao conceito do entorno pacífico e sua vizinhança. Em termos específicos, a ausência da participação brasileira nas missões mais salientes tem contrastado com sua atuação expressiva e pioneira quando da introdução da ferramenta das missões de paz. Há os que entendem esta relativa ausência como um ponto negativo para o atendimento do pleito brasileiro por um assento permanente num renovado e ampliado Conselho de Segurança. O contraste com o engajamento argentino, que estabeleceu o primeiro centro de treinamento em operações de paz da América Latina, e que tem participado, sem exceção de todas as missões de paz desde 1995, poderia ser entendido como fazendo parte de uma ambição argentina pelo mesmo assento. (BRIGAGÃO e PROENÇA JÚNIOR, 2002, pp.124-125)

Este diagnóstico nos leva ao ponto central do resultado de tais raciocínios: ao pretender evitar qualquer desagrado, o Brasil torna-se irrelevante. Abandona-se, como resultado, qualquer orientação proativa:

a ação acaba quase que exclusivamente reativa. O Brasil precisa ser confrontado com um desafio, constrangido por uma dificuldade, para que seja levado à ação. O uso do poder de barganha acaba pontual e, ocasionalmente, periférico. Assim a ação brasileira necessita de um tipo de empreendimento de maior determinação, timing e senso de oportunidade. O enquadramento que isso demanda, por sua vez, traz consigo a necessidade de se ponderar a questão da concertação da ação política do Estado brasileiro no cenário internacional (BRIGAGÃO e PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 136)

A capacidade de atuar com eficiência nesses desdobramentos tem sido a marca registrada dos contingentes brasileiros. As causas dessa facilidade são inúmeras. Segundo Aguilar (2008), no artigo intitulado “Uma Cultura Brasileira em Operações de Paz”, destacam-se o caráter negociador decorrente da crença que a força somente deve ser utilizada como último recurso; o profissionalismo demonstrado pelos militares; a facilidade de comunicação a despeito da dificuldade com os idiomas local e oficial da missão; a facilidade de relacionamento com diferentes povos e culturas decorrente da intensa miscigenação do povo brasileiro; o espírito de solidariedade consequente das dificuldades pela qual passa a grande maioria dos militares que compõem as tropas brasileiras; o sentimento de horizontalidade, ou seja, ver o outro como igual e não se colocar em um plano superior; o bom humor com a qual enfrenta todas as situações, inclusive as que envolvem risco de morte; a boa vontade de resolver os problemas; e a flexibilidade que lhe confere a capacidade de se adaptar a situações novas. Essa eficiência leva o Brasil a desfrutar da “simpatia internacional” para esse tipo de operação.

O general Meira Mattos, comandante de uma brigada multinacional durante a intervenção da OEA na República Dominicana, em 1965, quanto às características que favorecem a atuação brasileira em operações de paz, destaca que

nosso povo tem alma latina, temperada com pequena dose do pieguismo africano e um pouco da secura e desconfiança do tupi. Em nossa mestiçagem predomina, abundantemente, o sangue branco de origem latina. O brasileiro é bom, é mole de coração. É cristão por fé religiosa e por tradição; de uma forma ou de outra ele se ajusta e se encontra, espiritual e sentimentalmente, nos ditames da moral cristã. Inimigo da brutalidade e da violência. Como coletividade, não possui sentimento nem de superioridade nem de inferioridade. Não faz questão de superar nenhum outro povo, mas não admite que não possa executar tudo aquilo

que os outros são capazes de fazer. Na labuta diária das fábricas e nas oficinas, ou na guerra, tem revelado elevado grau de eficiência técnico-profissional, muitas vezes surpreendente pela falta de preparação adequada, e sempre movido pelo horror que tem em se sentir inferiorizado quando em comparação com os demais. Nosso povo é de tendência tranquila, prefere as soluções pacíficas. Aspira progredir socialmente, alcançar melhores níveis econômicos. Acredita, serenamente, no destino de grandeza do país. (MEIRA MATTOS, 2011, pp.59-60)

Ainda no que diz respeito à capacitação dos recursos humanos, há que se destacar que o Brasil possui um centro de preparação de seus efetivos para atuarem em operações de paz, compartilhando desse privilégio apenas com o Chile e Argentina, no âmbito da América do Sul. Criado em 2005, fruto do aumento da demanda causada pelo envio sistemático de tropa para atuar no Haiti, inicialmente recebeu a denominação de Centro de Instrução de Operações de Paz. Hoje, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), denominação alterada em 2010, passou a preparar efetivos das três Forças, civis, policiais e militares de nações amigas, à luz das diretrizes emanadas pela doutrina onusiana, de acordo com a *Capstone Doctrine* (Nações Unidas, 2008), adaptada às características operacionais das forças brasileiras.

Uma dificuldade enfrentada pelo Brasil para uma participação mais efetiva nas operações de paz é apontada por diversos autores como a falta de coordenação entre os diferentes órgãos envolvidos nessa questão. Segundo Souza e Zaccaron (2006), em 1993, ainda como Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, apresentou uma exposição de motivos à Presidência solicitando a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial a fim de estudar a viabilidade e interesse de aumentar significativamente a participação brasileira em operações de paz. Para tal foram reunidos representantes das Forças Armadas (ainda não havia o Ministério da Defesa), do Ministério da Justiça, do Tribunal Superior Eleitoral, do Congresso Nacional e do Ministério das Relações Exteriores.

Em maio de 1993, o então ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, emitiu à Presidência da República um esclarecimento de motivos que sugeria a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para examinar a possibilidade de o governo brasileiro vir a ter maior engajamento nas Operações de paz. O GTI reuniu representantes das Forças Armadas, do Ministério da Justiça, do Tribunal Superior Eleitoral, do Congresso Nacional e do Itamaraty, e levou em conta as seguintes prioridades em seus debates: a) buscar

aumentar a influencia do Brasil nos órgãos das Nações Unidas que lidam com o assunto, por intermédio da cessão de militares brasileiros ao Secretariado da ONU, b) melhor capacitar nossas embaixadas a acompanhar os contingentes brasileiros no exterior, através da lotação de adidos ou conselheiros militares em postos específicos, c) tornar mais fluida a coordenação entre o Ministério da Justiça, as Forças Armadas e o Itamaraty no que tange à designação de militares e de policiais, bem como entre o TSE e o Itamaraty no que toca à designação de observadores eleitorais, d) buscar atualizar a legislação vigente relativa ao envio de contingentes armados ou desarmados brasileiros ao exterior, em cumprimento às obrigações assumidas pelo Brasil em Organismos Internacionais; e) examinar os diferentes aspectos relacionados com a criação de um corpo de elite nas Forças Armadas que seria adestrado e equipado para atender aos pedidos de colaboração formulados pela ONU, a exemplo do que vem fazendo, entre outros países, a Argentina e a Dinamarca; f) procurar coordenar-se com o Legislativo para dar tratamento célere às questões que envolvem a participação do Brasil nas PKO, tendo em vista a necessidade de atendermos aos prazos de posicionamento solicitados pela ONU; g) aproveitar-se as oportunidades de cooperação que venham a ser identificadas no curso da implementação dos processos de paz (no campo da cooperação técnica e econômico-comercial entre outras possibilidades). (SOUZA e ZACCARON, 2006, p.214)

Destaca-se ainda que a participação atual do Brasil em operações de paz, a despeito da dificuldade que se encontra para operacionalizá-la, tem provocado um aumento significativo no prestígio internacional. Um país pode participar de uma operação estimulado pelo espírito de cooperação, à luz da doutrina wilsoniana, ou levado por ideias de projeção de poder, consoante à teoria realista. Segundo Seitenfus (2006a), o Brasil, por sua vez, a tem feito inspirado por uma e por outra. Se por um lado é da índole de seu povo a solidariedade que faz com, facilmente, se coloque na posição de países mais fragilizados e que enfrentam dificuldades para saírem de crises de segurança, por outro, tem a ambição de se tornar um locutor internacional com voz ativa em foros relativos à segurança. Dessa forma, o prestígio que obtém com essa participação lhe confere uma inserção diferenciada na política internacional, tornando-se uma referência em assuntos tão caros à comunidade internacional como direitos humanos, desarmamento e segurança, mesmo não dispondo de poder militar que o torne figura preponderante. Com esse prestígio o Brasil seria capaz de garantir benefícios políticos sem despender de seus recursos concretos de poder (*hard power*). Segundo Souza e Zaccaron (2006), a política de prestígio, à luz dos conceitos realistas de Morgenthau, representa uma manifestação básica da luta pelo poder no cenário internacional e garante, na maioria dos casos, ferramentas

úteis e exitosas para melhor execução da política de alteração da distribuição de poder. Diante disso, o Brasil ao formular uma política externa baseada na ampliação do prestígio que dispõe, será capaz de influenciar o sistema como um todo e obter vantagens comparativas reais em seu pleito de inserção internacional de segurança.

O Brasil não é potência preponderante no âmbito global. Em termos de participação na economia mundial e de poderio militar, o país não exhibe características que o imponham internacionalmente. O desenvolvimento destas dimensões do poder é necessário e importante para quaisquer objetivos da política externa brasileira, mas seus custos são bastante elevados e os resultados se apresentam lentamente, e nem sempre como esperado. É por isso que não devem e não são vistos como os únicos recursos de poder: aos poucos o Brasil vem percebendo a importância de se estabelecer uma política pragmática de prestígio. Naturalmente, o uso da participação em operações de paz como instrumento para aumento do prestígio não é exclusividade brasileira. Outros países também vêm nas missões da ONU uma oportunidade de projetar uma imagem mais respeitável na comunidade internacional. É o caso dos países escandinavos, que desenvolvem forte *know-how* na preparação de tropas e coordenação de missões de paz, e do Canadá, sede do *Pearson Peacekeeping Centre*, centro de referência internacional em treinamento para missões de paz e desenvolvimento de pesquisas para a manutenção da paz. (SOUZA e ZACCARON, 2006, p.222)

3.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Face ao exposto no presente capítulo, é possível afirmar que o Brasil encetou sua participação nos esforços internacionais desde antes da criação das Nações Unidas. A contar do desdobramento da UNTSO, em 1948, considerada a primeira operação de paz, o Brasil tem participado ativamente da maioria dos desdobramentos.

No período de 1948 a 1967, o Brasil participou de seis das dez operações desdobradas pela ONU, quando deliberadamente, deixou de participar das eleições para o Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como, deixou de enviar efetivos para as operações de paz. No período de 1968 a 1988, o Brasil declinou todos os convites e solicitações, não participando de nenhuma das cinco missões desdobradas no período. O período de 1989 a 2000 pode ser considerado como de renascimento do Brasil para as operações de paz. Nesse

período, o Brasil participou de 18 das 38 operações desdobradas pela ONU. Essa tendência foi incrementada no período posterior ao Relatório Brahimi, a partir de 2000, quando o Brasil enviou representantes para 11 das 14 operações criadas pelas Nações Unidas. Em suma, após um período inicial de duas décadas com uma representação significativa, seguiu-se um período de vinte e dois anos de ausência, pouco mais de uma década marcada por um renascimento seletivo e discreto, e uma participação recente (a partir de 2004) mais ativa.

Quanto aos tipos de participação, observa-se que o Brasil enviou diplomatas, policiais militares, membros do poder judiciário eleitoral, militares enquadrados em contingentes de infantaria, de engenharia, de aviação, de saúde, e mais recentemente uma fragata da Marinha, além de militares em missões individuais, seja como observadores militares ou oficiais para integrar o estado-maior das operações. Desses desdobramentos, a forma mais utilizada foi o emprego de observadores militares, que atuaram em 25 operações de paz com participação brasileira. O envio de tropa, cuja projeção internacional é mais expressiva, resumiu-se a oito operações: Suez, Congo, Moçambique, Angola, Timor Leste (duas operações), Haiti e Líbano, perfazendo menos de um quarto das participações brasileiras. Cabe um destaque especial às funções de relevo desempenhadas por brasileiros nessas operações. No Chipre e no Timor Leste, os representantes especiais do secretário-geral foram brasileiros. Em Suez, Moçambique, Haiti e no Líbano, o Brasil designou ou tem designado comandantes militares da operação. Em Angola, na ex – Iugoslávia e no Timor Leste, os chefes dos observadores militares foram brasileiros.

Quanto aos locais atendidos por operações da ONU, há um amplo predomínio de países africanos, com 16 participações, praticamente, a metade dos engajamentos brasileiros. Merece destaque o envio de representantes para os países com laços históricos, culturais ou do entorno estratégico brasileiro, que receberam 5 dos 7 desdobramentos de tropas. Quanto ao envio de representantes individuais, não houve um critério regional que tivesse sido obedecido.

Da análise das características atuais dos desdobramentos dos quais o Brasil participa pode-se afirmar que os desdobramentos de tropas no Haiti (2004-

dias atuais) e mais recentemente no Líbano (2011- dias atuais) têm representado dois pontos de inflexão da política externa brasileira. Quanto ao Haiti, até 2004, a participação em operações de paz era ocasional e incompatível com o potencial brasileiro. O envio de um batalhão de infantaria (reforçado por outro batalhão após o terremoto de 2010) e uma companhia de engenharia, além de designar o comandante militar da operação, marca uma participação mais efetiva, alçando o Brasil à condição de 11º maior contingente uniformizado em operações de paz. Quanto ao Líbano, o envio de um contingente embarcado numa fragata (capitânia da operação) para o Oriente Médio sinaliza uma mudança de rumo no sentido de uma participação mais efetiva nos principais palcos do sistema de segurança internacional.

Quanto ao comprometimento do Brasil com as atividades promovidas pelo Conselho de Segurança, pode-se afirmar que fruto da participação ativa desde as missões precursoras até os desdobramentos atuais, o estado brasileiro tem mantido seu compromisso de apoiar as iniciativas daquele Conselho, atendendo às solicitações das Nações Unidas. Além disso, é possível afirmar que essa participação tem se intensificado, tanto em número de operações quanto na forma de apoio prestado, estando, hoje, presente, em praticamente 60% das operações correntes em cinco continentes.

4 EVOLUÇÃO DO TEMA “SEGURANÇA” NA AGENDA INTERNACIONAL

A agenda internacional é composta por diversos temas que incluem as relações econômicas, políticas, sociais e de segurança entre os diversos atores da comunidade internacional. Em vinte séculos de história ocidental contabiliza-se menos de três séculos de paz, de onde se conclui que a história da humanidade tem sido praticamente a história da guerra. Nesse quadro, o estudo da segurança diz respeito às diversas tentativas de explicar as relações de cooperação e conflito que marcaram a história para, conhecendo suas origens e causas, evitar novas guerras.

O presente capítulo visa **estudar as principais teorias das relações internacionais, dos pensamentos clássicos de Hobbes e Maquiavel às teorias pós Guerra Fria, destacando a evolução os debates ocorridos entre as diferentes escolas e concluindo sobre a tendência da inserção do tema de segurança na agenda internacional.**

Espera-se ao final da exposição desses fatos e conceitos, responder aos seguintes questionamentos:

- 1) A questão da segurança internacional permanece importante na agenda dos assuntos de interesse da sociedade internacional?
- 2) Da análise da evolução do tema na agenda internacional, qual o impacto na forma de emprego das operações de paz?
- 3) Qual o perfil atual da segurança internacional e suas demandas que condicionam a inserção de um país no sistema internacional?

Para atingir esses objetivos específicos, e ainda com a finalidade de verificar a evolução dos temas estratégicos nos debates internacionais, a seguir, serão estudados aspectos da segurança e a agenda internacional, alguns princípios dos estudos clássicos, as perspectivas contemporâneas do início do século XX, e os debates durante e após a Guerra Fria sobre o tema de segurança internacional.

4.1 SEGURANÇA E A AGENDA INTERNACIONAL

Desde que os primeiros agrupamentos humanos viram seu isolamento rompido pelo ataque de iguais na disputa por um pedaço de chão para pasto de seus rebanhos ou em busca de uma terra fértil para plantar, o homem foi obrigado a despertar para o aspecto de sua segurança. Da mesma forma que esses agrupamentos humanos evoluíram para as cidades, nações e estados, a preocupação com a segurança do grupo acompanhou tal desenvolvimento, uma vez que as ameaças também tiveram um incremento compatível.

O isolamento em que quase sempre viviam os povos da antiguidade pagã e os sentimentos de hostilidade existentes entre uns e outros eram pouco propícios à formação e ao desenvolvimento de um direito destinado a reger suas relações recíprocas. O referido isolamento era rompido, em geral, por meio das guerras, guerras de agressão e de conquista, determinadas pelo sentimento do interesse material e pela consciência da força. (ACCIOLY, 2002, p. 9)

Pode-se afirmar que as relações interpessoais das antigas tribos e dos primeiros povos civilizados evoluíram em diversas áreas, com destaque para os aspectos relacionados à segurança e ao comércio. Esse conjunto de relações, ainda que com atores não estatais, pode ser considerado como a origem das relações internacionais. Nesse sistema, a guerra constituiu em um dos principais pontos de contato entre os povos, colocando as questões de segurança como prioridade uma vez que estava diretamente relacionado à sobrevivência das diversas sociedades.

Segundo Larousse (2007, p. 921), num sentido mais amplo, segurança significa, dentre outros conceitos, “estado ou condição do que está livre de riscos, danos, incertezas”; ou, “plena satisfação das necessidades e dos desejos”. Quando transposto para o plano da segurança coletiva, segundo a Escola Superior de Guerra (2009, p.61), é a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza. Pecequillo (2004, p.21) aplica esses conceitos ao sistema internacional, conceituando-o como a avaliação das ameaças que se colocam para todo o sistema internacional e seus impactos sobre cada uma das

sociedades. Portanto, entende-se que a segurança internacional diz respeito ao sentimento (sensação) que a sociedade internacional, como um todo, desfruta, no sentido de satisfazer suas necessidades ou livrar-se de uma ameaça (risco) buscando o desenvolvimento, mas antes de tudo, a sua sobrevivência.

Segundo Albuquerque (2005), o sistema internacional se caracteriza pela interdependência que há entre os atores que o compõem, com impacto direto na sobrevivência de cada um desses atores. A interação verificada não tem um cunho eventual de uma troca comercial isolada ou de uma aventura militar pontual. Para ele, no sistema internacional atual, a sobrevivência em qualquer uma das faces das relações internacionais, seja política, econômica, social ou militar, depende essencialmente das ações ou omissões dos demais atores. Por meio da cooperação, do conflito, do intercâmbio social, das trocas comerciais, da guerra ou da paz, os estados estão ligados, de tal forma que, na ótica da segurança, um conflito aparentemente isolado tem repercussão em outro ponto afastado do sistema. Destaca-se que Albuquerque considera como atores internacionais todas as unidades cujo comportamento ou ação incide sobre o sistema internacional, incluindo os estados, as organizações internacionais governamentais, as organizações não governamentais e as firmas transnacionais.

É, igualmente, necessário compreender o que corresponde ao sistema internacional. Segundo Albuquerque (2005), o sistema internacional é o conjunto de atores cujas relações geram uma configuração de poder dentro da qual se produz uma rede complexa de interações de acordo com determinadas regras e nas mais diferentes áreas de contato entre esses atores, perfazendo uma relação de temas comuns e que interessam ao sistema como um todo. Surge desse rol de temas, o conceito de agenda internacional, abarcando assuntos afetos aos campos político, econômico, social e, eventualmente, militares.

A agenda internacional, segundo Souza (2009, p.2), compreende as questões atinentes às relações exteriores que a comunidade internacional considera importantes. Abrange, portanto, os temas variados e afetos à política externa dos estados, à política de comércio exterior e à política de segurança e defesa. Essa agenda é mutável e dinâmica, pois novas questões continuamente se configuram e ganham importância, enquanto outras perdem importância

relativa. Entretanto, para ele, mesmo com esse caráter mutável o core da agenda será sempre formado por objetivos abrangentes e duradouros, que se podem legitimamente designar como de interesse internacional. É nesse contexto que a segurança internacional tem oscilado em grau de importância, mas, após o 11 de setembro houve novo movimento de securitização dos temas, valorizando-o na pauta das relações internacionais.

Ainda sobre a evolução da agenda internacional, Sato (2000, p.139) reforça sua característica de atualização contínua. Para ele, essa característica é uma decorrência da própria natureza do meio internacional, composto de atores em contínua transformação, e também altamente sensível a mudanças nos padrões econômicos e sociais. Essas mudanças, obviamente, não ocorrem de maneira uniforme. Países e regiões não se transformam na mesma direção e quando, porventura, o sentido das mudanças pode ser considerado semelhante, a velocidade com que esse processo ocorre difere substancialmente de lugar para lugar. Além disso, fatores complexos como os de base cultural e étnica podem combinar-se de muitas maneiras, em geral imprevisíveis, produzindo fatos e circunstâncias que condicionam a segurança e paz mundial.

Sato (2000, p.140) sustenta ainda que, a agenda internacional se apresenta cada vez mais complexa. Com o fim da Guerra Fria, a fronteira entre *high politics* (temas estratégicos e de segurança internacional) e *low politics* (temas referentes ao comércio, meio ambiente e direitos humanos) ficou mais tênue e mais difícil de se delimitar, com novos temas como meio ambiente, narcotráfico, novas bases da competitividade internacional, direitos humanos, conflitos étnico-religiosos, entre outros, ocupando lugar de destaque e compartilhando com temas tradicionais como comércio e segurança o cerne dos debates internacionais.

4.2 ESTUDOS CLÁSSICOS

Com o passar dos anos, diversas teorias surgiram para tentar explicar as relações internacionais. Nesse estudo, buscava-se, sobretudo, encontrar

maneiras de entender os conflitos e evitar as guerras. Antes mesmo das Relações Internacionais constituírem uma área do estudo, alguns pensadores, envolvidos pelos fatos que marcaram sua existência em momentos e locais estanques, desenvolveram teorias que serviriam de base para as teorias mais recentes. Destacam-se nesse contexto, os trabalhos de Tucídides, Hobbes, Maquiavel, Kant, Grotius, Morus e do Abade de São Pedro, os quais serão delineados a seguir.

4.2.1 Realismo clássico

A primeira tentativa de interpretação da problemática da segurança internacional aconteceu com Tucídides, ainda durante a Idade Antiga, cinco séculos antes de Cristo. No contexto das Guerras do Peloponeso, nas disputas entre Atenas e Esparta, a descrição dos bastidores daquele conflito nos trouxe uma série de elementos das relações internacionais modernas, com destaque para o conflito armado propriamente dito, as negociações, as alianças, o comércio e o desenvolvimento tecnológico. Naquela oportunidade, Tucídides, constatou que a hegemonia alcançada por Atenas era responsável pela paz entre os estados do mundo helênico, além de assegurar o arbítrio nas questões entre os seus aliados. (SARFATI, 2004)

Entretanto, Tucídides ressalva que os estados hegemônicos não possuem poder militar e econômico para se manter nessa posição, e necessitam trabalhar com um sistema de recompensas tangíveis em relação às potências menores, de modo que estas percebam a situação de submissão como vantajosa para seus interesses. Para o “avô das teorias realistas” essa simbiose entre dominadores e dominados, num sistema de trocas do tipo ganha-ganha, serviria de sustentáculo para a manutenção da paz mundial. Impelidos pelo amor ao ganho, os mais fracos admitiriam sujeitar-se à dominação dos mais fortes, enquanto que os mais poderosos, detentores das mais abundantes riquezas, reduziriam as cidades menores à sua dominação.

Segundo Magalhães (2001, p.59), Tucídides, quanto à guerra que lhe serve de objeto, localiza essa força motriz no âmbito do próprio homem e, ao fazê-lo, conclui que, sendo tal força inerente e inseparável da espécie humana, continuará ela a se manifestar desde que persistam os homens a existir, na mesma explicação dada por Hobbes, dois mil anos mais tarde.

Para Nye (2009, p.2), alguns traços da política internacional permaneceram ao longo do tempo. O relato de Tucídides sobre a Guerra do Peloponeso revela semelhanças com os conflitos árabe-israelenses. Para ele, a lógica da hostilidade e o dilema de segurança que acompanha as relações internacionais são as mesmas de 2500 anos atrás. As alianças formadas, o equilíbrio de poder e as escolhas entre o conflito e a cooperação são constantes ao longo dos milênios.

Longo tempo passou até que Nicolau Maquiavel, considerado o fundador da ciência política moderna, publicasse suas considerações a respeito do tema de segurança internacional, em duas obras: O Príncipe e Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio.

Contextualizado pelas guerras entre os principados e repúblicas italianas do século XVI, num ambiente caracterizado pela ilegitimidade do poder, com crises sistemáticas e instabilidade constante. Segundo Pecequillo (2004, p.116), Maquiavel caracterizou o sistema internacional como desordenado onde os estados maiores possuem o desejo constante de dominar os menores, num ambiente competitivo, conflituoso, ambicioso e predatório. Tais concepções enfatizam o fator poder para os homens, os quais, por sua vez, visam sua “sobrevivência, autonomia e aumento de seus ganhos, verificando de que forma este objetivo encontra-se presente na constituição das sociedades domésticas e na sua projeção externa”. Maquiavel não admitia a possibilidade de que os estados pudessem conviver por um longo tempo em cooperação. Para ele, esta cooperação seria ocasional e limitada. Nesse jogo de disputas, os estados deveriam estar permanentemente prontos para fazer a guerra a fim de garantir sua sobrevivência. Defendia que o abandono do que se faz em prol do que se deveria fazer, privilegiando o mundo filosófico em detrimento da objetividade real, seria fator de insegurança. Em sua obra encontra-se um estudo precursor da teoria realista das relações internacionais.

Maior importância tinha ainda o fato de que o estudo dos historiadores romanos o ajudara a entender o sistema internacional de sua época: os estados estavam em constante crescimento e expansão; eles se encontravam permanentemente envolvidos em guerras, buscando aumentar poder e território e lutando pela existência ao rechaçar outros estados que tentavam dominá-los. Maquiavel foi um dos primeiros a entender a natureza competitiva do moderno sistema de estados e a concluir que a existência do estado depende de sua capacidade de guerrear. (GILBERT, 2001, p.50)

Em 1651, Thomas Hobbes, na obra *O Leviatã*, defendeu que o “estado de natureza” entre os homens, devido à ausência de limites e controles para definir as relações, pode ser definido como de guerra, ou seja, os homens estão em permanente conflito entre si. Para organizar esse estado de constante e iminente beligerância, os homens aceitam se submeter ao “soberano” a quem prestam obediência por meio de um “contrato social”. Diante dessa realidade de conflito, no âmbito dos Estados, com a finalidade de garantir a sobrevivência e segurança, o pacto social criaria uma entidade superior que controlaria as relações sociais, num sistema em que o Estado foi denominado Leviatã. Fazendo uma ilação dessa teoria para o sistema internacional dos estados-nação, percebe-se que devido à anarquia e falta de um “soberano” com poder de obrigar, o estado de disputa é constante, da mesma forma que foi descrita por Hobbes, mas com os atores em conflito representados pelos estados. Ainda segundo Hobbes, para evitar a destruição mútua dos estados e garantir a segurança internacional, ou busca-se uma política de equilíbrio de poder onde cada país tenta limitar o poder do outro, inibindo suas intenções belicosas, ou o estado deveria renunciar à soberania westfaliana em proveito de um organismo internacional dotado do direito sobre a violência no plano internacional.

Cabe ainda ressaltar, segundo Magnoli (2008, p.13), que o *Leviatã* foi escrito três anos depois de assinado o Tratado de Westfália (1648), onde aproximadamente 200 representantes de estados, principados e cidades livres haviam se reunido nas cidades de Munster e Osnabruck para fechar o ciclo da Guerra dos Trinta Anos e, fundada na inovação da soberania territorial, celebrar a promessa da paz perpétua e universal.

Portanto tudo aquilo que é válido para um tempo de guerra, em que todo homem é inimigo de todo homem, o mesmo é válido também para o tempo durante o qual os homens vivem sem outra segurança senão a que lhes pode ser oferecida por sua própria força e sua própria intenção. Numa tal situação não há lugar para a indústria, pois seu fruto é incerto: conseqüentemente não há cultivo da terra, nem navegação, nem uso das mercadorias que podem ser importadas pelo mar; não há construções confortáveis, nem instrumentos para mover e remover as coisas que precisam de grande força; não há conhecimento da face da Terra, nem cômputo do tempo, nem artes, nem letras; não há sociedade; e o que é pior do que tudo, um constante temor e perigo de morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta. (HOBBS, 1651, p. 46)

4.2.2 Idealismo clássico

Segundo Corvisier (1995), o tema da segurança internacional ressurgiu durante a Idade Média, devido à nostalgia que a falta do Império Romano, detentor da hegemonia durante a *Pax Romana*, na forma do desejo que um novo Império Único pudesse garantir a paz mundial, ou pelo menos, em grande parte da Europa. Esses estudos ficaram conhecidos como Planos para a Paz Universal, e, como a Igreja possuía enorme influência nos filósofos e pensadores daquela época, a união em torno da religiosidade ocupou o centro das perspectivas de se alcançar a tão sonhada paz mundial. Entretanto a concentração excessiva de países com tradições distintas nas mãos de poucos soberanos e as guerras religiosas entre estados puseram fim a essa concepção.

Na mesma época que Maquiavel, Thomas Morus publicou seu clássico, “A Utopia”, segundo a qual uma ilha imaginária composta por cinquenta e quatro cidades vivia em perfeita harmonia e constante cooperação. Essas cidades formavam uma república, a qual somente se envolveria em conflito contra outro estado em defesa própria ou para auxiliar outras nações amigas, desde que com o consentimento do senado republicano, caracterizando o conceito de guerra justa. Para ele, partindo do princípio que as cidades haviam se submetido a uma lei comum, os conflitos seriam disputados internamente pelas vias políticas assegurando, destarte, a paz mundial.

Os utopianos abominam a guerra como uma coisa puramente animal, e que o homem, no entanto, pratica mais frequentemente do que qualquer

espécie de animal feroz. Contrariamente aos costumes de quase todas as nações, nada existe de tão vergonhoso na Utopia como procurar a glória nos campos de batalha. Mas os utopianos não fazem a guerra sem graves motivos. Só a empreendem para defender suas fronteiras ou repelir uma invasão inimiga nas terras de seus aliados, ou ainda para libertar da escravidão e do jugo de um tirano um povo oprimido. Neste caso, não consultam os seus interesses; vêm apenas o bem da humanidade. (MORUS, 2001, p.48)

No início do século XVIII, já sob a nova configuração europeia advinda da Paz de Westfália (1648), o Abade Carlos Irineu de São Pedro, em 1713, defendeu a proposta de unificação da Europa, sob a liderança da Igreja Católica. Para ele, os soberanos católicos deveriam se unir por meio de um Tratado de União, formalizando um Congresso Perpétuo, por meio do qual as guerras seriam evitadas e o comércio internacional garantido.

Segundo Seitenfus (2003, pp.5-8), destacam-se na leitura da obra do Abade de São Pedro, alguns fundamentos que marcariam o liberalismo do século XX. Desses, o autor, menciona que os signatários ao aderirem ao Projeto: 1) alcançariam a paz perpétua, proporcionando segurança contra as “grandes desgraças das guerras estrangeiras e as grandes desgraças das guerras civis”; 2) obteriam garantia mútua, por meio do emprego da segurança coletiva; 3) diminuiriam as despesas públicas com armamento; e 4) haveria respeito a soberania em cada território. Além disso, o Abade de São Pedro defendeu em seu Projeto, que os signatários contribuíssem para o esforço de paz de acordo com suas possibilidades; não lançassem mão do uso de meios bélicos para resolver seus litígios e aceitassem a mediação ou arbitragem como meio de solução; e em caso de desrespeito ao Projeto, os signatários fossem objeto de ações coletivas.

Ao término das guerras de Luís XIV, o Abade de Saint Pierre abandonou este sonho. Data de 1713 seu Projeto de Paz Perpétua na Europa, com uma sociedade permanente de vinte e quatro potências aceitando o status quo territorial, dispondo de um orçamento de 25 milhões de libras, cuidando de arbitragens e dotada do poder de aplicar sanções e manter um exército internacional dirigido, enfim, por um “Estado de Paz”. (CORVISIER, 1995, p.303)

Segundo Accioly (2002), Hugo Grotius, no trabalho pioneiro Direito da Guerra e Paz, procurou relacionar as causas das guerras com as formas de se evitá-las, normatizando as formas de interação internacional. A obra de Grotius

classifica as guerras em justas e injustas, num conceito que se prolongaria no tempo até a criação das Nações Unidas, quando o direito de se recorrer à ação armada foi codificado e a guerra passou a ser legítima ou ilegítima. Seu texto serviu de base para o que hoje se conhece como Direito Internacional Público, com um enfoque muito especial na segurança internacional e a manutenção da paz internacional.

Segundo Garcia (2004, p.47), para Grotius, da mesma forma que no relacionamento humano, também na dimensão internacional, imperavam as relações de força baseadas no princípio da auto conservação, ou seja, imperava a lei do mais forte. Tendo em vista que os Estados não se encontravam isolados, era necessário estabelecimento de normas jurídicas destinadas a disciplinar, ainda que minimamente, seu relacionamento com outros Estados. Surge, dessa forma, o chamado Direito das Gentes, com o objetivo de regular as relações interestatais tanto em tempo de paz quanto em tempo de guerra. Ainda segundo Garcia (2004), havia um único tipo de ator no plano externo, os Estados, e a eles era lícito relacionar-se de modo pacífico ou belicoso. A guerra era, portanto, uma forma lícita de condução das relações internacionais, amparadas em um direito de ir à guerra.

Em 1795, Immanuel Kant, com seu livro “A Paz Perpétua – Um Projeto Filosófico”, tornou-se o principal representante do idealismo clássico. Para ele, uma liga em forma de federação composta por repúblicas seria a solução para a problemática da segurança internacional. Com os cidadãos responsáveis indiretos pela decisão de “ir à guerra”, a possibilidade de que esta viesse a ocorrer dependeria da mobilização de uma massa muito grande de pessoas, as quais tenderiam a arrefecer os ânimos de participar em um conflito. Diferentemente, em um estado absolutista a decisão caberia apenas ao soberano, movido pelas convicções pessoais ou de um pequeno grupo de conselheiros. Para Kant, a “paz perpétua” seria alcançada pela difusão do respeito ao direito cosmopolita, segundo o qual todas as pessoas têm o direito de viver sobre a Terra. As ideias de Kant permanecem atuais uma vez que recorrentemente à expansão da democracia é credita a esperança de promoção da segurança internacional.

Segundo Husek (2007, p.106), Kant foi responsável pela teoria mais completa de sua época, tendo alcance até os dias atuais. Ressalta que a natureza incide na história e nas relações humanas, provocando um estado de conflito latente. Entretanto, Kant advoga a favor da proibição da utilização da guerra entre Estados, para que a paz, defendida em seu tratado, possa ser alcançada. Dessa forma, com o reconhecimento do conflito permanente observa-se que a teoria de Kant propõe uma solução idealista para um panorama da teoria hobbesiana, de viés realista. Para Pecequillo (2004, p.137) e Husek (2007, p.107), Kant antecipa temas atuais, relativos à importância do Direito Internacional e da universalização dos fundamentos para a formação de uma sociedade pacífica, consubstanciados na criação e atuação das Nações Unidas.

4.3 PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS

Conforme se pôde observar o tema da segurança internacional possui raízes históricas antigas e tem sido recorrente nos estudos das relações internacionais. É bem verdade que as relações internacionais não constituíram um estudo sistematizado até o início do século XX e que os pensadores apresentados anteriormente perfazem tentativas isoladas para entender a guerra e, se possível, evitá-la.

Dessa forma, ao se inaugurar a sistematização do ensino das relações internacionais, no período após a Primeira Guerra Mundial, nos anos 1920 e 1930, os autores trataram de resgatar as duas principais correntes, a fim de entender e explicar o mundo contemporâneo. Com a evolução do direito, a ideia de inevitabilidade da guerra vai assim perdendo espaço. A instituição de uma paz universal, para, sobretudo, evitar novos conflitos generalizados, passa a ser o objetivo maior do Direito Internacional.

4.3.1 Idealismo contemporâneo

Os liberais ou idealistas partem do princípio que o sistema internacional é um campo ideal para a promoção do progresso e mudanças vantajosas para todos os seus integrantes. Para atingir tal objetivo duas são as premissas básicas: a valorização das ações individuais, restringindo a atuação do estado nessas iniciativas; e o espírito de cooperação entre os estados superando a tendência de conflito e competição. Destacam-se, no período considerado, estudiosos renomados como Norman Angell, John Hobson, Alfred Zimmern e seu maior representante, Woodrow Wilson.

Segundo Pecequillo (2004), para os liberais a paz internacional é o resultado do predomínio da democracia como prática e valor, o que conduzirá os Estados à cooperação entre si. Para eles, e consoante ao idealismo kantiano, os países democráticos não agem ofensivamente e nem são propensos ao conflito. Além disso, a interdependência econômica (comercial e financeira) favorece a cooperação e a promoção da paz.

A Escola Liberal ou Idealista teve o presidente americano Woodrow Wilson como seu expoente máximo. Inspirado na teoria kantiana, Wilson foi um dos idealizadores da Liga ou Sociedade das Nações. Sua notoriedade como internacionalista liberal se baseia na proposta de paz para o período que se seguiu após o fim da Primeira Guerra Mundial. O pensamento de Wilson pode ser muito bem compreendido ao se analisar os famosos 14 pontos apresentados em seu discurso ao Congresso Americano, em 1918, dos quais se destacam os seguintes pontos mais generalistas e voltados para as relações internacionais como um todo:

1º Ponto - Pactos abertos (acordos) de paz a serem alcançados abertamente, sem acordos secretos;

2º Ponto - Liberdade das águas além das territoriais;

3º Ponto - Remoção de todas as barreiras econômicas ao comércio;

4º Ponto - Redução das armas nacionais ao mínimo necessário à segurança interna;

5º Ponto – Ajustes livres, imparciais e abertos às reivindicações das colônias; e

14º Ponto – Formação de uma associação geral de nações sob pactos específicos, com o propósito de fornecer garantias mútuas de

independência política e integridade territorial, tanto para os Estados grandes quanto para os pequenos. (GRIFFITHS, 2004, p.148)

Merece destaque o 14º ponto pelo qual sugeria a criação de uma sociedade de nações que assegurasse a independência política e a integridade dos estados grandes e pequenos. Defendia ainda que o Direito Internacional deveria ser respeitado por todos, a fim de garantir a segurança internacional. Segundo Griffiths (2004, p.146), com seu pensamento, Wilson pretendia alcançar a paz mundial por meio de três vertentes: comercial, promovendo a permuta entre os países, na crença que a interdependência econômica entre os Estados pudessem diminuir os incentivos para o uso da força; republicana, promovendo a propagação da democracia para que os governos se responsabilizassem pelos seus cidadãos e tivessem dificultadas as políticas de projeção das elites econômica e militar; e regulatório, promovendo as leis internacionais para amenizar a anarquia internacional e reduzir os incentivos para que os Estados privilegiassem seus interesses imediatos em detrimento dos interesses coletivos.

Wilson, devido ao seu idealismo, sofreu pesadas críticas por supervalorizar a boa vontade dos Estados em participar de um ambiente externo de cooperação calcada no respeito às leis. Entretanto, em dezembro de 1920, foi agraciado com o Prêmio Nobel da Paz em reconhecimento do esforço em busca do estabelecimento de uma política justa para as relações internacionais e por fundar a Liga das Nações.

O jornalista inglês Norman Angell, publicou seu mais famoso livro “A Grande Ilusão”, em 1911, portanto, antes da deflagração da Primeira Guerra Mundial. Nele, segundo Griffiths (2004, p.85), Angell argumentou que o incremento da interdependência econômica entre os Estados levaria a obsolescência da necessidade do controle territorial efetivo, entre as grandes potências ou destas com suas colônias. Desta forma, previa que a guerra entraria em desuso, uma vez que se tornaria economicamente irracional devido à incompatibilidade entre o conflito e o estado de instabilidade decorrente, e a prosperidade.

Após a Guerra, Angell reviu alguns de seus pontos de vista, mas sustentou a tese central de “A Grande Ilusão”, ao afirmar que seu objetivo não era

considerar a guerra impossível, mas sim, inútil. Passou a apoiar firmemente os esforços internacionais de promoção do desarmamento e as regras do Direito Internacional por meio da Liga das Nações. Foi um pacifista e defensor da segurança coletiva nas relações internacionais, pois acreditava que, já que a lei era essencial na manutenção da paz doméstica, deveria haver algo semelhante internacionalmente. Por sua obra e pensamento, foi, a exemplo de Wilson, agraciado com o Prêmio Nobel da Paz, em 1933 e o espírito de cooperação que tanto defendia fica evidente na passagem a seguir do livro “Os Fundamentos da Política Internacional”, de 1914:

O barco estava vazando, o mar carregado e a praia bem distante. Foram necessários todos os esforços de um homem para remar e do outro para jogar a água fora. Se um deles parasse, os dois afundariam. Num dado ponto, o remador ameaçou o outro, dizendo-lhe que se não jogasse água com mais energia ele o jogaria ao mar; ao que o esvaziador de água deu a resposta óbvia, ou seja: que se o remador assim o fizesse ele afundaria também. E, como o remador dependia do outro e o outro do remador, nenhum dos dois usou a força contra o outro. (ANGELL, 1914, p.17)

4.3.2 Realismo contemporâneo

Para os realistas, a falta de um governo mundial significa que o sistema internacional é essencialmente anárquico. Como consequência as relações entre os atores desse sistema são baseadas na distribuição do poder. Embora haja uma igualdade jurídica entre os Estados, o poder distribuído desigualmente indica que a sobrevivência de um Estado depende diretamente da busca do poder, ou seja, da capacidade de fazer valer sua vontade, interna ou externamente, alcançado as próprias propostas e metas.

Segundo Pecequillo (2004, p.130), tem-se no realismo uma corrente extremamente atraente por conseguir explicar os aspectos e motivações básicas da natureza humana, baseado em uma realidade de Estados competitivos e independentes que se enfrentam no sistema internacional para garantir e aumentar sua autonomia e poder, numa luta interminável pelo poder, onde os atores visam sua sobrevivência e seu interesse.

Contraopondo-se ao pensamento liberal ou idealista, a “Escola Realista”, surgida no final do período entre guerras, é considerada a corrente dominante nas relações internacionais no período após a Segunda Guerra Mundial. Edward Carr e Hans Morgenthau, são as principais expressões do pensamento realista. Consoante ao pensamento de Tucídides, Maquiavel e Hobbes, os realistas acreditam que as guerras e conflitos não só são normais nas relações entre estados como representam um traço fundamental na sua reprodução e consolidação. Como consequência, o equilíbrio de poder corresponde à acomodação natural das interações conflituosas, num balanço de jogo de soma zero, ou seja, o sucesso de um estado está diretamente ligado ao fracasso de outro. Nesse contexto, os estados buscam desenvolver os diversos campos do poder de modo que, nas diferentes arenas das relações internacionais, as perdas sejam minimizadas. Assim a guerra surge como uma interação provável nas relações interestatais.

Edward Hallet Carr, em sua principal obra “Vinte Anos em Crise – 1919-1939”, criticou incisivamente o idealismo-liberalismo predominante no período entre guerras. Escrito em 1939, às vésperas da deflagração da II Guerra Mundial, Carr argumenta que a política é essencialmente baseada no poder, e baseado no “darwinismo político”, sustenta que somente os mais poderosos se mantêm vivos no sistema internacional.

Segundo Griffiths (2004, p.20), Carr argumentava que a instituição da Liga das Nações e o mecanismo de segurança coletiva proposto pelos idealistas, tinha por base a crença de que o *status quo* do pós Primeira Guerra Mundial era satisfatório para todas as grandes potências. Entretanto a desigualdade de poder aliada à falta de entendimento mútuo, além das aspirações incompatíveis só poderiam ser resolvidas na arena do equilíbrio do poder e não à luz da moral advogada pelos idealistas.

Para Sarfati:

Carr não constrói uma teoria propriamente dita de segurança internacional, no entanto, sua retomada do realismo em termos modernos deixa claro que a arena internacional é essencialmente dominada pela força. Portanto, a segurança internacional não poderia ser alcançada por uma sociedade internacional ou por um bloco de leis

internacionais, mas mediante o uso da força nas relações internacionais. (SARFATI, 2004, p.166)

Hans Morgenthau, considerado até meados do século XX, o “Papa” das relações internacionais, alinhou-se a Carr na crítica ao liberalismo. Em sua obra “Política entre as Nações: a luta pelo Poder e pela Paz”, escrita após o fim da II Guerra Mundial, Morgenthau reforçou as observações de Carr, afirmando que o sistema internacional sempre implicará na luta pelo poder. Segundo ele, o poder poderia ser exercido por meio de ordens, ameaças, autoridade ou carisma de um homem ou de uma equipe de homens, ou ainda pela combinação destes fatores.

Segundo Griffiths (2004, p.62), Morgenthau afirmava que toda política correspondia a uma luta pelo poder, pois o homem político era uma criança egoísta inata com a necessidade de dominar os outros. Para Morgenthau, a natureza humana era formada por três dimensões (biológica, racional e espiritual) com o predomínio, no campo da política, da vertente biológica representada pela ambição pelo poder. Num segundo plano, compondo as ações humanas, estariam as vertentes racionais, voltadas para o campo econômico, e a vertente moral, voltada para o campo espiritual da religiosidade. Sustenta que, no campo internacional, a vontade do poder domina as relações, cujos objetivos individuais constituem a prioridade em detrimento dos anseios alheios. Em consequência,

a continuidade na política exterior não é uma questão de escolha e sim uma necessidade, pois ela deriva de fatores que nenhum governo é capaz de controlar, mas que só pode negligenciar ao risco do fracasso. A questão da guerra e da paz é decidida em consideração a esses fatores permanentes, não importa qual seja a forma de governo ou suas políticas domésticas. As nações são amantes da paz sob certas condições e guerreiras sob outras. (MORGENTHAU, 2003, p.66)

4.4 DEBATE DURANTE GUERRA FRIA

Para o perfeito entendimento do conceito de segurança durante a Guerra Fria, se faz necessária a compreensão dos principais fatos que caracterizaram o período, uma vez que a segurança internacional ocupou o centro das discussões no âmbito das relações internacionais.

Segundo Nye (2009, p.141), diferentemente da primeira metade do século XX, a segunda metade foi caracterizada pela ausência da Terceira Guerra Mundial, a qual deu lugar à Guerra Fria. Esta durou quatro décadas (1945-1989) e pode ser dividida nas seguintes fases, para facilitar o entendimento de sua evolução: a primeira fase, de 1945 a 1949; a segunda fase, de 1950 a 1962; a terceira fase de 1963 a 1979; e a quarta fase de 1979 a 1989.

A primeira fase, de 1945 a 1949, considerada por Joseph Nye de “início gradual e declaração da Guerra Fria”, foi marcada pela negação de que as discordâncias estavam ocorrendo e conduzindo a um conflito aberto. Entretanto, de 1947 a 1949, corresponde a “declaração da Guerra Fria”, que correspondeu ao envolvimento dos Estados Unidos nas questões da Grécia e Turquia, marcando a substituição do decadente poder inglês no Mediterrâneo Oriental e contrapondo interesses históricos dos soviéticos naquela região. Esse período também é marcado pelo lançamento do Plano Marshall, cuja ideia original era abarcar também o leste europeu, mas que por pressões de Stalin não se concretizou. Tais atos, segundo Nye (2009), corresponderam a uma declaração informal de guerra.

Quanto à segurança internacional, vivia-se um momento de entusiasmo pela possibilidade de cooperação entre as duas superpotências. Sob auspício da criação da ONU, o mundo vivia a ilusão que o mecanismo de segurança coletiva pudesse dar fim aos conflitos. Por este, os países componentes do Conselho de Segurança tinham carta-branca da sociedade internacional para intervir para prevenir ou cessar os conflitos. Essa sensação alvissareira tem seu fim com a declaração formal da Guerra Fria, quando a “cortina de ferro” baixou no leste europeu e a imobilização do Conselho passou a ser mais clara e definida.

A segunda fase, de 1949 a 1962, chamada de “ponto alto da Guerra Fria”, se iniciou com dois eventos marcantes: a explosão da bomba atômica soviética e com a assunção do Partido Comunista Chinês, com Mao Tse-tung, ambas em 1949. Marca ainda o início das hostilidades abertas, a deflagração da Guerra da Coreia, em 1950. Essa fase correspondeu à política de contenção pela intimidação (*deterrence*) e foi marcada por alguns fatos históricos. Em 1952, Eisenhower, eleito presidente norte americano, se propôs a conter o avanço do comunismo, no que ficou conhecido como contenção, sob a sombra da ameaça da

guerra nuclear. Em 1953, com a morte de Stálin, as relações foram momentaneamente descongeladas, proporcionando que ocorresse a primeira reunião de cúpula americano-soviética, no ano de 1955. Cabe ressaltar que entre 1945 e 1955 não houve nenhum encontro envolvendo lideranças das duas superpotências. As Crises de Berlim (1958-1961) e a Crise dos Mísseis (1962) marcaram o ápice desse período.

Sobre a evolução do tema de segurança internacional durante a segunda fase da Guerra Fria, pode-se afirmar que as ideias realistas de Carr e Morgenthau dominaram as relações internacionais, até que seus conceitos foram revistos ou ampliados na década de 1970.

O período da Guerra Fria caracterizado pela corrida nuclear, pelo excesso de população em relação aos alimentos e recursos disponíveis, e por uma crescente degradação do meio ambiente, foi exposto por John Herz, no “Dilema da Segurança”. Em 1951, publicou o livro “*Political, realism and political idealism*”, em que se posiciona a meio caminho entre o realismo e o idealismo. Destaca-se nesse trabalho, o famoso Dilema de Segurança:

Tal dilema surge da consciência individual de que, se alguns podem objetivar nossa destruição, sempre existirá a necessidade de autodefesa que, por outro lado, pode tornar os outros inseguros. O que é verdade entre os indivíduos seria igualmente importante para a compreensão do comportamento grupal. De fato, Herz argumenta que o dilema da segurança é mais notório entre os grupos, pela simples razão de que estes podem desenvolver meios de autodefesa muito mais destrutivos do que os desenvolvidos pelos indivíduos. Além disso, indivíduos, assim como identificam as próprias identidades e valores aos do grupo a que pertencem, também são capazes de sacrificar suas vidas pelo grupo. Desse modo, mesmo que se alimentem as hipóteses mais otimistas acerca da natureza e das motivações individuais e grupais, o dilema da segurança persistirá enquanto existirem grupos que não se subordinam a uma autoridade mais elevada. Num mundo moderno, estes são os Estados soberanos. (GRIFFITHS, 2004, p.35)

Para Herz, cada grupo humano só tem a certeza de poder dispor de seus próprios recursos e força para garantir sua sobrevivência. Inseguro diante dos outros grupos humanos, cada grupo busca fortalecer-se para fazer-se mais seguro. Ao se tornar mais forte, porém, agrava seu papel como um fator de insegurança para os demais grupos que, a seu turno, buscam fortalecer-se. Instala-se assim o dilema da segurança em que o fortalecimento concorrencial

dos grupos pode consumir mais e mais de seus recursos sem que se incremente a segurança de qualquer um dos grupos.

Para Sarfati (2004), o modelo do dilema da segurança representava a relação direta entre as duas superpotências e a posse das armas nucleares servia de escudo protetor no ambiente da dissuasão (*deterrence*). Dessa forma, quem tivesse armas nucleares preveniria ataques de outros Estados, apenas pela posse de tais armamentos. Em consequência, como derivada do conflito bipolar, surgiram uma série de conflitos indiretos ou por procuração, principalmente em regiões periféricas.

A terceira fase, de 1963 a 1978, conhecida por *détente* (relaxamento), caracterizou um relaxamento das tensões. Houve uma série de tratados envolvendo as superpotências, a respeito do controle armamentista. Houve o aumento do comércio bilateral, demonstrando que a contenção parecia estar no fim. A participação americana na Guerra do Vietnã foi descaracterizada como sendo uma atuação contra a expansão do comunismo chinês. Os apoios ocidental e soviético aos contendores das guerras árabe-israelenses passaram ao largo da *détente*. Da mesma forma a ajuda soviética aos movimentos de descolonização africana não passaram despercebidos, mas não foram determinantes para o fim da fase. A invasão soviética no Afeganistão marcou o fim da *détente*.

A quarta e derradeira fase, de 1979 a 1989, foi marcada pela mudança da postura norte-americana como reflexo das ações soviéticas durante a *détente*. Mudanças na política interna com a ascensão do Partido Republicano, o crescimento militar soviético na década de 1970, e as intervenções em Angola, Etiópia e Afeganistão pesaram para a reconsideração da política externa americana. Houve um retorno à retórica dos anos 1950, sem, entretanto, afetar os acordos sobre o controle armamentista. Entretanto, o peso do orçamento de defesa soviético e a falta de competitividade no comércio internacional, aliados às políticas de perestroika e glasnost de Gorbatchev, dentre outros fatores, colocaram uma pá de cal na Guerra Fria.

Na década de 1960, com a mudança no modelo de relação Leste-Oeste para a *détente*, as interpretações realistas sobre o conflito bipolar sofrem reformulações, admitindo cores idealistas. Na década seguinte, as críticas ao

modelo realista se tornam mais frequentes e contundentes. Novos atores entram em cena, como as empresas multinacionais e as organizações não governamentais, e novos temas passam a figurar na agenda internacional, compartilhando o protagonismo até então restrito aos aspectos de segurança, indo desaguar, na década de 1980, durante a derradeira fase da Guerra Fria, em novos conceitos como o neo-realismo e o neoliberalismo.

De uma maneira geral, desde a origem dos estudos de segurança e, principalmente, durante toda a Guerra Fria, o conceito de segurança internacional esteve relacionado à segurança de um estado contra outro estado e nesse enquadramento, avultava de importância a figura da guerra. Segundo Albuquerque (2005), o sistema internacional, nesse período, apresentou as seguintes características que influenciaram a manutenção da estabilidade e paz mundial:

- a) Solução sistêmica dos conflitos – uma vez surgida uma ameaça à estabilidade, cada um dos polos assumia posição de um lado ou de outro do conflito, garantindo sua limitação e prevenindo contra uma eventual generalização em guerra sistêmica.
- b) Alinhamento automático - cada ator internacional alinhava-se com a potência dominante no seu campo, reduzindo o risco de eventuais mudanças de campo que alterassem o equilíbrio do sistema.
- c) Previsibilidade – a solução sistêmica dos conflitos e o alinhamento automático conferiam previsibilidade ao sistema diante do surgimento de ameaças: uma vez manifestado um conflito definido como portador de um risco para a estabilidade de um dos campos, era previsível a intervenção da potência atingida, o que, por sua vez, tornava previsível a intervenção da potência rival. (ALBUQUERQUE, 2005, p.56)

4.4.1 Neoliberalismo

Também conhecido como “liberal institucionalismo” ou “paradigma da interdependência”, sua origem remonta aos anos 1960, coincidindo com o período da terceira fase da Guerra Fria, caracterizado pela *détente*. Segundo Pecequillo (2004) e Sarfati (2004), possui como principais representantes Robert Keohane e Joseph Nye. Para esses autores, a teoria neoliberal se baseia nas observações de que as organizações transnacionais vinham aumentando, desde a década de 1960, sua atuação internacional, da crescente importância da Organização dos

Países Exportadores de Petróleo (OPEP), e da relevância que os temas econômicos adquiriram nas relações internacionais.

Segundo Pecequillo (2004), Keohane e Nye acreditam que o processo de criação e desenvolvimento de instituições e regimes que se inicia com o fim da Segunda Guerra Mundial, sobretudo por iniciativa americana, estimularia a cooperação entre os Estados. Diante desse quadro, para eles, a solução conflituosa teria maiores custos econômicos e políticos, o que desestimularia qualquer aventura bélica. Para eles, o mecanismo de cooperação criaria condições mais estáveis e difundidas de interação, cujas regras e princípios regulariam as relações internacionais. Esse arranjo teria a capacidade de, ao diminuir a incerteza quanto ao comportamento de outro Estado na cena internacional, facilitar as trocas de informações, desenvolvendo a confiança mútua e diminuindo o risco de conflito armado.

Medeiros (2011) corrobora essa ideia ao afirmar que

A caracterização de uma premissa cooperativista está associada a um sistema de confiança mútua em que os atores, ao não estimarem o potencial fim da relação, têm preferência pela confiança porque, desse modo, garantem ganhos constantes, associados à evolução dos laços cooperativos. Jogos de interação como esse supõem um valor de confiança que é o que determina, em última instância, o resultado positivo da cooperação. Nesse caso, o resultado positivo associa-se ao fato que este é individualmente melhor do que antes, e não em relação aos resultados do seu parceiro, em outras circunstâncias, competidor. (MEDEIROS, 2011, p. 435-436)

No que diz respeito a agenda, foi observado que sua ampliação, por meio da fragmentação e diversificação de áreas, englobando temas até então pouco desenvolvidos nas relações internacionais como a regulação do comércio global, meio ambiente, direitos humanos e difusão da democracia, tem causado reflexos nas novas abordagens do tema da segurança internacional.

No que diz respeito à paz mundial, segundo Sarfati (2004, p.174), os neoliberais sustentam a ideia que as instituições internacionais seriam capazes de controlar o comportamento dos Estados e estimulá-los à cooperação, causando a estabilidade no sistema internacional e evitando os conflitos. Para eles, os Estados seguem como os protagonistas do sistema internacional, mas admitem que novos atores entraram em cena, tais como as próprias organizações

internacionais, organismos regionais, organizações não governamentais e empresas transnacionais. Além do que a agenda de temas de interesse mundial estava sofrendo uma profunda alteração, com a ampliação do conceito de segurança.

4.4.2 Neo-realismo

Também conhecido como “realismo estrutural”, surgido nos anos 1970, o neo-realismo propõe, além do resgate dos conceitos do realismo clássico e contemporâneo, é uma tentativa de “re teorização da escola realista e uma alternativa às abordagens liberais que ganhavam cada vez mais espaço.” Com o neo-realismo, buscava-se retomar as ideias de que o Estados deveriam ocupar o centro das discussões e que o tema da segurança deveria prevalecer, em detrimento de fatores econômicos, políticos e culturais. (PECEQUILO, 2004, p.131).

Como expoente desse renascimento e readequação, tem-se Keneth Waltz, considerado por Griffiths (2004, p.77) como o “sucessor paradigmático de Morgenthau”. Para Waltz, a abordagem liberal se detinha a temas específicos com preocupações limitadas, sem a capacidade de explicar o sistema internacional como um todo. Dessa tentativa de descaracterização do liberalismo em prol da valorização do sistema em sua totalidade decorre o nome da escola de “realismo estrutural”.

Sua obra-prima, “*Theory of International Politics*”, data de 1979, o marco do reinício das hostilidades que caracterizaram o quarto período ou “segunda Guerra Fria”. Entretanto o período que inspira suas observações é o da *détente*, durante os anos 1970. Nela, Waltz retoma as ideias centrais do realismo, como a anarquia do sistema internacional, a valorização dos temas de segurança e interesse nacional, a política doméstica hierarquizada dos Estados, e a distribuição do poder pelos Estados. A sutileza de sua releitura reside na interpretação que faz da anarquia estrutural do sistema internacional. Para os realistas clássicos e contemporâneos, a conflituosidade advinha do estado de guerra constante,

oriundo da natureza humana. Para Waltz, essa animosidade entre os Estados era um reflexo da estrutura anárquica do sistema internacional, a qual, por sua vez, levava-o a ter um sistema de auto-regulação, a exemplo do que ocorria com a “teoria da mão invisível” de Smith. Para ele, o sistema internacional é uma estrutura dentro da qual se processam as relações internacionais, delimitando os parâmetros da atuação dos atores e sendo, por sua vez, atualizado e transformado por essa interação entre os agentes. Dessa forma, os Estados formam o sistema internacional e este determina e influencia as ações dos Estados, num círculo vicioso.

Amorim Neto (2012) reforça essa ideia ao afirmar que a abordagem neo-realista

Enfatiza as propriedades relacionais (principalmente o poder militar e o econômico) como principais determinantes da ação internacional dos Estados. Estes por sua vez, são representados como atores unitários capazes de tomar decisões racionais a partir de preferências decorrentes de tais propriedades. De acordo com o neo-realismo, os Estados têm como móvel fundamental sua resposta a desequilíbrio de poder. Além disso, as diferentes configurações do sistema internacional – multipolar, bipolar ou unipolar – condicionam de tal maneira o comportamento dos Estados que as opções destes estariam essencialmente restritas a ou somar forças com outros para equilibrar ou contrabalancear os mais poderosos ou mais ameaçadores Estados ou se deixar rebocar por estes. (AMORIM NETO, 2012, p. 19)

No que diz respeito à segurança internacional, segundo Sarfati (2004, p.173), a estabilidade do sistema ocorre quando ele permanece anárquico e não há diferença significativa no seu número de unidades a ponto de causar expectativa de mudança estrutural. Em consequência, o sistema preferido do ponto de vista de segurança internacional é o bipolar, característico do período analisado por Waltz. O balanço de poder implica na cooperação, num sistema de autoajuda. Para ele, a multipolaridade implicaria em vários atores tentando barganhar, o que traria instabilidade para o sistema. Essa foi a explicação dada pelos neo-realistas, durante a Guerra Fria.

4.5 DEBATE PÓS GUERRA FRIA

A título de apresentação do debate sobre segurança internacional que ocorreu após o fim da Guerra Fria, é necessário antes caracterizar o sistema internacional no período considerado.

Em 1989, com a emblemática queda do Muro de Berlim seguida da dissolução da União Soviética, estava terminada a Guerra Fria e com isso o confronto bipolar cedeu lugar a um cenário propício à cooperação entre os novos protagonistas do jogo internacional, retomando o espírito do fim da Segunda Guerra Mundial.

Há várias razões para a *débâcle* soviética. Para alguns autores, como Nye (2009), a razão foi a política de contenção americana, deflagrada pela corrida armamentista da quarta fase da Guerra Fria, nos anos 1980. Há aqueles, como Castells (2007) e Thurow (1992) que creditam à expansão do *soft power* americano difundido pelos novos, rápidos e mais eficientes meios de comunicação, devidamente potencializados pelas políticas de *glasnost* e *perestroika* de Gorbachev. Há, ainda, a explicação que não foi uma vitória americana, mas a implosão do império soviético de dentro para fora, num cenário que a economia não acompanhou a expansão do império. O fato é que, em 1991, a União Soviética estava terminada e os Estados Unidos se firmaram como o poder máximo, embora outros Estados passassem a dividir as responsabilidades internacionais, principalmente no campo econômico.

As discussões que se seguiram ao fim da Guerra Fria, de início, se limitaram a achar explicações para o fato, já que ninguém havia previsto tal derrocada. Das teorias dominantes no período anterior à queda do Muro de Berlim, o liberalismo havia sido apontado como solução para os problemas internacionais. Inspirado por uma guerra que havia acabado sem nenhum disparo, o discurso liberalista, baseado na cooperação em detrimento da disputa pelo poder, sobreviveu. No final da década de 1980, a perspectiva era que o uso da guerra como instrumento das relações internacionais estava obsoleta.

Em 1990, com a invasão do Kuwait pelo Iraque, houve uma intensa mobilização da sociedade internacional. Desde a Guerra da Coreia, quatro

décadas antes, a Organização das Nações Unidas não acionava o mecanismo de segurança coletiva e, diante do quadro no Oriente Médio, empreendeu, sob liderança americana, uma operação para restituir a soberania kuwaitiana. Essa ação sinalizou que o espírito liberalista poderia dominar as relações internacionais na virada do milênio e um mundo pacífico poderia estar se configurando. Entretanto a realidade era outra, a guerra não estava banida.

Segundo Pecequillo (2004, p.177), “guerras e conflitos por motivos ideológicos, étnicos, nacionais, territoriais não desapareceram, mas apenas entraram em um ciclo mais autônomo, liberados dos constrangimentos da pressão bipolar”. A explosão de conflitos na ex-Iugoslávia, ex- URSS, África e Oriente Médio são exemplos da expansão belicosa. Por outro lado, nem todos os estados aderiram incondicionalmente ao modelo ocidental onusiano e trataram de preservar sua autonomia, principalmente, no Oriente Médio, Ásia e África.

Durante o mesmo período em que a filiação à ONU deu um salto de 16%, em especial devido à dissolução do império soviético, mais de um terço do total dos países só da África entrou em colapso ou correu risco, a quantidade de pessoas internamente deslocadas cresceu ininterruptamente e o número de guerras civis sobrepunha todos os outros tipos de conflito. Entre 1990 e 1996, o mundo testemunhou um total de 98 conflitos armados, dos quais apenas sete foram entre estados; todos os demais foram domésticos. (HIPPEL, 2003, p.12)

Segundo Nye (2009), dos 116 conflitos que ocorreram entre o fim da Guerra Fria e o início do novo século, 89 foram puramente intraestatal (guerras civis) e outros 20 foram interestatais com intervenção estrangeira. Mais de 80 protagonistas estatais estiveram envolvidos, assim como duas organizações regionais e mais de 200 partidos não governamentais.

Para Albuquerque (2005), esse fim da estabilidade e previsibilidade dada pela Guerra Fria e as conseqüentes guerras intestinas que sucederam o conflito bipolar caracterizou o processo de “descontenção”, uma vez que,

com o desaparecimento da ameaça representada pela expansão soviética, a estratégia de mútua contenção perdeu sua razão de ser. E, com ela, desapareceu também a consciência da ameaça a paz mundial representada pelo risco de instabilidade das relações internacionais. O que podemos chamar “descontenção”, é uma certa euforia que acometeu parte das lideranças e da opinião internacional: se o risco de confrontação global não é mais o princípio regulador das relações

internacionais, então, tudo é permitido. Em consequência as regiões do mundo onde havia tensões reprimidas devido ao princípio da auto regulação, cairiam em guerra e conflitos bélicos. (ALBUQUERQUE, 2005, p.74)

Em 2001, o cenário “violento, imprevisível e perigoso” descrito por Barros Moreira (2007), adquiriu novas cores de belicosidade. O atentado às Torres Gêmeas por um grupo terrorista islâmico deu novo impulso à perspectiva “realista” no pós Guerra Fria e novos cenários surgiram.

No que diz respeito ao tema da segurança internacional, o general José Benedito Barros Moreira (2007), no artigo “A Nova Geopolítica Mundial e seus Reflexos para o Brasil” faz uma “tomografia” do sistema internacional, nos período posterior ao 11 de setembro. Do estudo destaca-se a ascensão dos Estados Unidos como potência hegemônica militar; o novo papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) voltado para o combate ao terrorismo internacional; a proliferação nuclear em decorrência da incerteza e violência nas relações internacionais; a existência de conflitos crônicos sem solução aparente, a expansão do crime organizado, incluindo a nova ameaça dos ataques cibernéticos; deslocamento do centro de gravidade econômico do mundo para a Ásia devido à ascensão de gigantes como Índia e China; a escassez de matérias-primas diante do aumento de consumo água, alimentos, minerais estratégicos e petróleo; a degradação do meio ambiente com impacto em toda a humanidade; e a interdependência econômica onde a falência de um Estado pode afetar outro num lugar distante geograficamente. Todos esses fatores, segundo Barros Moreira, tem conduzido o mundo ao cenário violento, imprevisível e perigoso, ideia compartilhada pelo almirante Mário Cesar Flores (2006).

Segundo Husek (2007), o mundo pós 11 de setembro, além do domínio quase homogêneo norte-americano e da ascensão do terrorismo internacional, destaca o aumento do sentimento antiamericanista, o que torna o mundo pronto para explodir.

Para Nye (2002, pp.32-33), grosso modo, há três tipos de países no mundo: os estados pobres, fracos e pré-industriais, que muitas vezes são os caóticos remanescentes dos impérios derruídos; os estados industriais modernizantes como a Índia ou a China; e as sociedades pós-industriais que

prevalecem na Europa, na América do Norte e no Japão. O uso da força nas relações internacionais é plenamente admitido no primeiro tipo de país, continua sendo aceita no segundo, mas é pouco tolerada no terceiro.

Ainda sobre a questão da segurança internacional, Albuquerque (2005) sustenta que com o fim da Guerra Fria, acabou o perigo da confrontação direta e o alinhamento automático com as superpotências. Os conflitos que se seguiram nesse novo panorama deixaram de ameaçar a estabilidade mundial, fazendo com que a disposição das potências maiores de interferir nos combates dependesse ainda mais dos interesses econômicos. Na ausência desse interesse, os conflitos regionalizados tenderiam a se tornar crônicos e, portanto, intermináveis. Por isso, cresceu de importância a atuação de organismos internacionais com suas soluções *ad hoc*. Por outro lado, o fim do confronto bipolar e o perigo do confronto direto acabaram com o alinhamento automático das potências secundárias, cessando o financiamento automático das intervenções das superpotências, além de diminuir a legitimação dessas intervenções. Em consequência a guerra ficou mais cara e, mesmo a superpotência remanescente não tinha mais recursos para atuar como polícia internacional, independentemente das contribuições financeiras e apoio político das potências secundárias.

Concomitantemente, houve um aprofundamento das novas formas de dominação econômica, como efeito da globalização e da revolução científica e tecnológica. Segundo Husek (2007), essa integração econômica mundial representou uma bola de neve que rolou morro abaixo fazendo integrar em sua massa todos os territórios do mundo, produzindo outros tantos malefícios, não pela abertura de um mercado mundial, mas pelo domínio centralizado de poucos: as chamadas ilhas de prosperidade econômica que ditam as regras do comércio internacional, com diretrizes básicas traçadas pelos Estados Unidos. Essa revolução foi responsável pelo distanciamento entre países ricos e pobres, acirrando disputas em diversos campos da atuação internacional e provocando a instabilidade do sistema como um todo.

Diante desse quadro de imprevisibilidade e violência, novos conceitos foram adotados trazendo uma verdadeira revolução para os estudos da segurança internacional. Dentre os inúmeros conceitos, destacam-se quatro:

“teoria da paz democrática”, “segurança humana”, “responsabilidade de proteger” e “direito de ingerência”, os quais serão delineados a seguir.

4.5.1 Direito de ingerência

A intervenção militar de Estados fortes em Estados fracos tem sido uma constante ao longo da história. Entretanto os padrões dessas intervenções têm evoluído à medida que os conceitos das relações internacionais também têm sido atualizados. A intervenção humanitária verificada no contexto imediato pós Guerra Fria faz parte dessa evolução. Entende-se por intervenção, segundo Souza (2011), a interferência, por um ou mais estados, nos assuntos internos ou externos de outro estado soberano sem o seu consentimento, tendo como fim alterar determinado estado de coisas. Quando essa interferência ocorre pelo desdobramento de militares, além de fronteiras internacionalmente reconhecidas, com o objetivo de alterar a estrutura política em um estado tem-se a intervenção militar. Corroborando com essa definição, Hippel (2003, p.13), ao afirmar que intervenção é “a tática coercitiva usada para manobrar um país, a fim de que siga determinado curso de ação, curso esse que, de outra forma não seria escolhido. Em termos claros, consiste no envolvimento militar ou no encorajamento ao uso da força por uma potência exterior num conflito doméstico”.

Constante da agenda internacional no contexto do pós Guerra Fria, como alternativa para a sequência de revoltas internas que irromperam após a queda do muro de Berlim, o conceito de “intervenção militar” causou muita discussão pelo entendimento que o mundo poderia estar diante da violação do princípio da soberania dos Estados, um dos pilares básicos do sistema internacional.

Na década de 1990, as Nações Unidas divulgaram um novo contexto normativo, composto por justificativas para intervenções amparadas em razões humanitárias. Constam dos anais as intervenções na Somália (1992), Ruanda (1994) e Kosovo (1999) como fatos emblemáticos que influenciaram essa mudança do paradigma da soberania e do princípio de não intervenção.

Segundo Hoppel (2003), a intervenção na Somália foi a primeira oportunidade em que a comunidade internacional se viu diante de uma crise humanitária, no pós Guerra Fria. Diante de um quadro de constante guerra civil, da devastação da insuficiente estrutura produtiva, da geração de um número enorme de refugiados (50 mil se dirigiram para países vizinhos) e dos quase 500.000 deslocados internos e imagens da fome veiculadas no ocidente, julgou-se que o estado somali estava falido. Em consequência dessa falência e embalada pelas conquistas no campo da cooperação internacional advindo das vitórias na Guerra Fria e na Guerra do Golfo (1991), a sociedade internacional, liderada pela ONU e pelos Estados Unidos, decidiu testar o potencial da Organização. A operação disparou a evolução da norma de não intervenção e estabeleceu um novo padrão de interferência em assuntos internos, desde que justificados pela ajuda humanitária. Para tal, não houve qualquer tipo de consulta e autorização junto ao governo somali, mas apenas a aprovação das Nações Unidas, sob o amparo do Capítulo VII da Carta.

Segundo Ram (2008a), de abril a junho de 1994, Ruanda mostrou para o mundo o massacre de 800 mil tutsis e 30 mil hutus que foram mortos a golpes de facção, no primeiro genocídio após o Holocausto durante a Segunda Guerra Mundial. Ainda como consequência, ao final da guerra civil, em agosto de 1994, havia 2 milhões de refugiados em países limítrofes como Congo e Uganda, e a estimativa de 1,8 milhão de deslocados internos, o que causou uma enorme crise humanitária para Ruanda e seus vizinhos. Entretanto a passividade da ONU que, mesmo tendo uma operação de paz (Missão das Nações Unidas de Assistência a Ruanda) com um efetivo de aproximadamente 2.500 homens, não autorizou que as tropas disponíveis atuassem em prol da população, causou o estarecimento da comunidade internacional que, por sua vez, passou a reconsiderar os termos dos mandatos das operações de paz e a possibilidade de intervenção em caso de crise humanitária, como a verificada em Ruanda.

O terceiro exemplo dessa mudança de paradigma, veio da província sérvia do Kosovo, de março a junho de 1999, com o desdobramento da Operação Forças Aliadas com o bombardeio aéreo de Belgrado (capital da Sérvia) pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Segundo More (1999),

naquela oportunidade a situação da população albanesa-kosovar era aterradora e chocante, e as Nações Unidas haviam expedido, desde início de 1998, várias Resoluções enfatizando as atrocidades e violência cometidas pelas autoridades iugoslavas, sem, entretanto, autorizar o emprego de forças militares para acabar com a crise humanitária configurada. Ressalta-se que o desdobramento das forças da OTAN ocorreu sem a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, afrontando os princípios da soberania e da não intervenção em assuntos internos relativos ao estado iugoslavo.

Esses exemplos de intervenção militar humanitária, durante a década de 1990, causaram muita discussão, pois esse “direito de ingerência” baseado nas causas humanitárias, foi recebido com desconforto pelos Estados, inclusive por aqueles que estavam dispostos a restringir o conceito de soberania. Segundo Jubilut (2007), esse desconforto advinha do fato que “essa nova abordagem não somente lia uma autorização para o uso da força na Carta da ONU que não estava textualmente explícita, como também prejudicava a proteção contra interferência nos assuntos internos dos Estados assegurada por esse documento”. Como consequência, a ideia do “direito de ingerência” colocou os Estados em uma atitude defensiva contra a adoção de qualquer doutrina formal de intervenção humanitária.

Consta ainda desse debate o conceito de estados falidos, os quais foram identificados como principais teatros com problema da natureza, com possibilidade de se transformarem em perigo para a ordem internacional. Segundo Nasser (2009), estados falidos são aqueles que não protegem seus cidadãos da violência e mesmo da hipótese da destruição, e consideram-se a si próprios fora do alcance do direito doméstico e internacional, configurando um perigo para a segurança internacional. Ocorre quando o aparato estatal falha no cumprimento das missões básicas, como as de garantir a lei e a ordem. Destaca ainda, justificando as intervenções humanitárias, que,

as guerras dentro dos Estados fracassados assumem características muito diferentes das guerras tradicionais e revelam uma mistura de conflitos (terrorismo, guerrilha, guerra urbana e crime organizado) com grande potencial para provocar verdadeiros desastres humanitários e todos os tipos de ameaças à paz e à segurança internacionais. (NASSER, 2009, p.121)

Como consequência geral, ao final dos anos 1990, ocorreram várias intervenções, amparadas pelo “direito de ingerência”, que dividiram a opinião do mundo. Por um lado algumas intervenções foram muito bem recebidas pela sociedade internacional. Por outro, obrigaram os Estados Unidos e as Nações Unidas a reavaliarem seus papéis nas crises internacionais, a diminuírem as atividades no exterior e buscar uma fundamentação que legitimasse as ações de caráter humanitário.

4.5.2 Teoria da paz democrática

Como uma das consequências do fim da opção ideológica representada pela União Soviética e da imobilização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ressurgiu com força o pensamento de Kant e sua “Paz Perpétua”, no que se convencionou chamar “Teoria da Paz Democrática”. Na esteira do movimento de revisão dos conceitos de soberania e não intervenção, em junho de 1992, o secretário-geral Boutros-Ghali entregou ao Conselho de Segurança da ONU o relatório “Uma Agenda para a Paz”. Segundo Esteves (2009), pode-se considerar esse relatório como um marco de transformação devido à mensagem de otimismo e esperança que a ONU depositava em si mesma no que diz respeito à capacidade de manter a paz e segurança mundial. Era o fim da Guerra Fria e a vitória da democracia liberal ditando os rumos a serem seguidos pelas Nações Unidas e seu Conselho de Segurança, tendo como oposição e vetor da instabilidade, as dissensões nacionalistas e os “brutais movimentos étnicos, religiosos, culturais e linguísticos, afrontando a coesão dos Estados”.

Para Esteves (2009), a relação entre “Uma Agenda para a Paz” e a democracia representam a nova face da diplomacia no pós Guerra Fria, causando repercussão em conceitos-chave das relações internacionais. Entre 1992 e 1996, foram produzidos uma série de documentos, denominados pelo autor como “Documentos da Paz Democrática”, os quais concretizaram o novo cenário a ser alcançado, composto por países democráticos, soberanos, pacíficos,

progressivamente integrados e respeitadores do direito internacional. Ainda segundo Esteves (2009, p.38), esse novo encadeamento discursivo produziu a “urdidura entre a democracia e soberania estatal de forma a transformar o governo democrático do estado soberano em condição necessária para a conquista da paz, da segurança, da cooperação, e da prosperidade internacional”. E como vetores dessa difusão da democracia propunha o largo emprego das operações de paz. Propôs ainda atualizações nas condutas dessas operações, compreendendo que a obtenção da paz duradoura dependia de um “ciclo que vai da prevenção à reconstrução”.

A professora Sabrina Medeiros em seus estudos sobre os modelos de reputação internacional, afirma no que diz respeito à capacidade de cooperar e estabelecer confiança, condições essenciais para a estabilidade, que

a proximidade de sistemas legais e institucionais entre parceiros tende a aumentar a possibilidade de transparência da cooperação. Nesse espectro, a paridade de modelos institucionais domésticos (prioritariamente entre modelos democráticos) aumenta a capacidade de cooperar e legitimar experiências cooperativas no âmbito externo. Da mesma forma, Estados que têm legislações e compromissos morais de valor igual ou próximo tendem a ser mais confiáveis no tocante às organizações internacionais, porque são mais suscetíveis à adesão e firmamento de compromissos exteriores junto ao seu sistema doméstico legal. (MEDEIROS, 2011, p.439)

Na esteira do “Uma Agenda para a Paz”, foi apresentada perante a Assembleia Geral, em maio de 1994, outro documento com forte impacto na evolução do conceito de “Paz Democrática”. Segundo o documento “Uma Agenda para o Desenvolvimento”, haveria uma relação direta entre o desenvolvimento e a democracia, sendo esta condição inseparável para aquele. Segundo Esteves (2009), “tal condicionalidade produz uma transformação na própria compreensão que, até então, tinha-se acerca do desenvolvimento, uma vez que não se trata mais apenas de crescimento econômico ou sustentabilidade ambiental. Sem democracia a possibilidade de confronto civil é real e permanente”. Adicionalmente, “Uma Agenda para o Desenvolvimento” defende o livre mercado como impulsionador do desenvolvimento.

Em novembro do mesmo ano (1994), foi divulgado pelas Nações Unidas novo relatório com projeção na busca da paz e segurança internacionais,

chamado de “Nossa Comunidade Global”. Como resultado de um trabalho de pesquisa conduzido pela Comissão sobre a Governança Global, criada em 1992, o relatório encomendado também por Boutros Ghali, rapidamente foi aceito pela comunidade internacional e se transformou em uma peça importante em termos normativos sobre a ingerência em países do sistema internacional. Segundo Nações Unidas (1994), contextualizado pelas revoluções democráticas no leste europeu, o documento “Nossa Comunidade Global” defendeu um sistema multilateral para busca da paz, estendendo o conceito de segurança para os aspectos econômicos e sociais, e afirmando que a comunidade internacional encontrava-se disposta e preparada para assumir a responsabilidade de buscar e manter a paz mundial, além do desenvolvimento sustentável, promoção da democracia e dos Direitos Humanos, por meio de uma governança global. Coloca ainda em discussão o princípio de soberania ao afirmar que o mesmo deve ser adaptado de forma a reconhecer a necessidade de equilíbrio entre os direitos dos Estados, os direitos dos povos e os direitos da comunidade global, prevendo o desfecho que aconteceria no final da década de 1990.

Encerrando o ciclo de declarações das Nações Unidas da “Paz Democrática” e também o secretariado de Boutros Ghali, foi divulgado o relatório “Uma Agenda para a Democratização”. Em dezembro de 1996, o documento defende o desenvolvimento de medidas que busquem consolidar uma cultura democrática, por meio da assistência a processos eleitorais, à reforma institucional e de mecanismos de governo. Esses novos conceitos encontraram repercussão direta nos novos mandatos das operações de paz, as quais passaram a ter maior complexidade e incluir componentes eleitorais e de promoção dos Direitos Humanos.

Como denominador comum de todo o processo de difusão da “Teoria da Paz Democrática”, ao longo do secretariado de Boutros Ghali (1992-1996), a transformação do perfil das operações de paz constitui o elemento mais emblemático. Antes de 1992, as operações de paz estavam baseadas apenas em componentes militares. Em 1992, com o desdobramento da Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC), inaugurava-se um novo modelo de

operação integrando componentes civis especializados em administração pública, justiça e processo eleitoral.

4.5.3 Segurança humana

Ainda na década de 1970, os Estados Unidos haviam incluído o tema da economia internacional no conceito de segurança nacional, uma vez que foi observada a relação existente entre seu desenvolvimento econômico e as crises que ocorriam em outros pontos do planeta.

Com o fim da Guerra Fria, o modelo que havia explicado a segurança internacional no conflito bipolar era baseado na sobrevalorização das relações político-militares em detrimento das relações econômicas, sociais e ambientais. O espírito de cooperação que marcou a revalorização das Nações Unidas, durante a década de 1990, estimulou esse debate. No entanto, a deflagração das inúmeras guerras internas demonstrou que a conflituosidade havia apenas alterado seu *modus operandi*, colocando boa parte da população à mercê de um estado de insegurança permanente.

Os conflitos violentos de cunho ideológico foram substituídos pelos de cunho étnico e religioso. Além disso, a pobreza, epidemias, desastres naturais, violações dos Direitos Humanos, crime organizado, tráfico de armas e pessoas, terrorismo e AIDS ajudaram a construir o quadro de vulnerabilidades a que as pessoas estavam expostas.

Nessa época, questões desse tipo constituíam o que os analistas denominavam de “alta política” ou “grande política” (*high politics*), que definia o jogo de forças e as grandes estratégias de segurança internacional. As iniciativas e instâncias representadas por instituições como o GATT ou o FMI e as questões sociais eram classificadas como “baixa política” (*low politics*) indicando, claramente, que ocupavam posição secundária na agenda internacional. Neste final de século, a agenda internacional se apresenta muito diferente. A separação entre *high politics* e *low politics* deixou de existir e novos itens passaram a ocupar lugar de destaque: meio ambiente, narcotráfico, as novas bases da competitividade internacional, direitos humanos, conflitos étnico-religiosos, entre outros. Na verdade, as questões relativas à segurança estratégica não deixaram de ocupar posição de destaque, mas passaram a ser vistas de modo cada vez mais integrado a esses novos temas da agenda internacional. (SATO, 2000, p.139)

Segundo Sarfati (2004), um marco na discussão pós Guerra Fria foi o trabalho de Barry Buzan, *“People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era”*, de 1991, que resgata algumas ideias levantadas, originalmente, na obra *“People, States and Fear”*, de 1983. Para Buzan o conceito de segurança era por definição incompleto, devido ao fato que até então tinha sempre se centrado na problemática da segurança nacional e na interpretação militarizada da segurança. Ressalta que essa abordagem era deficiente ao ignorar que haveria outros tipos de ameaças que não a guerra. Buzan questiona se a segurança estudada nos diversos círculos de relações internacionais correspondia realmente à segurança do Estado como um todo, ou se era o reflexo do pensamento de grupos dominantes ou elites.

A segurança humana é, antes de tudo, uma crítica áspera à teoria realista das relações internacionais, cujo foco da segurança estava centrado na questão da sobrevivência dos Estados e a desconsiderava a sobrevivência e bem estar das pessoas, individualmente. Fruto disso, o conceito tradicional de segurança se vê ampliado ignorando as fronteiras, as elites governantes e os interesses nacionais, passando a considerar a proteção da população à luz dos direitos humanos.

Segundo Cravo (2009), ao se formular os objetivos da segurança nacional priorizando as necessidades humanas em vez dos objetivos estatais, tem-se a nítida separação entre os dois papéis do estado: o de responsável pela proteção dos cidadãos, e ao mesmo a ameaça que representa ao subordinar os direitos de seus cidadãos aos objetivos nacionais. Entretanto, a segurança humana não substitui o conceito realista, que valoriza o setor militar e o papel do Estado. A nova agenda ampliada continua a valorizar o papel do estado e a considerar a guerra nas relações internacionais. Contudo, destaca que é impossível promover a paz e segurança internacionais sem considerar os fenômenos que marcam o mundo pós Guerra Fria.

Para as Nações Unidas, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (1994) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o conceito de segurança humana abarca sete áreas distintas: segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política. Estas,

por sua vez, podem ser traduzidas, respectivamente, pela garantia de uma renda básica; suporte à nutrição adequada de todos; proteção contra doenças e existência não saudáveis; manutenção de um meio ambiente não prejudicial a ninguém; proteção contra violência física e psíquica; proteção das práticas e dos valores pacíficos de qualquer grupo contra o arbítrio discriminatório; e pela manutenção do exercício da cidadania.

A ONU encabeçou essa apropriação da segurança humana, tomando-a no mote de suas intervenções. O novo conceito foi utilizado para a autolegitimação de sua existência como organização de paz e segurança e, também, para alargar sua esfera de ação, tendo sido fundamental para a expansão do papel da Organização em um cenário de pós-conflito bipolar. Não surpreende, por isso, que logo em janeiro de 1992 a Declaração do Conselho de Segurança evidencie a reorientação das prioridades internacionais ao reconhecer que as causas de instabilidade de caráter não-militar nas esferas econômica, social, humanitária e ecológica tornaram-se ameaças à paz e segurança internacionais, ou que a visão da segurança humana esteja subjacente a todo o debate sobre a reforma da Organização, isto é, ainda o principal impulsionador da ideia da responsabilidade de proteger. As Nações Unidas são, aliás, peremptórias no que diz respeito a importância que esse conceito adquiriu ao declararem a segurança humana sua missão central. (CRAVO, 2009, p.73)

Segundo Cravo (2009), outras organizações multilaterais e organizações da sociedade civil também fizeram uso do termo para legitimar suas ações, assim como vários dos *like-minded states* da cena internacional que, rapidamente, introduziram a segurança humana como um novo mote das respectivas políticas externas. Em especial, os governos canadense, norueguês e japonês logo se deram conta de que a adoção dessa ideia serviria para seus interesses de afirmação na cena internacional, sendo um veículo para sua consagração como potências humanitárias. Dessa forma, como assegura Manduca (2006), hoje se chega a um modelo quase acabado de uma liderança calcada nos princípios absorvidos da tradição da Escola de Copenhague, segundo a qual a ideia de potência pacífica, militante das causas universais, que estabelece a pobreza como inimiga global e propõe a superação da miséria com a troca de armas por comida. Em consequência, a potência pacífica seria resultado de uma conjunção de fatores que aliará uma economia desenvolvida, competitiva e integrada, a referida tradição pacifista e a respeitabilidade adquirida através da adesão aos vários mecanismos internacionais de controle de meios de guerra.

Adicionalmente, Bobbio (2009) reforça esse conceito:

Introduzo o tema da proteção internacional dos direitos do homem porque tais direitos só poderão ser verdadeiramente garantidos quando forem criados os instrumentos adequados para garanti-los não somente no interior do Estado, mas também contra o Estado ao qual o indivíduo pertence, isto é, apenas quando for reconhecido ao indivíduo isolado o direito de recorrer a instâncias superiores àquelas do Estado, em última instância, precisamente a órgãos internacionais, e quando esses órgãos internacionais estiverem munidos de suficiente poder para conseguir fazer com que suas próprias decisões sejam respeitadas. (BOBBIO, 2009, p.115)

4.5.4 Responsabilidade de proteger

Tanto para liberais quanto para realistas a segurança internacional tem sido estudada através da visão dos Estados e, por sua vez, a segurança estatal é garantida, sobretudo, por dois princípios: a não interferência e a soberania. O sistema westfaliano de segurança repousa no princípio que os estados constituem os melhores guardiões da segurança de seus cidadãos. Ao longo do século XX em torno de 260 milhões de pessoas foram mortas por seus próprios governos, contrariando a tese westfaliana. Essa cifra é seis vezes maior que o número de combatentes ou civis mortos por governos estrangeiros durante conflitos interestatais.

Após a Guerra Fria, os horrores ocorridos no norte do Iraque, na Somália, na Bósnia e em Ruanda provocaram mudanças sobre a faculdade que o Conselho de Segurança tinha em empregar ações coercitivas à luz do Capítulo VII da Carta. Dois desses eventos foram determinantes nessa mudança de opinião da sociedade internacional e de postura das Nações Unidas. O primeiro caso diz respeito ao genocídio de Ruanda, em 1994, onde aproximadamente 1 milhão de pessoas foram mortas e a ONU, mesmo com tropas na região, assistiu impassível a todo o massacre, tendo inclusive “boinas azuis” belgas friamente assassinados. O segundo caso diz respeito ao bombardeio da Sérvia, em 1999, durante Guerra nos Bálcãs, onde a OTAN agiu à revelia da decisão das Nações Unidas. Esse dois casos levaram o Secretário-Geral da época, Kofi Annan, a

entrar no debate e questionar se a soberania estatal seria uma barreira para a ajuda internacional.

À luz da segurança humana, a soberania é vista como responsabilidade e não apenas como poder. Para cumprir devidamente sua responsabilidade no que diz respeito ao domínio da segurança, um governo terá de dedicar-se a todo o conjunto de ameaças ao bem-estar de sua comunidade nacional. (CRAVO, 2009, p.71)

Durante a Cimeira do Milênio promovida pelas Nações Unidas, em 2000, com a participação de 189 chefes de estado, o primeiro-ministro canadense anunciou a criação da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) que ficaria encarregada de encontrar um novo conceito sobre intervenção humanitária que fosse consenso na sociedade internacional. No ano seguinte, 2001, a Comissão lançou um marco do assunto, intitulado “A Responsabilidade de Proteger”. A premissa básica desse documento era que os estados teriam a obrigação primária de proteger seus cidadãos, mas diante do quadro onde a população sofre em virtude de guerras civis, insurreições, repressões ou pelo próprio fracasso administrativo do estado, e este não possui condições de evitar ou acabar com esse sofrimento, então o princípio da não intervenção cede lugar à responsabilidade internacional de atuar em prol da população. Além disso, o relatório discriminava as três responsabilidades específicas decorrentes dessa nova postura: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir, com a prioridade para a forma preventiva.

Em 2005, durante a Cimeira das Nações Unidas, a Assembleia Geral fez constar no Documento Final os conceitos constantes do relatório de 2001, e avocou para si as obrigações referentes à “responsabilidade de proteger”, enfatizando que todos os Estados têm a responsabilidade de proteger seus cidadãos do genocídio, das matanças em massa e das limpezas étnicas e que essa obrigação deve ser transferida para a sociedade internacional nos casos de omissão ou falha dos governos locais. Era a primeira vez que os governos coletivamente acordavam que em algumas circunstâncias a segurança de um grupo ou de indivíduos deveria ser priorizada em detrimento da segurança estatal, afrontando a soberania que era, até então, um baluarte das relações

internacionais. Cabe ainda ressaltar que o princípio de não intervenção em negócios internos também estava sendo abandonado.

É digno de nota que o conceito “Responsabilidade de Proteger” supera a simples intervenção armada no estado que não cumpre com suas obrigações. Além da intervenção militar que caracteriza a “responsabilidade de reagir”, as Nações Unidas também teriam a responsabilidade de buscar ferramentas de não violência para prevenir e política de reconstrução para as sociedades afetadas pelos eventos, caracterizando, respectivamente, a “responsabilidade de prevenir” e a “responsabilidade de reconstruir”. Todas essas atividades seriam ferramentas a serem usadas pela comunidade internacional a fim de evitar o sofrimento advindo dos genocídios, extermínios e limpezas étnicas.

A rápida expansão das operações de paz, a partir do ano 2000, procurou atender a essa nova filosofia de emprego das forças internacionais, refletindo em mandatos mais complexos e com efetivos compatíveis com essas novas tarefas, buscando sempre conciliar a segurança da sociedade afetada superando a tradicional regra de usar a força apenas para autodefesa, com o estabelecimento de um sistema policial e judicial, a reconstrução da infraestrutura básica, e a procura permanente de reconciliar as partes envolvidas no conflito.

4.6 CONCLUSÕES PARCIAIS

Da análise do que foi exposto no presente capítulo, conclui-se que os temas relativos à segurança continuam com sua importância assegurada na agenda internacional, embora tenham oscilado entre momentos de cooperação e de conflito entre os principais atores da comunidade mundial.

Somado a isso, a globalização com seus vetores tecnológicos e de comunicação diminuiu as distâncias, criando uma interdependência que tende a aumentar a influência que um fato aparentemente isolado tem no sistema internacional como um todo. Como consequência, a agenda internacional tem sido constantemente atualizada, ampliando a gama de assuntos de interesse comum.

Os pensamentos clássicos de Tucídides, Hobbes, Maquiavel, Kant, Morus e Grotius, dentre outros, embora não fossem sistematizados e tivessem os rótulos de idealistas ou realistas, tiveram grande importância na formação das escolas do pensamento contemporâneo. Os ensinamentos daqueles pensadores formaram o arcabouço intelectual para as principais teorias, e seu estudo se revela uma fonte de conhecimento sobre o assunto segurança, uma vez que o foco da “agenda internacional” daqueles períodos era a sobrevivência na guerra.

Em decorrência do ápice catastrófico dado pelas duas guerras mundiais, o início do século XX assistiu à sistematização do pensamento sobre as relações internacionais, com uma atenção especial ao assunto da paz e segurança internacionais. Data desse período, o surgimento das duas principais escolas: a realista e a idealista. Morgenthau, Carr, Wilson e Angell, dentre outros tratam de explicar a natureza das relações internacionais e, cada um a seu modo, busca soluções para diminuir o espírito guerreiro das relações humanas. A criação da Sociedade das Nações, em 1919, do Pacto Briand-Kellog (1928) e a fundação da Organização das Nações Unidas (1945), movimentos de influência idealista, marcam esse período, em que a guerra passa de justa para ser ilegítima, com sua adoção como solução de controvérsias sendo fortemente questionada.

À fundação das Nações Unidas seguiu-se um período de disputa ideológica entre as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, com o temor de que fosse deflagrada uma terceira guerra, o que levaria a extinção da humanidade, devido à presença do novo componente bélico, a bomba nuclear. Os debates que se seguiram tiveram forte influência desse contexto. Com isso, os conflitos “quentes” foram transferidos para a periferia, mas permaneceram envolvendo atores estatais. Soma-se a isso, a paralisação do mecanismo de segurança coletiva e a introdução das operações de paz como tentativa de solução das animosidades. Nesse contexto, a escola neo-realista, representada por Waltz, e a neoliberal, representada por Keohane e Nye, adaptaram os conceitos contemporâneos às peculiaridades dos diferentes períodos da Guerra Fria. Cabe ainda ressaltar que o período da Guerra Fria não foi homogêneo, embora tenha traços que o definam como um todo, apresentando momentos de puro realismo,

como durante a *deterrence* (1950 a 1962), e de aproximação idealista onusiana, como durante a *détente* (1963 a 1978).

Com o fim da Guerra Fria, a partir de 1989, o mundo assistiu à implosão do império soviético e a reformulação das relações internacionais. Após um início alvissareiro, com o acionamento do mecanismo de segurança coletiva contra a invasão iraquiana do Kuwait, o que se viu foi uma generalização de conflitos internos que tendiam a desestabilizar o sistema internacional. Soma-se a isso, a sequência de catástrofes humanitárias conduzidas pelos beligerantes. Diante desse quadro, a sociedade internacional passou a questionar alguns dos princípios básicos das relações entre estados, principalmente a soberania e o princípio da não intervenção, e empregou, com parcimônia, a interferência em diversos assuntos internos, com o propósito de salvaguardar os Direitos Humanos, mesmo sem o consentimento das partes envolvidas. Nesse contexto, as Nações Unidas, tiveram sua importância redobrada e o expediente das operações de paz foi amplamente empregado.

Ainda na década imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria, houve uma série de tentativas, no âmbito das Nações Unidas, para sistematizar e normatizar essas intervenções militares, a fim de legitimar as operações humanitárias, os quais caracterizaram a necessidade de intervenção. Foram adotados os conceitos de paz democrática, direito de ingerência, segurança humana e responsabilidade de proteger. Nesse contexto, as Nações Unidas buscaram o protagonismo nessas mudanças e o emprego das operações de paz teve mudanças significativas em seus mandatos e seu *modus operandi*, demonstrando uma tendência de que forças multinacionais, sob a égide da ONU ou de organismos regionais permanecerão com a missão de atuar em nome da comunidade internacional em busca da paz e segurança internacionais.

5 INSERÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURANÇA DO BRASIL

Entende-se por inserção internacional de segurança a posição relativa, em termos de poder, que determinado país desfruta no sistema internacional em função da sua política internacional nas questões relacionadas com a segurança mundial. Para compreender essa posição relativa, deve-se considerar os compromissos e responsabilidades de cada Estado, a partir de sua adesão aos regimes internacionais e compará-los com as ações que efetivamente caracterizam a atuação desse Estado nas relações internacionais. Da análise do que um estado se compromete a fazer, daquilo que declara querer fazer e do que realmente faz, tem-se o perfil de atuação e inserção no sistema de segurança internacional. E o Brasil, como se insere quanto ao tema da segurança internacional?

O Brasil tem apresentado um padrão de comportamento constante desde a proclamação da República. Mapear a evolução desse comportamento torna-se necessário para montar o perfil brasileiro no processo de inserção no campo da segurança internacional, estabelecendo a visão que o mundo possui do Brasil nessas questões. Ao se analisar as adesões, ações e declarações, é possível estabelecer um padrão de atuação que perfaz o “estilo” brasileiro de se relacionar em busca da paz mundial.

O presente capítulo visa **estudar a política internacional desenvolvida pelo Brasil, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, destacando a atuação no campo da segurança internacional e concluindo sobre o perfil que o país apresenta no sistema internacional em decorrência dos atos e fatos que marcaram essa trajetória.**

Espera-se ao final da exposição desses fatos e conceitos responder aos seguintes questionamentos:

1) Como evoluiu o processo de inserção internacional brasileiro, no pós Segunda Guerra Mundial, no que diz respeito à sua adesão aos compromissos e regimes internacionais?

2) No que tange à atuação efetivas nos grandes eventos internacionais relativos à segurança internacional, como o Brasil se posicionou frente a esses acontecimentos?

3) Quanto à participação em atividades promovidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, particularmente nas operações de paz e na disposição de participar daquele Conselho, qual o perfil demonstrado pela política externa brasileira?

Para atingir esses objetivos específicos, a seguir, será estuda a política externa brasileira, sob a ótica dos compromissos assumidos por meio da adesão a regimes internacionais, do posicionamento diante dos imbróglios, e da atuação nos foros multilaterais, particularmente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, desde o fim da Segunda Guerra Mundial até os dias atuais.

5.1 INSERÇÃO DE SEGURANÇA DURANTE GUERRA FRIA

5.1.1 De 1945 a 1961

O período de 1945 a 1961 é balizado pelo término da Segunda Guerra Mundial e pela ascensão de Jânio Quadros como presidente do Brasil. Durante esses 16 anos, o Brasil teve 4 presidentes: Eurico Gaspar Dutra (1946 a 1950), Getúlio Vargas (1951 a 1954), Café Filho (1955) e Juscelino Kubitschek (1956 a 1960).

No contexto internacional, encerrada a Segunda Guerra Mundial, momentaneamente a paz graçou entre as nações. Entretanto, rapidamente, as diferenças ideológicas entre Estados Unidos e União Soviética suplantaram o espírito de cooperação e deram origem à Guerra Fria. Adiciona-se a esse quadro o complexo processo de descolonização de países da África e Ásia e a crescente oposição entre ricos e pobres, para formar o quadro do mundo nos anos 1950 e 1960.

Nesse contexto, a América Latina e o Brasil caíram na órbita norte-americana, tanto em aspectos políticos quanto em econômicos e culturais. E nesse quadro, o Brasil ambicionava uma maior aproximação com o irmão do norte, devido ao reconhecimento pela participação militar na Segunda Guerra, por ter sido colaborador da política latino-americana dos Estados Unidos, e, à época, estar vivendo um processo de redemocratização, após a queda de Vargas e a eleição de Dutra.

Com essa aproximação, segundo o Professor Otávio Amorim Neto, o Brasil buscava

recolher os louros políticos de sua participação na Segunda Guerra Mundial como aliado dos Estados Unidos e o único país latino-americano a ter enviado tropas ao teatro europeu de operações. Não à toa, foi um dos fundadores, em 1946, da Organização das Nações Unidas (ONU), máxima expressão institucional da nova ordem mundial que se desejava criar dos escombros daquela hecatombe. O ativo envolvimento brasileiro na criação da ONU dá ao país, desde 1949, o privilégio de pronunciar o discurso de abertura das sessões da Assembleia Geral da Organização. (AMORIM NETO, 2012, p.3-4)

Embora os dois países tivessem visões díspares no que diz respeito à política de cooperação econômica, em termos de política internacional e de segurança houve um completo alinhamento durante o governo Dutra. Segundo Corrêa (2007), esse quadro levaria os EUA a procurarem reforçar suas alianças estratégicas. Bilateralmente, associado ao sistema de defesa dos EUA, o Brasil mais adiante, em 1947, com o Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR), incorporar-se-ia igualmente ao sistema de segurança coletiva regional. Tal tratado visava criar um mecanismo de manutenção da paz e segurança hemisférica integrado ao sistema mundial, das Nações Unidas. Esse alinhamento seria dissipado ao longo das décadas seguintes, devido à falta de reciprocidade norte-americana em resposta ao alinhamento do Brasil.

Além disso, merece destaque o rompimento de relações diplomáticas do Brasil com a União Soviética, definindo o posicionamento brasileiro pró-ocidente. Antes, porém, o governo Vargas havia estabelecido relações com os soviéticos, em 1945, ainda durante a Segunda Guerra, por acreditar que o espírito de cooperação demonstrado durante a guerra poderia ser longo, e que poderia contar com apoio soviético numa eventual escolha dos membros do Conselho de

Segurança. Entretanto, em 1947, ante o início oficial da Guerra Fria, a indicação da França para ocupar a quinta cadeira do Conselho de Segurança e o veto soviético sobre a participação do Brasil no Conselho, ocorre o rompimento do Brasil com a União Soviética. (CORRÊA, 2007)

Com a frustração em relação ao Conselho de Segurança ficou visível o desânimo da diplomacia brasileira quanto à inserção internacional de segurança pela ótica realista. Face a essa contrariedade, houve uma reorientação por parte do Itamaraty, no sentido de desenvolver uma doutrina idealista. O embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa (2007), assim se refere ao fato:

Do discurso do Embaixador Muniz desprende-se a visão do mundo de uma diplomacia que, se dando conta da importância secundária a que tinha sido relegado o país nos arranjos do pós-guerra, refugia-se em formulações de cunho idealista ou mesmo utópico. A Humanidade, afirma o Representante do Brasil, estaria passando por um período verdadeiramente existencial, de tensão e de confusão de valores. Reconciliar liberdade e segurança do indivíduo seria o caminho de salvação para o homem isolado e aterrorizado diante das ameaças do momento. Entre o totalitarismo e as perspectivas de progresso e bem estar abertas pelo desenvolvimento científico, o Brasil se manifesta preparado para contribuir com as ideias liberais e democráticas em que se baseava a sua vida nacional. A conciliação, diria Muniz, evocando a política do Gabinete chefiado pelo Marquês de Paraná no II Reinado, é o traço essencial do povo brasileiro: nossa participação na esfera internacional visa à conciliação de ideias opostas com vistas a promover o progresso mediante a persuasão. (CORRÊA, 2007, p.43)

Ainda com relação ao posicionamento do Brasil em relação à Guerra Fria, que ora se iniciava, o governo brasileiro fechou a embaixada na China e o consulado que havia em Xangai. Além disso, devido ao alinhamento automático junto ao bloco ocidental, o Brasil representado pelo chanceler Raul Fernandes, votou contra a aceitação da China Popular nas Nações Unidas, na ocasião do movimento revolucionário comunista, em 1949.

Segundo Husek (2007), destaca-se nesse período a política declaratória resultante da adoção de nova Carta Constitucional. Dupla importância é dada a esse conteúdo nas relações internacionais. Internamente, serve como bastião legal, segundo o qual todo ordenamento jurídico está balizado, e, externamente, serve de orientador da política externa, por meio do qual todos os outros membros do sistema internacional podem prever os movimentos no tabuleiro

mundial, moldando a personalidade jurídica do país. Quanto ao período em tela, em 1946, o Brasil adotou nova Constituição, a qual ratificou a renúncia à guerra e voltou a estabelecer o recurso do arbitramento, admitindo outros meios pacíficos de solução de conflitos, desde que regulados pelo órgão internacional. Ressalta-se, nessa afirmação, a referência à Organização das Nações Unidas, criada um ano antes.

Art 4º - O Brasil só recorrerá à guerra, se não couber ou se malograr o recurso ao arbitramento ou aos meios pacíficos de solução do conflito, regulados por órgão internacional de segurança, de que participe; e em caso nenhum se empenhará em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outro Estado. (BRASIL, 1946)

Data do período a solicitação das Nações Unidas para que o Brasil enviasse uma força militar para compor as tropas na Guerra da Coreia, em junho de 1951. Durante a votação na Assembleia Geral, o Brasil apoiou a intervenção armada, sem, entretanto, o fornecimento de militares para compor o efetivo, ficando o apoio material restrito ao fornecimento de matérias-primas. Acreditava-se que o Brasil não estava preparado econômica e militarmente para uma empreitada bélica no outro lado do mundo. O curioso desse fato é que o Brasil não só apoiou a decisão da Assembleia Geral de intervir na Coreia, mas também, por meio do embaixador João Carlos Muniz, foi o relator da questão. Tal participação ativa na decisão de enviar um contingente armado para restaurar o *status quo*, levava a crer que seriam cedidas tropas para o intento. Segundo Brigagão e Proença Júnior (2002, p.127), apesar dos preparativos em suas Forças Armadas, o Brasil acabou por negar o envio de militares, por entender que tal participação demandaria, segundo a Constituição em vigor (1946) de uma declaração formal de guerra à Coreia do Norte.

Em 1952, durante o segundo governo de Vargas, por iniciativa americana, foi assinado um acordo de assistência militar recíproca entre Brasil e Estados Unidos, no escopo da promoção da defesa do Ocidente. Em contrapartida do apoio material e doutrinário que o Brasil receberia, seriam fornecidas matérias-primas estratégicas, dentre as quais, a monazita, sais de cério e terras raras.

Segundo Kuramoto (2002), no campo da segurança nuclear, o Brasil tentou inutilmente uma parceria tecnológica com os Estados Unidos. Diante da negativa americana de transferência de tecnologia, mesmo com o fornecimento de tório em troca de trigo, o Brasil, sigilosamente, iniciou suas pesquisas nessa área sensível e tentou adquirir, em 1954, três centrífugas da Alemanha. Este país, em virtude das pressões recebidas, não cumpriu com a entrega dos equipamentos. Percebe-se, naquela época, que não havia uma política atômica uniforme entre as Forças Armadas e a classe política. Para a chancelaria, favorável ao alinhamento automático com os Estados Unidos, o desenvolvimento de uma política autônoma nuclear contrariava os interesses do país. Para o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), que liderava as pesquisas, o desenvolvimento dessa área era impositivo para a ascensão do país a um patamar compatível com sua grandeza. Percebe-se, desde então, um descompasso entre o Itamaraty e as ambições nacionalistas representadas, principalmente, pelas forças armadas e pela classe científica, comprovando um hiato de entendimento entre a política externa e a política de defesa nacional.

Em 1955, durante o governo Café Filho, houve um retorno ao alinhamento de Dutra. No que tange à política nuclear o CNPq, que até então era responsável pelas negociações internacionais e dominado por uma ala nacionalista, perdeu suas funções e as passou ao Itamaraty, cujo viés pró-americanista já foi mencionado, reafirmando, nesta segunda oportunidade o hiato de pensamento entre as políticas de defesa e externa.

Segundo Almeida (2002), no governo de Juscelino Kubitschek, a partir de 1958, foi relançada uma ideia que vinha desde o período pós-guerra. Dizia respeito à proposta de cooperação internacional no âmbito do hemisfério, na qual se argumentava que o desenvolvimento e o fim da pobreza eram as formas mais eficazes de barrar o comunismo, que àquela altura se apresentava como uma opção para o progresso. Tal ideia era concebida em decorrência da política americana junto à Europa e Ásia, onde o processo de reconstrução da Alemanha e Japão estava intimamente ligado à criação de uma barreira ideológica contra o avanço do comunismo. Essa ideia recebeu o nome de Operação Pan Americana e era baseada na premissa que a miséria das sociedades latino-americanas

criaria uma situação de risco para a democracia no continente. Em consequência, seria de bom alvitre para os Estados Unidos promover o desenvolvimento da região a fim de evitar a agressão interna, via movimentos revolucionários. Para Almeida (2002), essa “opção americana” é formada pela conjugação da vertente da “diplomacia do desenvolvimento” com a “doutrina da segurança nacional”.

Ainda durante o governo de Juscelino, é digna de nota a política externa em relação ao processo de descolonização que teve os anos de 1958 a 1960, como decisivos. A política externa brasileira não passou ao largo daquele processo, mesmo com o engajamento na Operação Pan Americana. Entretanto, era visível que o aumento do número de países afro-asiáticos teria reflexos nos fóruns multilaterais, principalmente, nas Nações Unidas. Fruto dessa observância, houve uma explosão do número de representações diplomáticas nesses continentes. Com esse movimento em direção ao sul, em detrimento das tradicionais relações com os países desenvolvidos do norte, estavam sendo fundados os alicerces da política externa independente, que caracterizaria o próximo período.

Ainda em 1960, durante a XV Assembleia Geral da ONU, no quadro de admissão de 15 novos estados recém descolonizados da África, o Brasil apresentou e defendeu o princípio da autodeterminação dos povos. Esse tema seria uma constante, a partir de então, um dos pilares básicos da política executada pelo Itamaraty. Na mesma ocasião, Horácio Lafer, chanceler de Juscelino, relacionou o desenvolvimento econômico com o processo de paz e segurança internacionais, defendendo a migração de recursos gastos com armamentos para projetos de desenvolvimento, antecipando o que mais tarde configuraria o conceito de “dividendos da paz”, no quadro pós Guerra Fria.

Em questão à participação das atividades do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 1945 a 1961, o Brasil foi eleito três vezes para integrá-lo como membro não permanente (1946-1947, 1951-1952 e 1954-1955), demonstrando o desejo de tomar parte das grandes decisões internacionais relacionadas à segurança internacional. Se for considerado que o período teve a duração de 16 anos e que um estado-membro não pode ser reeleito para o biênio subsequente, infere-se que o Brasil foi eleito em todas as oportunidades possíveis,

demonstrando uma intensa atuação nesse órgão. O princípio da não intervenção faria também nesse discurso a sua entrada formal no catecismo da política externa brasileira, dando-se por aceitas como inevitáveis as divisões ideológicas que então caracterizavam o mundo. Destaca-se ainda o posicionamento crítico em relação à União Soviética, apontando-a como grande responsável pelo imobilismo do Conselho de Segurança, devido ao uso excessivo do poder de veto. No período considerado, o Brasil participou do desdobramento de duas operações de paz das Nações Unidas. Como visto no Capítulo 3 deste trabalho, foram enviadas tropas para o Congo e para o Oriente Médio, numa contribuição bastante representativa.

5.1.2 De 1961 a 1964

O período de 1961 a 1964 é balizado pelo fim do governo Kubistchek e pela revolução de 31 de março de 1964, que registrou o início do governo militar. Durante esses 3 anos, o Brasil teve 2 presidentes: Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961 a 1964).

Na esteira do que foi verificado no período anterior, a chamada “Política Externa Independente” (PEI), marcou as relações internacionais brasileiras, de janeiro de 1961 a março de 1964, ou seja, da posse do presidente Jânio Quadros até o início do governo militar, caracterizando uma evolução natural e não um projeto concebido em detalhes.

Diferentemente da Operação Pan Americana de Juscelino, a PEI partia de uma visão universalista, pragmatista e independente, ou seja, ampliava a área de interesse das relações internacionais brasileira para todo o mundo, buscava os interesses dos países sem a preocupação do alinhamento ideológico, e não se prendia a relações tradicionais estabelecidas. Dessa forma, houve uma significativa ampliação da zona de atuação da diplomacia brasileira estabelecendo novas relações com países até então ignorados nas pautas de comércio e de segurança.

Segundo Almeida (2002), a PEI teve como pano de fundo, o momento internacional favorável, pois as relações americano-soviéticas estavam conturbadas, por causa da revolução cubana, em 1959, e os Estados Unidos não desejavam que um país do porte e importância do Brasil escapasse de sua órbita de influência. Em função disso, Jânio foi bastante feliz ao adotar o universalismo da PEI, que procurava obter vantagens para o país em um mundo dividido em dois blocos, no auge da disputa bipolar. Adicionalmente a esse desejo de ampliar o leque de parcerias estratégicas, o Brasil ratificava a ambição de participar nas decisões internacionais do hemisfério, na mesma matriz defendida por Juscelino.

Coincidentemente, em abril de 1961, os Estados Unidos lançaram a “Aliança para o Progresso”, como resultado direto da revolução cubana. Através dela, havia a promessa de investimento na América Latina da quantia de 20 bilhões de dólares, num prazo de dez anos. Era uma resposta tardia à Operação Pan Americana de Juscelino e tinha o intento de retomar o alinhamento da América Latina com o bloco ocidental, no contexto da Guerra Fria. Segundo o embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa,

a Revolução Cubana havia despertado a ameaça de multiplicação de “focos” de subversão armada em outros países da região. Em resposta, os EUA desenvolveriam, em consonância com a doutrina da *flexible response*, uma intensa ação para prevenir a ocorrência e combater surtos guerrilheiros. Reformular-se-ia, em consequência, o conceito de segurança hemisférica oriundo do Tratado do Rio de Janeiro, de maneira a implantar uma nova “divisão do trabalho”: os EUA assumiriam responsabilidade primária pela defesa regional em caso de agressão externa, enquanto que as Forças Armadas dos países latino-americanos seriam reequipadas e doutrinadas para exercer papel mais ativo na manutenção da paz intra-hemisférica e no desenvolvimento interno. O resultado prático dessa política viria a ser a proliferação de regimes militares em vários países da região, inclusive no Brasil. (CORREA, 2007, p.148)

Nessa ótica, houve um movimento de aproximação em direção ao continente africano e o conseqüente afastamento das posições portuguesas nas Nações Unidas, as quais defendiam o colonialismo e negavam o direito da autodeterminação dos povos de Angola e Moçambique, por exemplo. Houve um esfriamento das relações com os Estados Unidos, fugindo do tradicional alinhamento com as posições americanas nas Nações Unidas. Tal reposicionamento teve impacto na autoestima nacional, que pode enfrentar, ainda

que apenas na retórica, o gigante do norte, uma vez que o alinhamento, até então, havia sido proveitoso apenas para os americanos.

Outra característica marcante da PEI foi a popularização dos assuntos internacionais nas discussões domésticas. Até então, os assuntos de relações internacionais eram restritos, tido como assuntos de diplomatas, mas passaram a frequentar os jornais ao alcance do povo em geral, o qual passou a perceber a sua importância e ligação com o desenvolvimento nacional.

No que tange à inserção de segurança, a PEI ratificou as ideias constantes da Operação Pan Americana, que defendia que o desenvolvimento seria a melhor barreira contra a penetração do comunismo no Brasil. Para alguns autores o alerta soava como chantagem. O fato é que o mesmo raciocínio adotado na Europa e Japão deveria também ter sido adotado na América Latina. Outros conceitos relativos à segurança e defendidos pela PEI são os princípios da autodeterminação, acrescidos do princípio da não intervenção. Com isso, Jânio Quadros reafirmava a nova política em relação à África e sustentava que o Brasil deveria servir de elo entre a África e o Ocidente, devido às suas características étnicas e culturais.

Consta ainda desse período a aproximação, sugerida por Jânio, com a Argentina. Em abril de 1961, o presidente brasileiro e Arturo Frondisi, presidente argentino, se reuniram em Uruguiana, acompanhados pelos respectivos chanceleres, para a criação de um bloco neutralista no Cone Sul. Segundo Spektor (2002), três eram os objetivos principais de Uruguiana: o estabelecimento de uma sistemática de consulta política de alto nível; a coordenação das posições de ambos os países em foros internacionais; e a troca de informações sensíveis aos respectivos projetos nacionais de desenvolvimento.

Nesse contexto de busca de novas parcerias estratégicas, uma das questões que mais polemizaram as discussões sobre relações internacionais foi o restabelecimento das ligações diplomáticas com a União Soviética, em 1961, que estavam rompidas desde o governo Dutra. Outra questão polêmica foi a busca de relações com a China, promovida pelo vice-presidente João Goulart, em viagem oficial àquele país. Consta que tal busca objetivava o aumento do prestígio

internacional, mas tal missão teve efeito mais concretos no âmbito doméstico, já que coincidiu com o período da renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961.

Mesmo com a renúncia de Jânio, em agosto de 1961, a PEI manteve sua orientação no período que se seguiu. Merece destaque o desenrolar da aproximação com a Argentina, iniciada por Jânio. A deposição de Frondisi, em 1962, pôs fim ao “espírito de Uruguaiana” e conduziu ao poder um governo militar argentino. Como consequência direta, seria desenvolvida nas próximas duas décadas a maior rivalidade militar da América do Sul, com impacto nas políticas de segurança de Brasil e Argentina.

No debate sobre a questão angolana nas Nações Unidas, o Brasil reafirmou a posição brasileira contrária ao colonialismo, mas ressaltou os laços históricos, culturais e de amizade com Portugal. Para tanto, defendeu a solução pacífica que harmonizasse os interesses de ambas as partes, ressaltando que Portugal deveria respeitar a autodeterminação angolana, ajudando-a a alcançar sua independência desde que mantivesse sólidos laços com a ex-metrópole.

Segundo Garcia (1998, p.99), em 1962, Brasil e México foram escolhidos pelas Nações Unidas para representarem a América Latina, na Conferência do Desarmamento, em Genebra. A proposta brasileira era de reafirmar a postura de independência em relação a qualquer bloco político-militar, além de propor a substituição do binômio “desarmamento-inspeção” pelo trinômio “desarmamento, inspeção e reconversão econômica”. Afonso Arinos de Melo Franco, representante brasileiro na Conferência, defendeu o desarmamento geral e completo, onde todas as potências nucleares deveriam se desarmar, independente das divergências ideológicas.

Em outubro de 1962, houve a crise dos mísseis soviéticos em Cuba, marcando o ápice da 2ª fase da Guerra Fria, segundo a divisão de Nye, adotada no Capítulo 4 deste trabalho. O Brasil votou, na Organização dos Estados Americanos, favoravelmente ao bloqueio naval, mas manteve-se contrário à intervenção militar, à luz dos princípios da não intervenção.

Ainda durante esse período, destacou-se, por sua atuação no âmbito das Nações Unidas, o diplomata João Augusto de Araújo Castro, último chanceler do período que antecedeu a revolução de 1964 cuja influência na formulação da

política externa se manteve mesmo durante os governos militares. As concepções desse diplomata aprofundaram os conceitos pregados pela PEI. Araújo Castro atribuía papel relevante às Nações Unidas na promoção do desenvolvimento e na segurança e paz internacional. Em seu discurso na Assembleia Geral, em 1963, defendeu a articulação de pequenas e médias potências, principalmente nos temas relativos ao desarmamento. Segundo Brigagão (2004, p.19), Araújo Castro buscou uma nova formulação da distribuição do poder por meio da valorização do multilateralismo no âmbito das Nações Unidas, de modo a fugir dos determinismos geopolíticos. Questionou, ainda, a existência de um mecanismo imposto pelas duas superpotências, no intuito de evitar a ascensão de novos países, como o Brasil, a posições de maior relevo, caracterizando o “congelamento de poder”.

A política internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional. Essa política não poderia ser mais autêntica nem mais brasileira. O nacionalismo não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É, ao contrário, uma grande vontade de participação internacional. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais. Esse nacionalismo é uma posição de afirmação e de maturidade do Brasil dentro da comunidade das nações. (ARAÚJO CASTRO apud LIMA, 2005, p.3)

Quanto à participação nas atividades do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 1961 a 1964, o Brasil foi eleito uma vez para ocupar um assento não permanente (1963-1964). Da mesma forma que no período anterior, conclui-se que a participação foi intensa e frequente. No que diz respeito à participação em esforços de manutenção da paz das Nações Unidas, o Brasil manteve seu alto perfil com o envio de oficiais para a Indonésia e com a significativa designação do Representante Especial do Secretário-Geral na missão no Chipre.

5.1.3 De 1964 a 1967

O período de 1964 a 1967 é balizado pelo governo de Castello Branco. O modelo de relacionamento externo adotado pelo governo brasileiro em decorrência do regime militar implantado, a partir de março de 1964, seguiu o formato da época de Dutra. Entretanto, teve curta duração e se esgotou em 1967, ao se perceber a incoerência entre o posicionamento adotado e o contexto internacional. Para Almeida (2002), o reenquadramento do Brasil no conflito ideológico global representou mais uma espécie de “pedágio” a pagar pelo apoio americano no momento da revolução de 1964, do que uma operação de reconversão ideológica da diplomacia brasileira.

A proposta inicial do governo instalado sob a presidência de Castello Branco era dismantelar os princípios que regiam a Política Externa Independente. Para essa “correção de rumos” o novo regime partiu para a ofensiva em relação à PEI, considerada deturpada e “sem utilidade descritiva” em face da realidade bipolar. Soma-se a isso, a opinião de que considerava a política neutralista inadequada para um país externamente ativo como o Brasil, além de que essa política nacionalista estava afugentando investimentos externos. Reforça essa ideia a concepção que a ruptura com laços afetivos e políticos com Portugal, Estados Unidos e Europa, em nome do anticolonialismo seria improdutiva para o Brasil.

Entretanto, essa nova-velha concepção estava em descompasso com o quadro internacional que se apresentava. A partir da solução da crise dos mísseis, em 1962 e o término da Guerra da Argélia, a *détente* entre Estados Unidos e União Soviética avançava a passos largos tanto no campo militar com os diálogos para o desarmamento, quanto no campo político pelo desejo de entendimento e cooperação para preservar os interesses das superpotências em relação a terceiros, o que levou à declaração de Araújo Castro sobre o congelamento do poder. Como consequência imediata desse “congelamento de poder”, a China comunista de Mao Tse-tung rompeu com a União Soviética, pois esta se negava a lhe transferir tecnologia nuclear.

Em 1962, a descolonização da África estava praticamente concluída, com a exceção da África portuguesa. Em 1964, dos 122 países das Nações Unidas, 45 compunham o bloco ocidental, 13 perfaziam o bloco socialista e 64 se mantinham neutros, formando uma nova força mundial em busca de ajuda internacional para o desenvolvimento. Como consequência dessa explosão de membros das Nações Unidas, o expressivo número de votantes na Assembleia Geral conseguiu a convocação de uma Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Com isso, houve o deslocamento do eixo gravitacional do sistema internacional para atender aos anseios dos povos em desenvolvimento, de Leste-Oeste para Norte-Sul.

Diante desse quadro de valorização dos países do hemisfério sul e do arrefecimento do confronto bipolar a política externa de Castello Branco, plenamente alinhada com os Estados Unidos tornou-se *démodé*. Soma-se a isso que, desde cedo, essa política externa passou a receber críticas, internas e externas, que a obrigaram a adotar uma postura defensiva. Internamente, a imprensa e segmentos mais nacionalistas das forças armadas criticavam a subserviência excessiva aos interesses norte-americanos; e externamente, o regime militar comprometia a imagem do país no exterior, tanto que a Venezuela rompeu relações diplomáticas, os Estados Unidos passaram a se inquietar com as medidas de exceção e a Europa, sistematicamente, passou a exigir explicações para desfazer equívocos.

Data desse período a intervenção das Nações Unidas e Organização dos Estados Americanos na República Dominicana, em abril de 1965. O Brasil, ao enviar as tropas que mobiliaram a FAIRBRAS, reconheceu a oportunidade de valorizar a segurança coletiva do continente, reforçando compromissos assumidos desde a adesão à OEA.

Cabe ressaltar que o alinhamento ocidental de Castello não restringiu a atuação da política externa aos parceiros tradicionais. Como resultado da observação que o parque industrial brasileiro tinha ampliado suas capacidades sem gerar um mercado consumidor adequado, Castello Branco tratou de diversificar os destinos das exportações. Além disso, os países desenvolvidos lhe fecharam os mercados por meio de barreiras. Em consequência, passou a

valorizar o multilateralismo com participação ativa em órgãos como a UNCTAD, GATT, Conferência do Desarmamento e ONU. Em 1964, o Brasil participou de 26 órgãos da ONU, perdendo somente para quatro países: Estados Unidos, União Soviética, Inglaterra e França, caracterizando a valorização de foros multilaterais.

A política africana também recebeu considerável prioridade. Em 1965, foi conduzida a primeira missão comercial que visitou Senegal, Libéria, Gana, Nigéria, Camarões e Costa do Marfim, firmando acordos e abrindo mercados. Com isso eram lançadas as bases de uma política africana que teria grandes desdobramentos nas décadas seguintes, demarcando áreas prioritárias de atuação da política internacional.

No que tange ao esforço junto às Nações Unidas para a manutenção da paz mundial, o Brasil designou oficiais para comporem a missão na República Dominicana e observadores para monitorarem a implementação da paz entre Índia e Paquistão, nos anos de 1965 e 1966. Ressalta-se ainda que, em relação às operações de paz, o embaixador Vasco Leitão da Cunha, em discurso proferido diante da Assembleia Geral, em 1964, afirma que

é possível reconhecer que as operações de paz emergiram como um conceito novo e vigoroso, perfeitamente distinto das medidas coercitivas de que trata o Capítulo VII da Carta. Esta, como instrumento vivo, não se opunha à evolução registrada, mas as dificuldades até agora verificadas, e das quais a questão do financiamento é apenas um dos aspectos, parecem indicar a conveniência de que esse novo conceito seja o mais cedo possível incorporado à Carta. Isso poderia ser feito mediante a inclusão de um novo capítulo, que se chamaria “Operações de Manutenção da paz” e que encontraria seu lugar entre os atuais capítulos VI e VII. Haveria assim, numa gradação crescente, “Solução Pacífica de Controvérsias”, “Operações de Manutenção da paz” e “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”. As operações de manutenção da paz seriam conduzidas no território de um ou mais Estados, membros ou não da ONU, a seu pedido ou com o seu consentimento. Seriam empreendidas por forças militares, de preferência para isso pré designadas sobretudo pelas potências médias e pequenas, mas seu objetivo seria a manutenção de condições pacíficas, em contraposição às operações previstas no Capítulo VII, que devem materializar-se em sua efetivação contra a vontade de um ou mais Estados, transgressores da ordem internacional, para a imposição da vontade da comunidade, representada pelas Nações Unidas. Não se excluiria, por certo, que no decurso das operações de paz houvesse que recorrer, em determinadas circunstâncias e por período limitado, a ações coercitivas. Nessa modificação da Carta poder-se-ia prever de modo mais preciso o método de financiamento seja das operações coercitivas, seja das operações de paz. (CUNHA apud CORREA, 2007, p.199)

5.1.4 De 1967 a 1979

O período de 1967 a 1979 é balizado pelo início do governo Costa e Silva e pelo término do governo Geisel. Durante esses 12 anos, o Brasil teve 3 presidentes: Artur da Costa e Silva (1967 a 1969), Emilio Médici (1970 a 1974) e Ernesto Geisel (1975 a 1979). Segundo Almeida (2002), o período pode ser identificado com a diplomacia dos rótulos, que efetivamente se sucedem com a “Diplomacia da Prosperidade” de Costa e Silva, o “Brasil Grande Potência” de Médici, e o “Pragmatismo Responsável” de Geisel.

As contradições do período anterior e o esvaziamento do modelo bipolar levaram à reavaliação da política externa no governo Costa e Silva, a partir de 1967. Segundo Cervo (2011, p. 408), mesmo antes de assumir a presidência, em uma visita aos Estados Unidos, Costa e Silva teria se desentendido com o subsecretário de Estado norte-americano por este ter menosprezado a política de desenvolvimento exposta pelo presidente brasileiro, prenunciando o retorno ao estágio da rivalidade diplomática entre os dois países.

Conhecida como “Diplomacia da Prosperidade”, Costa e Silva, diante do Itamaraty, em 1967, sepultou o modelo de política externa do primeiro governo militar. Em consequência da nova postura, foram eliminados os conceitos de alinhamento automático, da interdependência militar, política e econômica por entender que as razões de estado devem estar acima de motivações ideológicas; e abdicou-se da adesão ao mecanismo de segurança coletiva. Essa último conceito teve implicações nos procedimentos junto às Nações Unidas, uma vez que o Brasil não mais pleiteou participar do Conselho de Segurança e não autorizou envio de militares e diplomatas para comporem as operações de paz daquele organismo internacional, computando uma ausência de duas décadas das atividades daquele Conselho. Segundo Cavalcante (2010), neste período o Brasil adotaria uma postura de distanciamento de foros multilaterais de segurança (Conselho de Segurança). Em consequência, não somente deixaria de contribuir com as operações de paz (recursos humanos, materiais e financeiros), mas evitou participar de discussões, abstendo-se de participar do Conselho, a partir de 1968, e do Comitê Especial das Nações Unidas para as Operações de Paz, a partir de

1977. Essa postura caracterizou o que Valladão (2005) e Cavalcante (2010) denominaram de “autonomia pelo distanciamento”, por meio do qual o Brasil passou a se articular com mais empenho no âmbito da UNCTAD, em detrimento do Conselho de Segurança.

Durante o período de rápido crescimento industrial, entre 1968 e 1973, nos governos de Costa e Silva e Médici, foi sustentada a ideia de “Brasil Grande Potência”, com sérias implicações nas questões de segurança. Para atingir os objetivos desse projeto, haveria a busca da ampliação da autonomia, com avanços em setores estratégicos da economia, com influência em áreas sensíveis como a tecnologia de mísseis, armamento e nuclear.

Segundo Becker e Egler (2006), entre 1964 e 1974, a estratégia de atuação internacional foi fortemente influenciada pelas teses geopolíticas da Escola Superior de Guerra (ESG). Essa estratégia foi fundamentada numa forte aliança bilateral com os Estados Unidos, baseada nas ideias de adesão ao bloco ocidental na disputa Leste-Oeste. Em contrapartida a esse alinhamento, a política externa procurou desenvolver um papel hegemônico regional. Tal postura se prolongaria até o início do governo Geisel, em 1974, quando seria abandonado o discurso diplomático de defesa do conceito de potência hegemônica como condição para fortalecer a posição internacional do país.

Em questão da política declaratória em função do ordenamento jurídico interno, a Constituição de 1946 permaneceu em vigor durante os dois períodos anteriores (1946-1961 e 1961-1964). Em 1967, no contexto pós-revolucionário foi adotada nova Carta Magna. Husek (2007) destaca que, em relação à política externa, houve uma perda significativa se comparada a textos anteriores, mantendo apenas as citações à competência da declaração de guerra e de autorização para uso do território nacional por tropas estrangeiras. Esta Carta ficaria vigente durante todo o governo militar.

Segundo Cervo (2011, p.412), a política externa teria dupla função no projeto de transformação nacional com reflexo na segurança internacional. Em primeiro lugar deveria provocar mudanças nas regras de convivência internacional, alterando o *status quo* caracterizado pelo congelamento de poder. Deveria também, auxiliar na implantação de uma nova ordem econômica mundial,

que por sua vez, era pré-requisito para a paz mundial, contrariando as perspectivas realistas de que esta resultaria da manutenção do *status quo* e do equilíbrio de poder entre as duas superpotências.

Em 1974, Geisel herdou a ideia de Médici de que ao Brasil caberia uma parcela de decisão maior no sistema internacional, em função não de sua realidade, mas de seu potencial para progredir. Entretanto, a realidade econômica resultante do choque de petróleo de 1973 colocou novas matizes nessa leitura e na importância a ser atribuída à política externa, flexibilizando a postura, ora tendendo ao alinhamento ocidental, ora buscando a multiplicidade de parceiros. Essa nova leitura caracterizou o “Pragmatismo Responsável” e a atuação internacional brasileira ficou delimitada segundo os recursos disponíveis de acordo com os parâmetros de convergência ou divergências que caracterizam as relações internacionais.

A política externa brasileira manteve os paradigmas e princípios históricos que a caracterizaram desde a Segunda Guerra Mundial, como a autodeterminação dos povos, não intervenção em assuntos internos, solução pacífica das controvérsias, rejeição da conquista pela força, respeito aos tratados e convenções internacionais, e incorporou novos conceitos como o da interdependência, que levaria a desenvolver a necessidade de cooperação internacional. Como reflexo no campo da segurança internacional, tal postura transmitia um perfil atuante, mas com grande previsibilidade e aceitação por parte da comunidade internacional, uma vez que o Brasil se caracterizou como um país não confrontacionista, tanto nos campos militar quanto no diplomático.

A atuação brasileira nos foros multilaterais promovidos pelas Nações Unidas foi permanente e intensa. Tal participação visava atingir metas de desenvolvimento e segurança, obter informações privilegiadas que permitissem a atuação em relações bilaterais em vantagem, e influir na reforma da ordem mundial, uma vez que se acreditava na tese do congelamento do poder. Nesses foros, desde 1971, o mote defendido pelas delegações brasileiras era a “segurança econômica coletiva”. Segundo essa teoria, já que os países ricos não tinham interesse em ajudar os países pobres a vencer o subdesenvolvimento, ao

menos não deveriam atrapalhar que, coletivamente, houvesse uma mobilização em prol do progresso.

No que diz respeito às questões de segurança, a doutrina de segurança nacional teve que ser atualizada em função da distensão do conflito ideológico entre as duas superpotências e o desfecho em torno do diálogo ricos X pobres. Para isso, ainda durante o governo Costa e Silva houve o abandono da segurança coletiva e a manifestação expressa de desenvolver um projeto de rápida nuclearização pacífica. Houve a oposição sistemática ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, nos termos propostos pelas superpotências, que não queriam permitir o desenvolvimento da tecnologia nuclear por potências menores e, ao mesmo tempo, não aceitavam medidas efetivas de desarmamento pelas potências nucleares. Em contrapartida, em 1967, o Brasil já havia firmado o Tratado de Tlatelolco que proscovia armas nucleares na América Latina.

A representação brasileira nas Nações Unidas defendia, desde 1971, as ideias que os recursos gastos com armamento deveriam ser carreadas para o desenvolvimento econômico, e a segurança militar deveria ser convertida em segurança econômica. Nesse quadro, houve, ainda na década de 1970, a conclusão do processo de nacionalização da segurança com a implantação de uma indústria de material bélico com o apoio de uma política de exportação; o acordo nuclear firmado com a Alemanha, em 1975; a denúncia do Acordo Militar com os Estados Unidos, em 1977; e o desenvolvimento de um programa nuclear brasileiro.

O choque de interesses com os Estados Unidos era evidente. Além da política nuclear, o Brasil não evitou atritos com os americanos em questões comerciais, além de simpatizar com regimes comunistas na África e estabelecer cordiais relações comerciais com a União Soviética e a China comunista. Esse choque levou às represálias do governo Carter, que, por sua vez, levantou suspeitas de violações de Direitos Humanos para desacreditar o governo brasileiro na comunidade internacional.

A vertente de capacitação militar e em tecnologias sensíveis do projeto autonomista esteve presente apenas nos governos militares. A posição brasileira nos regimes de controle de tecnologias sensíveis sempre foi de não colaboração, culminando com a recusa em assinar o Tratado de

Não-Proliferação de Armas Nucleares em 1968, juntamente com a Índia os dois mais vocais opositores nas discussões prévias no Comitê de Desarmamento da ONU, bem como a Argentina e o Paquistão. Certamente, a iniciativa mais audaciosa do modelo autonomista do regime militar com os Estados Unidos. Na continuação das tentativas norte-americanas de persuadir o Brasil a voltar atrás na sua política de capacitação nuclear, a administração Carter acusou o Brasil de desrespeito aos direitos humanos, seguindo-se a denúncia pelo Brasil do Acordo Militar de 1952. (LIMA, 2005, p.13)

Tal interpretação do momento histórico também é encontrada na obra do embaixador Luis Felipe Seixas Correa:

A eleição do Presidente Carter determinou mudanças radicais na política norte-americana em relação ao Brasil. Citando o memorando Silveira-Kissinger de 1976 como exemplo da política externa republicana que pretendia superar, Carter havia-se manifestado desde a campanha pouco propenso ao diálogo com o Governo brasileiro, que enquadrava num contexto regional de militarismo antidemocrático e anti-direitos humanos. Decidido a fazer da não-proliferação um dos elementos fundamentais de sua política externa, Carter, por outro lado, já anunciara em campanha a sua determinação de impedir a implementação do acordo nuclear Brasil-RFA. Ao tomar posse, o Presidente Carter pôs em prática com rapidez as suas anunciadas políticas em relação ao Brasil. Encontrou reações coesas e resistências bem articuladas. Conseqüência importante dessa fase de fricção com os EUA foi a denúncia pelo Brasil dos acordos militares de 1952, em cujo marco se havia desenvolvido o processo de inter-relacionamento das Forças Armadas dos dois países após a II Guerra Mundial. Já percebidos por setores militares brasileiros como resquícios de uma situação de dependência que o crescimento do país e o fortalecimento da indústria bélica nacional haviam tornado anacrônica, os acordos militares seriam denunciados pelo Brasil a pretexto do envio ao Congresso norte-americano de relatório da administração Carter sobre a situação de direitos humanos no país. (CORREA, 2007, p.339)

No que diz respeito à América do Sul, desde 1969, o Brasil enfrentava os atritos com a Argentina, acerca do aproveitamento da energia hidráulica dos rios, reforçando o espírito de animosidade entre os países limítrofes.

Em 1975, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em um gesto que, somado aos reconhecimentos das libertações de Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, simbolizavam a nova política para a África, quebrando o alinhamento automático com Portugal nas votações das Nações Unidas.

No que diz respeito ao Oriente Médio, região com conflitos crônicos e insolúveis, os esforços brasileiros foram resultado da necessidade de preservar o

acesso ao petróleo, principalmente, após a crise de 1973. Quanto aos conflitos buscou manter uma postura de equilíbrio, mantendo o discurso de solução pacífica que havia adotado desde 1967. Ao final de 1973, foram abertas embaixadas no Iraque, na Arábia Saudita, na Líbia e no Kuwait, além de firmados convênios de comércio e cooperação técnica com Israel, Egito e Iraque.

5.1.5 De 1980 a 1989

O período de 1980 a 1989 é balizado pelo término do governo Geisel e até a ascensão de Fernando Collor de Mello. Durante esses 10 anos, o Brasil teve 2 presidentes: João Figueiredo (1979 a 1985) e José Sarney (1985 a 1990).

Durante os dois governos da década de 1980, o modelo de política externa, baseado na diplomacia ecumênica, como instrumento de apoio ao desenvolvimento enfrentou uma crise. É bem verdade que essa crise não gerou o esgotamento da proposta, uma vez que o universalismo foi mantido, o desenvolvimento econômico se manteve como vetor de inserção externa nos foros multilaterais, a cooperação regional teve um ensaio com a aproximação com a Argentina, e manteve-se a defesa do desenvolvimento de tecnologias sensíveis. Como grande entrave, destacou-se a crise econômica resultante de planejamentos equivocados e de um contexto internacional desfavorável.

O Brasil como representante do “Terceiro Mundo”, passou a sofrer os efeitos do sistema internacional, além de ver sua capacidade de influir nele bastante reduzida, tornando-se passivo e submisso. Como reação imediata, adotou um discurso terceiro-mundista reivindicatório junto aos países desenvolvidos, evoluindo para a perda da autoconfiança. Nesse quadro a diplomacia brasileira tinha pouca margem de iniciativa na maioria das questões relevantes internacionalmente, sendo caracterizada por ser reativa e defensiva.

O cenário internacional estava marcado pelo ressurgimento da Guerra Fria, com as duas superpotências defendendo suas posições nos foros multilaterais, secundadas pelas principais potências econômicas do planeta, gerando uma crise no multilateralismo. Quanto a essa disputa ideológica, o governo americano de

Reagan investiu em uma estratégia global unilateral e para isso, tentou cooptar a adesão brasileira por meio da liquidação dos problemas verificados no período anterior, notadamente, a questão dos Direitos Humanos questionados por Carter e os entraves colocados no Acordo Nuclear com a Alemanha.

Como reflexo da diversificação de parcerias estratégicas estimuladas na fase anterior, o Oriente Médio e o norte da África representaram uma boa alternativa para o Brasil. Se por um lado, o Brasil ainda se mantinha dependente das importações de petróleo oriundas dessas regiões, países como Iraque, Irã, Arábia Saudita e Líbia se transformaram em importantes consumidores de armamentos brasileiros. Com isso, houve um intenso desenvolvimento da indústria bélica nacional, com importantes contratos, alçando o Brasil ao rol dos principais países exportadores de armamento. No que tange à política externa, manteve-se neutro na disputa Irã-Iraque, da mesma forma que vinha fazendo até então com os demais conflitos da região.

Quanto ao continente africano, houve a consolidação do processo iniciado na década anterior. O estreitamento dos laços políticos prosseguiu com firmeza, com o Brasil ampliando sua rede diplomática, chegando, em 1986, a 22 embaixadas no continente africano. No que diz respeito aos países ex-colônias de Portugal, houve uma aproximação com Moçambique e Angola. No aspecto da segurança, o Brasil liderou a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, reunindo os países da África e da América do Sul com litoral no oceano Atlântico, em 1986. Tal organismo de segurança regional, sob liderança brasileira, procurou incentivar a cooperação dos países constituintes, a não transferência de conflitos pelas grandes potências para o Atlântico Sul, o fim do regime de Apartheid na África do Sul, e promover a independência da Namíbia.

Segundo Bastos (2005), em 1983, o governo brasileiro prestou decisiva cooperação militar ao Suriname, para evitar que a crise interna tendesse a uma solução enquadrada pela presença cubana no conflito Leste-Oeste. Como proposta para evitar que o bloco socialista obtivesse mais uma base no continente americano, os Estados Unidos solicitaram a intervenção brasileira no sentido de oferecer suporte técnico em setores estratégicos, linhas de crédito e parcerias em programas de infraestrutura. Como resultado, foi aberto um amplo canal de

comunicação com reflexos no campo da segurança internacional, pois desses acordos, nos vinte anos seguintes o Brasil enviou carros blindados Cascavel e Urutu, além de aceitar que militares surinameses realizassem cursos em escolas militares brasileiras. Segundo Ávila (2011), a operação de assistência que ficou conhecida como Missão Venturini, foi significativa e ousada, pois a decisão política brasileira de elevar as relações bilaterais com o Suriname assumia o ônus financeiro em uma época de crise econômica no próprio Brasil.

No campo da segurança internacional, reforçou suas convicções quanto aos princípios da não intervenção e de autodeterminação. No que diz respeito à política de intervenção americana na América Central, o Brasil formalizou sua adesão ao Grupo de Contadora, juntando-se a Argentina, Uruguai, Peru, México, Colômbia, Panamá e Venezuela, buscando normatizar o posicionamento dos países americanos em relação à tradicional postura norte-americana de intervenção na América Central.

Em 1982, durante a crise das Malvinas, o governo Figueiredo apoiou a resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas em suas três deliberações: a cessação imediata das hostilidades, retirada das tropas argentinas e negociação do direito às ilhas. Entretanto, defendeu o direito argentino sobre as ilhas e apoiou o vizinho do sul, ao perceber que o mundo desenvolvido se voltava contra ele. O conflito demonstrou que a OEA e o TIAR eram inoperantes quando em confronto com a OTAN. Esse posicionamento brasileiro ratificou a defesa do princípio da solução pacífica dos conflitos. Destaca-se nesse episódio, o discurso proferido pelo presidente João Figueiredo, em 1982, na abertura dos trabalhos da Assembleia Geral:

No Atlântico Sul, assistimos recentemente à marcha dolorosa das engrenagens da violência. O meu Governo desenvolveu consideráveis esforços, nos últimos meses, em prol de uma solução política e duradoura para a questão das Ilhas Malvinas e estamos determinados a dar-lhe prosseguimento, no interesse da paz, da segurança e da concórdia entre as Nações. O Brasil reconhece hoje, como desde o início desta controvérsia, no ano de 1833, os direitos soberanos da República Argentina sobre as Ilhas Malvinas e defende, como sempre fez, a necessidade da realização de negociações como meio adequado para a solução desse problema. (FIGUEIREDO apud CORREA, 2007, p.408)

Entretanto, o fato mais marcante do período foi a aproximação ocorrida entre Brasil e Argentina. Desde o governo Figueiredo, as relações com a Argentina caminharam para a cooperação e integração, que os presidentes Raul Alfonsín e José Sarney, em 1986, implantariam. A derrota e o isolamento diplomático da Argentina durante o conflito de 1982, foram utilizados pelo governo brasileiro para disparar o espírito de cooperação e romper definitivamente com o espírito de rivalidade. Segundo Brigagão e Proença Júnior (2002, p. 106), foi através dos portos brasileiros que a Argentina, embargada pela Comunidade Europeia, fez o seu comércio internacional; e a diplomacia brasileira em Londres atendeu aos interesses argentinos quando do rompimento diplomático entre os dois países. Firmou-se, então, uma aliança tácita cuja significância refletiu no que mais tarde se tornaria o Mercosul.

Em 1988, foi adotada nova Constituição e, em consequência, houve significativa alteração na política declaratória. Com a redemocratização, a nova Carta trouxe inovações quanto ao tratamento dispensado às relações exteriores, divulgando os princípios que regem a sua inserção internacional com destaque para a prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos, política de não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; e solução pacífica dos conflitos. No que diz respeito à política nuclear, o texto constitucional declara que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional”, ratificando o caráter pacifista do desenvolvimento dessa tecnologia e declarando-o ao mundo, mesmo sem ter aderido a regimes internacionais específicos.

O discurso proferido pelo chanceler brasileiro, Roberto de Abreu Sodré, na abertura dos trabalhos da XLIII Assembleia Geral, em 1988, retrata a adoção de uma política declaratória apaziguadora, mostrando para o mundo a disposição brasileira de contribuir para a solução pacífica das crises internacionais:

Reafirmando sua adesão histórica aos ideais mais elevados da convivência internacional, e fiel à vontade e à índole de seu povo, o Brasil consagrou em sua nova Constituição, prestes a ser promulgada, os princípios fundamentais de sua política externa: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, solução pacífica dos conflitos, defesa da paz, repúdio ao terrorismo e ao racismo, e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Os

representantes do povo brasileiro, ao darem expressão constitucional às exigências e preocupações centrais de nossa própria sociedade, deliberaram em perfeita consonância com os anseios da comunidade internacional. Recolheram a aspiração maior de nosso continente, ao inscreverem a integração da América Latina entre os mandamentos da nova Carta. (SODRÉ apud CORREA, 2007, p.492)

Como resultado da política externa pacifista, o Brasil defendeu a via multilateral como ferramenta de solução de conflitos. Nesse quadro, o Conselho de Segurança da ONU assume papel fundamental na busca e manutenção da paz mundial. O Brasil, no biênio 1988-1989, reassumiu um assento não permanente, dispondo-se a participar ativamente das discussões relativas à segurança internacional. O discurso do chanceler Roberto de Abreu Sodré, na abertura dos trabalhos da Assembleia Geral, em 1987 reflete essa disposição:

A ONU representa a conscientização da humanidade de que só através do diálogo e da persuasão as diferenças entre os Estados poderão ser levadas a bom termo. Ao adotar por unanimidade a Resolução 598 sobre o conflito entre o Irã e o Iraque, o Conselho de Segurança demonstrou sua capacidade de atuar de forma construtiva para a solução de controvérsias que ameaçam a paz. Essa ação em favor do restabelecimento da paz, nos termos da Carta, nos permite acreditar que, em outros casos será possível recorrer à autoridade do Conselho de Segurança, no mesmo espírito de conciliação de posições. Estou convencido de que o potencial diplomático do Conselho deve ser plenamente aproveitado. Com essa convicção, o Brasil decidiu apresentar sua candidatura a uma das vagas que cabem à América Latina no Conselho de Segurança. O Brasil acredita poder contribuir construtivamente, no próximo biênio, para a reativação do papel do Conselho e para a solução de problemas que afetam ou possam afetar a paz e a segurança internacional. Tendo sido honrados já pelo endosso unânime do grupo Latino-Americano à nossa candidatura, esperamos merecer também a confiança desta Assembleia Geral. (SODRÉ apud CORREA, 2007, p.481)

Como reflexo direto, aceita voltar a participar de operações de paz das Nações Unidas. Para tal, concorda em enviar oficiais para desempenharem funções diplomáticas nas missões em Angola e na América Central. Segundo Costa Vargas (2010, p.90), consta ainda desse período a primeira manifestação clara de um desejo brasileiro pela reforma do Conselho de Segurança feita pelo presidente Sarney perante a Assembleia Geral, em 1989, a fim de que se moldasse aos novos tempos de multipolaridade.

5.2 INSERÇÃO DE SEGURANÇA PÓS GUERRA FRIA

5.2.1 De 1990 a 1994

O período de 1990 a 1994 é balizado pelo término do governo Sarney até a ascensão de Fernando Henrique Cardoso. Durante esses 5 anos, o Brasil teve 2 presidentes: Fernando Collor de Mello (1990 a 1992) e Itamar Franco (1993 e 1994).

Com o triunfo ocidental na Guerra Fria houve o reordenamento das relações internacionais, dando novo impulso para a globalização. Isso resultou em nova realidade econômica, política e de segurança com profundos reflexos na política externa brasileira. Segundo Manduca (2006), em linhas gerais a nova política externa teve em seus eixos estruturantes a desobstrução da agenda com os Estados Unidos, na busca da inserção competitiva no sistema econômico internacional; a ampliação e aprofundamento das relações com os vizinhos; e a busca de uma posição de influência a partir de um projeto de “potência pacífica” com a renúncia ao projeto de “potência militar”.

O Brasil teve, inicialmente, dificuldade para se adaptar a nova realidade. Durante a primeira metade dos anos 1990, a constante troca de chanceleres e a designação de políticos em detrimento de diplomatas de carreiras demonstram uma instabilidade contrastante com a linearidade da política externa iniciada no fim da Segunda Guerra Mundial. Entre 1990 e 1994, o Brasil teve cinco diferentes ministros das Relações Exteriores, sendo dois de fora do Itamaraty. Tal situação somente se estabilizaria a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso e sua escolha na pessoa de Luiz Felipe Lampreia que permaneceu na função nos cinco anos seguintes (1995-2000). Para Valladão (2005), essa dificuldade foi resultante da mudança radical do processo de inserção no mundo, em que o Brasil estaria passando de um modelo baseado na “autonomia pelo distanciamento” para o modelo de “autonomia pela participação”.

A autonomia brasileira no mundo posterior à Guerra Fria não mais significa “distância” dos temas polêmicos, de modo a proteger o país de

alinhamentos indesejáveis. A autonomia hoje se manifesta como “participação”, isto é, “por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais”. Os principais exemplos da nova disposição brasileira de participar seriam o retorno – após uma longa ausência – ao Conselho de Segurança nos biênios 1988-1989 e 1993-1994, a presença do país em várias operações de paz da ONU e a intensificação do diálogo com a Europa. (FONSECA apud AMORIM NETO, 2012, p.52)

Coerentemente com a postura anterior (1945 a 1989), a diplomacia brasileira manteve forte presença em organismos multilaterais. Se durante a Guerra Fria, o objetivo era tentar alterar a ordem internacional vigente por meio do multilateralismo, a partir de 1990, o propósito era buscar um meio de inserção internacional para um país com poucos recursos de poder, numa realidade que ainda privilegiava esses atributos.

Ao mesmo tempo a agenda internacional relançava temas para discussão, mas que por razões já descritas, ficavam obscurecidas pela nuvem do confronto bipolar. Segundo Sato (2000), com o fim deste, desapareceu a diferença entre alta e baixa política, e os temas referentes à segunda classificação tais como comércio internacional, direitos humanos, meio ambiente e difusão da democracia se juntaram à segurança para formar a nova agenda internacional dos anos 1990. Em alguns aspectos a segurança passou, inclusive, a ocupar posição secundária na pauta de discussões, se comparada com a importância dada durante a Guerra Fria. O Brasil, nesse contexto, passou a discutir com igual importância esses variados assuntos, do liberalismo econômico aos direitos humanos, passando, obviamente, pela segurança nacional e internacional.

No plano da segurança nacional as três ameaças que balizavam a defesa brasileira desapareceram de uma só vez. A rivalidade no Prata, a exemplo da relação americana-soviética, cedeu lugar à cooperação; no âmbito internacional o fim do conflito Leste-Oeste acabou com qualquer possibilidade de envolvimento com o bloco ocidental; e com o fim da ameaça do comunismo as preocupações com segurança interna ficaram esvaziadas. Houve assim, um vácuo no pensamento estratégico militar brasileiro, que o levou a uma crise de identidade e busca de novas posturas de inserção internacional.

Em consequência disso, houve uma clara adesão à teoria neoliberal com fortes traços da vertente *grotiana* e *kantiana*, com profundos reflexos no papel das forças armadas. Até então presentes e atuantes, as Forças Armadas Brasileiras tiveram seu papel diminuído na formulação das políticas de segurança e defesa. Ao separar esses dois campos estratégicos, diferentemente das grandes potências, distanciou-se do realismo que marcou as quatro décadas anteriores. Consoante a essa nova orientação no plano internacional, a diplomacia brasileira passou a considerar com parcimônia os novos conceitos que estavam sendo emitidos pelas Nações Unidas. Em seu discurso perante a XLVIII Assembleia Geral, em 1993, o chanceler Celso Amorim

retoma a ênfase Norte-Sul e critica algumas das tendências que pareciam tomar corpo no debate internacional em favor de conceitos como os de “dever de ingerência”, “boa governança” e “eco protecionismo”, manifestações de uma certa pretensão de tutela por parte dos países desenvolvidos. O Embaixador Celso Amorim propõe a atualização dos chamados “três D’s” expostos pelo Ministro Araújo Castro na Assembléia de 1963. Desarmamento e Desenvolvimento se manteriam como metas fundamentais da comunidade internacional. O outro “D”, no entanto, seria o da Democracia, que substituiria o “D” da “Descolonização” proposto originalmente, e que envolveria os temas de Direitos Humanos, Meio Ambiente e Segurança Internacional. (AMORIM apud CORREA, 2007, p.565)

Segundo Cervo (2011, p.502), a política externa brasileira, que nunca havia se integrado à política de segurança e defesa, tratou de desqualificar a força como elemento de barganha nas relações internacionais. O país abandonou completamente o discurso de Brasil Grande Potência, iniciado nos anos 1970. Da mesma forma, os alicerces da área de segurança daquele projeto, como a valorização do esforço industrial bélico nacional e o desenvolvimento de forças armadas autônomas, cederam à filosofia da segurança coletiva, que caracterizava o pensamento neoliberal e idealista.

No que diz respeito à política nuclear, valorizada durante os anos 1970 e 1980, o governo Collor acabou de vez com a esperança de setores nacionalistas de o Brasil obter a bomba atômica e um poder de barganha maior nas relações internacionais, com o gesto simbólico do fechamento do poço de testes nucleares na Serra do Cachimbo. Em consequência, a questão nuclear deixou de ser associada à busca da autonomia estratégica, como o fora durante o período

militar e sob o Governo Sarney. Além disso, o processo de aproximação com a Argentina, por meio de uma política de transparência, ratificou a abdicação do desenvolvimento da tecnologia nuclear sem fins pacíficos. O fato é que, com esse ato, o Brasil procurava demonstrar que caminhava resolutivo no campo da não-proliferação, mas fora do marco discriminatório do TNP.

Consta desse período o lançamento, em 1994, durante o governo Itamar Franco, da candidatura a um assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e da campanha para atualização do mesmo de acordo com a nova conjuntura mundial. Defendia-se, dessa forma, que a configuração do Conselho representava o *status quo* do final da Segunda Guerra Mundial, mas que o mesmo havia mudado com a quase quadruplicação dos estados membros e da nova distribuição do poder pelos países. Emblemático foi o discurso do chanceler Celso Amorim, em 1994, perante a Assembleia Geral, sobre o qual o embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa se refere nos seguintes termos:

Ampliando expressivamente as formulações de seu discurso no ano anterior, o Ministro Celso Amorim faz em 1994 uma extensa e objetiva exposição das pretensões do Brasil em torno da reforma do Conselho de Segurança. Defende a ampliação do Conselho e a participação de países em desenvolvimento em todas as categorias de membros. E, fundamentando suas razões em formulações especialmente voltadas para a circunstância latino-americana do Brasil, reivindica expressamente um assento permanente para o país: “Temos deixado clara nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes”. (AMORIM apud CORREA, 2007, p.588)

Outra questão surgida durante a década de 1990, quanto à questão da segurança foi a ameaça contra a Amazônia brasileira. Segundo Albuquerque (2005, p.116), durante a década de 1980, os processos econômicos internos como a instabilidade monetária, o endividamento e as práticas desleais de comércio, eram considerados ruins não somente para o país em questão, mas uma ameaça para todo o sistema internacional. Além disso, os novos direitos e valores globais, potencializados pelos movimentos internacionais de ideias, encontraram no Brasil um exemplo justificável para o novo dever de ingerência. E a Amazônia, pelas dificuldades naturais para defesa e exploração sustentada, “condensava num único exemplo a dívida brasileira para com a humanidade”.

Segundo Wesley (2008), o interesse externo pela Amazônia sempre foi ostensivo, mas adquiriu tons mais incisivos na década de 1990, ao ser divulgado o conceito de “soberania compartilhada”, enquadrado no “direito de ingerência”, visto no Capítulo 4 deste trabalho. A realização da Rio 92, no Rio de Janeiro, considerado o maior evento diplomático pós Segunda Guerra Mundial, foi uma das respostas a essa tendência de internacionalização da Amazônia, bem como a implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia, que com seu duplo emprego (monitoramento de desastres ambientais e defesa) dissipou essa pretensa intervenção à soberania nacional. Para Manduca (2006), com esse novo posicionamento, o Brasil deixou de ser uma referência negativa para se tornar uma das lideranças mundiais em termos de segurança ambiental.

Quanto à participação nas atividades do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no período de 1990 a 1994, o Brasil ocupou o assento não permanente no biênio 1993-1994. No que tange à participação em operações de paz das Nações Unidas, o Brasil identificou um nicho de oportunidade para incrementar o que Medeiros (2011) denomina “reputação cooperativa”, intensificando o uso desse recurso de projeção. Foram enviados oficiais para seis operações (Angola, El Salvador, ex – Iugoslávia, Moçambique, Ruanda e Libéria), policiais militares para três desses contingentes (Angola, El Salvador e Moçambique) e um inédito grupo de observadores eleitorais para coordenar o retorno à democracia no Camboja. Destaque também para o envio de tropa para Moçambique, em 1994, retomando esse tipo de participação que havia deixado de ocorrer desde o fim da operação em Suez em 1967. Nota-se no período a diversificação dos meios empregados, que passaram a englobar policiais e civis, além dos tradicionais recursos militares.

5.2.2 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002)

O período que começa com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, é caracterizado, no âmbito das relações internacionais, como uma passagem na reconfiguração da inserção do Brasil, com profunda alteração

em sua auto percepção. Se nos anos 1970 e 1980, o Brasil alentava o sonho da “potência mundial”, nos anos 1990, houve uma reconsideração dessa política. Procura-se, dessa forma, assumir um papel de liderança consentida na América do Sul, e com isso, um caminho para a inserção internacional sistêmica. Essa mudança de atuação e posicionamento, caracterizaria a passagem de um potencial negociador global (*global trader*) para o de um múltiplo ator global (*global player*), com forte reflexo na política de segurança internacional.

De acordo com as observações da Professora Maria Regina Soares de Lima, do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, de uma maneira geral, a busca de um papel protagônico no governo FHC

poderia ser denominada de busca da credibilidade, na medida em que o foco é de fora para dentro. A globalização é considerada o principal parâmetro para a ação externa e seus benefícios só podem ser alcançados pelas reformas internas que expandam a economia de mercado e promovam a concorrência internacional. Tal estratégia parte da constatação de que o país não possui excedentes de poder e, portanto, só o fortalecimento dos mecanismos multilaterais pode refrear condutas unilaterais no cenário internacional. Na **estratégia da credibilidade**, a autonomia nacional deriva da capacidade de cooperar para a criação de normas e instituições internacionais. Nesta percepção, o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidades reais. A restauração da confiabilidade e da credibilidade internacionais está associada à vinculação da política externa à política econômica interna. (LIMA, 2005, p.17, grifo do autor)

Segundo Magnoli (2008, p.404), para o presidente Fernando Henrique a candidatura brasileira ao Conselho de Segurança não seria prioridade. Para ele essa pretensão era muito cara a alguns setores do Itamaraty e das Forças Armadas, mas não refletia o interesse nacional. Considerava uma “dissipação de energia, porque a reforma não ocorreria no curto ou médio prazos”. No seu entender, o ingresso ocorreria no futuro “por gravidade, dado ao crescimento do peso do Brasil no cenário regional e internacional”.

Uma participação importante da diplomacia e de contingentes militares foi no conflito do Alto Cenepa, envolvendo Peru e Equador, em 1995. O Brasil atuou juntamente com Argentina, Chile e Estados Unidos para pôr termo ao conflito e estabelecer uma missão de paz, sob a égide da Organização dos Estados Americanos. De 1995 a 1999, o esforço foi recompensado com consolidação da

imagem brasileira de uma nação amante da paz e confiante em seus meios militares e diplomáticos.

Segundo Garcia (1998), em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou que o Brasil não tencionava produzir, adquirir ou transferir mísseis militares de longo alcance. Isso abriu caminho para que o Brasil aderisse, no mesmo ano, ao Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis (MTCR), agrupamento informal de países para a coordenação de controles de exportação na área missilística. Entre os aspectos positivos do ingresso no MTCR, cumpre ressaltar os seguintes: coloca o Brasil ao lado dos países que detêm a tecnologia espacial e o poder de decisão na matéria; afasta o Brasil dos focos de fundada suspeita que atingem alguns países em desenvolvimento; consolida a imagem pacifista do país; e elimina a possibilidade de uso de legislações restritivas contra o Brasil, aplicáveis a países não-membros do regime.

Em 1996, o Brasil ratificou a Convenção sobre Proibição das Armas Químicas que havia assinado três anos antes. No ano seguinte passou a integrar a Organização para Proibição das Armas Químicas. Embora não faça parte do rol de organismos das Nações Unidas, contempla a grande maioria dos países, com exceção de Angola, Egito, Coreia do Norte, Somália, Sudão e Síria, o que lhe confere a legitimidade e universalismo para tratar do assunto. Ressalta-se que, diferentemente do TNP, esse tratado se mostrou modelar por se tratar de um acordo efetivamente abrangente, não discriminatório e que possibilita que os estados-membros sejam inspecionados no caso de alguma dúvida.

Voltando para a política de desenvolvimento da energia atômica, ainda no mesmo ano, o Brasil assinou o Tratado para Proibição Completa dos Testes Nucleares (CBTB) e no campo das minas terrestres, declarou que interromperia a exportação desses artefatos pelo prazo de 4 anos, a serem renovados posteriormente.

Segundo o Exército Brasileiro, a partir do ano de 1996, iniciaram-se uma série de exercícios congregando forças dos países do Cone Sul, a título de preparação para operações de paz. Em 1996, foi criado um exercício denominado Operação Cruzeiro do Sul, por iniciativa da Argentina para integrar as Forças de Paz e proporcionar o planejamento em estado-maior combinado, reforçando laços

de amizade no contexto do Mercosul. No ano seguinte, forças uruguaias se uniram ao Brasil e Argentina, e, em 1998, o Paraguai reforçou o efetivo do exercício. Hoje, é possível afirmar que o espírito de cooperação que existe nas tropas em operação no Haiti teve origem nessa série de exercícios da segunda metade dos anos 1990.

Segundo Garcia (1998), a iniciativa-síntese de tudo o que foi feito em termos de adesão a regimes de desarmamento foi a decisão do Presidente Fernando Henrique Cardoso de solicitar ao Congresso Nacional autorização para o ingresso do Brasil no TNP, em junho de 1997. Tal iniciativa advinha da percepção de que, estando o TNP próximo a atingir a universalidade dos países não fazia mais sentido para um país como o Brasil, que nada tinha a esconder, seguir afastado das discussões que ocorrem no âmbito do TNP e que são de interesse direto para o país. A adesão a esses regimes poderia garantir ao Brasil acesso facilitado a tecnologias sensíveis no campo nuclear para fins pacíficos, o que não era possível ou era muito dificultado pelos países desenvolvidos que tinham dúvidas sobre as reais intenções do país, conferindo-lhe uma maior liberdade de pesquisa na área. Magnoli (2008, p.407) reforça a ideia ao afirmar que o Brasil aderiu ao Tratado de Não Proliferação (TNP) por vários motivos, dentre os quais se destacam, a obrigação para com o novo parceiro estratégico (Argentina) que já havia aderido, a ratificação dos termos do Tratado de Tlatelolco, e, principalmente, a necessidade de imprimir coerência no novo discurso internacional de paz e prosperidade.

Em 1996, o Brasil adotou a primeira Política de Defesa Nacional (PDN) de sua história. Segundo Brasil (1996), a PDN é o documento de mais alto nível onde estão elencados os objetivos e diretrizes para o preparo e emprego dos diversos instrumentos de defesa nacional. Essa primeira versão adveio da percepção do governo Fernando Henrique Cardoso de que o assunto de defesa deveria ser conjugado com a política externa do país. Sua publicação teve ainda grande influência no amadurecimento da ideia de junção dos ministérios militares num Ministério da Defesa, em 1999. Segundo Marques (2003), em alusão ao que disse o ex-ministro da Marinha, almirante Mario Cesar Flores, apesar das críticas de que o documento tenha sido inócuo devido à baixa militarização dos debates

nacionais, o grande mérito foi ter deixado bastante claro para a sociedade internacional o que o Brasil não estava disposto a fazer.

Em 1996, por iniciativa brasileira, foi criada a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), constituída por países que possuem laços étnicos, históricos, culturais e, sobretudo, linguísticos comuns. Baseado no espírito de cooperação e solidariedade, a CPLP possui três objetivos gerais: a concertação político-diplomática, a difusão da língua portuguesa, e a cooperação em todos os domínios, com destaque para a área de defesa e segurança.

Em 1997, o Brasil assinou a Convenção para Proibição do Uso, Estocagem, Produção e Transferência de Minas Antipessoal, também conhecido como Tratado de Ottawa. Dois anos depois, o Congresso ratificaria tal adesão, demonstrando mais uma vez o compromisso com a paz e segurança internacionais.

O Ministério da Defesa representa um dos mais difíceis e importantes passos dados rumo à inserção internacional de segurança e defesa. Criado em 1999, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com pouco mais de uma década de atividade, pode-se considerar que ainda está em sua infância. Seus quadros ainda estão incompletos e as funções têm sido exercidas por militares e civis cedidos por outros órgãos governamentais, pois o Ministério carece de uma carreira de defesa que habilite seus profissionais. Sua criação objetivou, no campo interno, a natural integração das três forças singulares, e, externamente, proporcionar a correta avaliação do contexto internacional e do emprego diplomático das Forças Armadas. Dessa forma, vislumbrou-se que o Ministério da Defesa seria capaz de politizar os assuntos de defesa nacional no sentido de melhor envolver os políticos nessas questões e não deixar que só os militares se debatessem com elas, eliminando o que Menezes (1997), chamava de “conversa de surdos” que até então eram travadas nas questões de defesa do país. Brigagão e Proença Júnior (2002) ressaltam que, desde então, vem sendo desenvolvido um esforço comum entre as duas pastas no que se refere à posição do Brasil nas Nações Unidas. Nesse contexto, o pleito pelo assento permanente só admite sua concretização pela coordenação e integração das capacidades militares e diplomáticas brasileiras. Destarte, a participação em operações de paz

tem sido resultado de uma significativa cooperação entre o Ministério da Defesa e o Itamaraty.

A propósito da sequência de adesões a regimes de desarmamento, que marcaram o presente período, Brigagão ressalta a ideia de reciprocidade que passou a ser uma das características da política internacional, sintetizando dessa forma:

O Brasil aderiu a todos os acordos relacionados ao controle das armas de destruição em massa: não proliferação, ab-rogação completa de testes nucleares, convenção de armas químicas e biológicas e ainda acordos regionais que impõem restrições adicionais até ab-rogação de produção, estoque ou uso. O Brasil subscreveu, ainda, os acordos de restrição à tecnologias sensíveis nas áreas de suprimentos nucleares e tecnologias de mísseis. A adesão brasileira ao registro de armas convencionais demonstra a sua disposição para a transparência, mas afirma ao mesmo tempo a demanda por condições equânimes para os signatários. A posição brasileira, por exemplo, arguiu pela normatização das minas terrestres, mas abdicou de assinar a convenção de seu banimento. Contrasta-se esta ressalva com a integral subscrição brasileira com a convenção contra armas desumanas. (BRIGAGÃO, 2002, pp.47-48)

Baseado nesse princípio de reciprocidade, Medeiros (2011) ressalta que essa contínua adesão aos compromissos internacionais e a capacidade de agir de acordo com esses compromissos servem de fonte de reputação ao Brasil no concerto internacional, sendo-lhe útil nas relações com outros estados. A autora classifica o valor de confiança que os demais atores internacionais têm em relação ao Brasil como uma reputação cooperativa, uma vez que os movimentos no tabuleiro internacional são baseados nos princípios regidos pelo direito internacional. A Professora Sabrina Medeiros, da Escola de Guerra Naval, destaca, ainda, que

os estados buscam garantir níveis de reputação que lhes permitam garantir que seus ganhos sejam constantes e permanentes. Em última instância, uma alta reputação lhes garantirá o usufruto de amplo *status quo*. Contudo, é a reputação o condicionante do *status quo*, porque dela deriva a confiança e a capacidade de manobra e barganha, antes e depois de um acordo estratégico, formal ou informal, nas relações internacionais. (MEDEIROS, 2011, p. 440)

Quanto à participação das atividades do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 1995 a 2002, o Brasil ocupou no biênio 1998-1999 uma

cadeira como membro eleito. No que tange à integração às operações de paz das Nações Unidas, prosseguiram os esforços junto à Angola, agora com o desdobramento efetivo de tropas, observadores militares e policiais militares. Destaca-se, o envolvimento discreto, com o envio de observadores e policiais para as operações nos Bálcãs (Croácia, Montenegro, Macedônia e Kosovo) e a abertura de nova frente com fornecimento de tropas para atuarem na pacificação do Timor Leste.

Com o atentado ao World Trade Center, em setembro de 2001, a questão da segurança internacional retomou a dramaticidade e urgência que tinha durante a Guerra Fria. A prioridade dada à questão da segurança, que havia sido substituída em importância pelos temas da antiga “baixa política”, com temas como meio ambiente e direitos humanos, ganhou relevância na agenda internacional, segundo afirma Valladão:

Como em outros momentos de turbulência no passado, estamos condenados a pôr uma surdina nas esperanças de um mundo *grociano* para nos adaptar à dura realidade *hobbessiana* : mais uma vez o pacífico *doux commerce* fica refém da grosseria das políticas de poder, mas também da lógica, crua e por vezes necessária, do Leviathan salvador conquistando a paz pela espada. *Silent leges inter arma*. No ambiente hobbessiano post 9/11, não adianta querer pular do mundo andando ou decretar nesciamente a igualdade nas relações internacionais. Mais vale tentar promover regras para “civilizar” os imensuráveis desequilíbrios de poder. A dura realidade é que o isolamento no mundo globalizado significa ainda menos poder, autonomia e segurança do que uma posição de parceiro subalterno. Hoje, a voz de cada um, mesmo rebelde, é mais forte se ele se expressa dentro de uma aliança ou de uma instituição multilateral do que latindo sozinho no deserto enquanto a caravana passa. (VALLADÃO, 2005, p.131).

5.2.3 Governo Lula (2003 a 2010)

De acordo com as observações da Professora Maria Regina Soares de Lima, do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, de uma maneira geral, a busca de um papel protagônico no governo Lula distinguiu-se da estratégia adotada pelo seu antecessor e pode ser

denominada de **autonomista** e combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e

liberdade da política externa. Crítica da avaliação positiva dos frutos da liberalização comercial e dos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma política ativa de desenvolvimento e a necessidade de se articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar. A inserção ativa deve ser buscada na composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes. A visão autonomista critica a tese da insuficiência de poder defendida pela estratégia da credibilidade, e a postura defensiva daí decorrente. Uma preocupação entre os defensores de uma estratégia autonomista é que o Brasil não dispõe de elementos de dissuasão militar, nem poder de veto no Conselho de Segurança da ONU que possam respaldar negociações comerciais com parceiros mais poderosos. (LIMA, 2005, p.18, grifo do autor)

No que diz respeito à estratégia de inserção internacional de segurança, segundo o Ministério das Relações Exteriores (2012), tão logo assumiu o governo o presidente Lula expediu diretriz no sentido de que a África deveria receber alta prioridade no campo das relações internacionais estratégicas, no quadro de valorização das relações sul-sul. Para tal o Brasil deveria dar atenção especial aos aspectos relacionados à manutenção da paz, solução de conflitos regionais, colaboração na exploração dos recursos do Oceano Atlântico Sul e promover o desenvolvimento de capacidades por meio de treinamento de militares e do incentivo à indústria de defesa.

Tal prioridade decorre do fato que com 76 milhões de afrodescendentes, o Brasil é a segunda maior nação negra do mundo, atrás apenas da Nigéria. Além disso, como assinala Penna Filho (2004, p.40), o desinteresse dos Estados mais desenvolvidos pelos assuntos africanos depois que o continente perdeu significado estratégico e político, uma vez que pouco afetam a vida na Europa ou nos Estados Unidos a não ser pelas cenas incômodas de violência propagadas pela mídia, estimulou a “diplomacia solidária” brasileira. Entende-se nesse caso, segundo o conceito de Seintefus (2006), por diplomacia solidária aquela ação coletiva, sob a égide das Nações Unidas, feitas por terceiros estados intervenientes num conflito interno ou internacional, desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência ou por interesses difusos.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2011), entre 2003 e 2010 foram assinados Acordos de Cooperação no Domínio da Defesa com sete países africanos (África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria

e Senegal) e ratificado um acordo de cooperação com Cabo Verde. Empresas brasileiras de defesa como Embraer e Emgepron têm estado presentes na difusão de produtos e estabelecendo parcerias no desenvolvimento de tecnologias. Militares de diversos países, principalmente dos países africanos de língua portuguesas (PALOP), têm frequentado as escolas militares brasileiras. Foi criado em Guiné Bissau, um Centro de Formação das Forças de Segurança, com investimento brasileiro, a um custo de US\$ 3 milhões. A Marinha do Brasil participou ativamente da criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia, com cerca de 600 militares, além de ter doado uma embarcação à marinha daquela nação. Adiciona-se a isso, a remessa de botes pneumáticos para a Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe, e de uniformes para as Forças Armadas da Guiné Bissau. Com gestos simples, mas repletos de simbolismo, o Brasil tem aumentado significativamente a presença na região e fomentado estabilidade e a sensação de segurança na região.

Em 2004, a política externa brasileira comprovou mais uma vez seu intuito de desempenhar um papel relevante no campo da segurança internacional, à base da negociação de conflitos. Aceitou o convite para liderar o componente militar da operação de paz das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), em claro contexto de cooperação com os países do Cone Sul, Bolívia e Peru. Além dos aspectos humanitários e de segurança, a decisiva participação brasileira nessa operação marcam o retorno do Brasil à América Central, abrindo nova área de interesse comercial. No embalo da presença no Haiti, o Brasil tem participado de prospecção de petróleo e produção de biocombustíveis em outros países da região, além de estreitar laços de amizade e cooperação militar com países como El Salvador e Guatemala, e participar da reforma e ampliação do Canal do Panamá.

Com essa operação de paz no Haiti, segundo Seitenfus (2006, p.35), a exemplo das operações de paz no continente africano que contam com a participação de países daquele continente, um grupo de Estados que desempenham um papel secundário no sistema internacional (Argentina, Brasil Chile, Espanha, Jordânia, Nepal, Paraguai, Uruguai, Sri Lanka) responde a um apelo do Conselho de Segurança, compondo uma missão de estabilização. Não

há participação de nenhuma potência a não ser a presença de algumas dezenas de policiais da China continental. Inclusive esta participa, pela primeira vez, em uma missão de paz da ONU. Por outro lado, também não há nenhuma força de países que possuem laços históricos com o Haiti, como França e Estados Unidos. Donde se conclui o caráter inovador da operação cujo componente militar é liderado pelo Brasil.

Segundo Marques (2003, p.80), a Política de Defesa Nacional foi renovada em 2005, durante o governo Lula. A principal diferença para a versão de 1996 foi a inclusão do conceito de segurança conforme os padrões das Nações Unidas, devidamente ampliado pela visão de segurança humana, ao fazer referência a definição proposta pela Organização na reunião de Tashkent, em 1990. Introduz o conceito de “Amazônia Azul”, como uma região de vital importância, juntando-se à tradicional Amazônia como foco de atenção pela cobiça internacional. Reafirma a disposição brasileira de trabalhar no sentido de uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, no desarmamento e na busca da paz entre as nações. Atribui prioridade para as relações com os países da América do Sul e africanos, principalmente os PALOPs e os da África Austral. Dentre os objetivos da defesa nacional, merece destaque o texto por meio do qual:

as relações internacionais são pautadas por complexo jogo de atores, interesses e normas que estimulam ou limitam o poder e o prestígio das Nações. Nesse contexto de múltiplas influências e de interdependência, os países buscam realizar seus interesses nacionais, podendo gerar associações ou conflitos de variadas intensidades. Dessa forma, torna-se essencial estruturar a Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político-estratégica para preservar a soberania e os interesses nacionais em compatibilidade com os interesses da nossa região. Assim, da avaliação dos ambientes descritos, emergem objetivos da Defesa Nacional:

V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e

VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais. (BRASIL, 2005, p.6, grifo do autor)

Segundo Costa Vargas (2010, p.73), após um hiato durante o governo Fernando Henrique Cardoso que não priorizou a disputa de um assento permanente no Conselho de Segurança, o Brasil retomou essa bandeira em 2004.

Naquele ano, apresentou à 59ª Assembleia Geral uma proposta de reforma do Conselho de Segurança e contou com o apoio de outros integrantes com os quais passou a compor o G4 (Índia, Alemanha e Japão), grupo de países que também pleiteavam um lugar no principal órgão de segurança das Nações Unidas. Com o crescimento da projeção internacional resultante dos avanços nas áreas econômica e social tal candidatura adquiriu argumentos mais convincentes. Ainda que a reforma esteja recebendo pouca adesão dos países que compõem o P5, a permanente lembrança de sua necessidade acabará por, um dia, sensibilizar a sociedade internacional. Tal evolução de pensamento já conta, atualmente, com uma declaração do *Council of Foreign Relations (2011)*, incentivando o governo norte-americano a reconsiderar seu posicionamento contrário e propor a admissão brasileira no Conselho de Segurança, como membro permanente.

Em 2008, nova iniciativa na área de segurança representou a proposta de criação do Conselho de Defesa Sulamericano, integrando um dos órgãos diretivos da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Segundo Dreger (2009) tal Conselho, apesar das dificuldades iniciais, instalou-se em março de 2009, e tem por objetivo manter a paz na região, por meio da elaboração de políticas conjuntas de defesa, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas, realização de exercícios militares conjuntos, coordenação da participação em operações de paz, integração de bases industriais de material de defesa, tudo isso com a finalidade precípua de estabelecer um clima de confiança e transparência entre os estados-membros.

No que diz respeito à participação do sistema das Nações Unidas, a adesão rígida ao princípio da autodeterminação dos povos e da não intervenção nos negócios internos de terceiros países foi flexibilizada e a diplomacia brasileira passou a considerar a legitimidade da intervenção em flagrantes casos de ameaça à democracia e aos direitos humanos, à luz da doutrina de não indiferença. (SEITENFUS, 2007)

Como consequência das diretrizes e objetivos publicados com a Política de Defesa Nacional (1996 e 2005), em 2008, foi divulgada a Estratégia Nacional de Defesa, cujo objetivo é operacionalizar a proposta da PDN. A inserção internacional é enfatizada desde o texto introdutório, no qual reafirma a condição

pacífica, a predisposição de viver em paz com seus vizinhos, além das tradicionais regras de atuação no campo externo de segurança com base na não intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos. No que tange à participação de operações de paz das Nações Unidas, o Brasil se dispõe a

promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações de paz, integrando Força de Paz da ONU ou de organismos multilaterais da região.

1.O Brasil deverá ampliar a participação em operações de paz, sob a égide da ONU ou de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais.

2.O Ministério da Defesa promoverá ações com vistas ao incremento das atividades de um Centro de Instrução de Operações de Paz, de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, assim como de convidados de outras nações amigas. Para tal, prover-lhe-á o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária. (BRASIL. 2008, p.33)

Segundo Brigagão e Proença Júnior (2002), no que diz respeito à defesa externa, o Brasil tem uma situação bastante particular, que poderia ser caracterizada por duas vertentes principais. Por um lado, há uma rara assimetria das ameaças externas e por outro, um desejo de participação voluntária no cenário internacional de segurança, conforme seu peso relativo. No que tange à assimetria das ameaças, no âmbito regional nenhum dos países possui condições de reunir forças suficientes para enfrentar o potencial industrial brasileiro; contudo, se o adversário for uma grande potência externa ao continente, as forças brasileiras não ofereceriam, com a atual configuração, resistência bem sucedida.

A perspectiva de uma maior participação nas discussões internacionais de segurança é reflexo da política externa de solução mediada e de equilíbrio do poder regional, com a defesa da solução pacífica dos conflitos. De 2002 a 2010, o Brasil ocupou em duas oportunidades o Conselho de Segurança das Nações Unidas (2004-2005 e 2010-2011), somando até essa última participação um total de dez participações, compartilhando com o Japão o título de países que mais vezes foram escolhidos pelo mundo para representá-lo nesse órgão de tamanha responsabilidade. É reflexo, também, da continuidade de participação ativa e altiva nos arranjos multilaterais de segurança e, em particular, a participação nas operações de paz da ONU, tendo participado de 11 operações desde 2003. As

participações se diversificaram em todos os aspectos. No período houve envio de tropas, civis e policiais militares. Os locais de atuação, embora tenham se concentrado na África (8 operações), demonstraram que o Brasil não está mais negando a participação em locais de conflitos crônicos como no Oriente Médio, onde possui efetivo considerável no Líbano e mais recentemente na Síria. Destaque especial merece a participação no Haiti, com seus mais de 2.000 homens e incontáveis projetos de reconstrução nacional. Cabe ainda ressaltar, segundo o Ministério das Relações Exteriores (2011), que o Brasil, desde o governo Lula, tem pago em dia suas contribuições para o orçamento regular, orçamento das operações de paz e para o orçamento específico para tribunais penais *ad hoc*, como os implantado para ex-Iugoslávia e Ruanda, perfazendo um total de US\$ 67 milhões anuais, sendo US\$ 38 milhões destinados ao orçamento corrente anual. Segundo as Nações Unidas (2011), em informações divulgadas pelo documento “*Regular Budget Payment of Largest Payers – 2011*”, o Brasil ocupa, atualmente, a 14ª posição dentre os maiores contribuintes, ladeado pela Rússia, mas, perdendo em contribuição absoluta para países de economia menor como o México.

A propósito dessa intensa participação em operações de paz, para Brigagão e Proença Júnior (2002), esse constante esforço brasileiro em arranjos multilaterais pode ser entendido como uma cautela, pois materializa a manutenção de vínculos capazes de obter alianças com grandes potências quando e se elas forem necessárias, desestimulando aventuras destas contra a soberania brasileira.

O compromisso brasileiro com os esforços para a concretização da paz mundial também pode ser aferida pela recente participação na Comissão de Consolidação da Paz para a Guiné-Bissau. Segundo Ministério das Relações Exteriores (2011), o Brasil, desde 2007, tem presidido a Configuração Específica da Comissão, nas Nações Unidas, com a missão de liderar os esforços para o auxílio à reconciliação nacional, bem como a mobilização da comunidade internacional para obter recursos para financiar a consolidação da paz. Para tal, as Nações Unidas mantêm o Escritório de Apoio à Construção da Paz na Guiné-

Bissau (UNOGBIS), e o Brasil, além de presidir a missão, tem enviado militares para atuar como conselheiros militares.

A aspiração de transformar o Brasil em um ator global é absolutamente consensual na comunidade brasileira de política externa, ou seja, no universo de pessoas que participam do processo decisório ou contribuem de maneira relevante para a formação de opinião quanto às relações internacionais brasileiras. Apesar da baixa prioridade que a sociedade dedica aos assuntos de segurança internacional, uma pesquisa realizada pelo professor Amaury de Souza, em 2008, junto aos principais nomes da comunidade brasileira, a esmagadora maioria (99%) acredita que o Brasil tem que participar das discussões sobre questões internacionais e 91% acredita que nos próximos dez anos o Brasil aumentará sua relevância nesse cenário.

Em relação ao tema segurança e política internacional, Amaury de Souza dedica um capítulo do livro “A Agenda Internacional do Brasil”, que compila os resultados da pesquisa. Segundo Souza (2008), para 74% da comunidade brasileira de política externa o Brasil deve continuar participando de operações de paz, enviando tropas. No que diz respeito ao pleito ao assento permanente no Conselho de Segurança, 54% defendem que deve continuar nessa empreitada.

5.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

A política externa de qualquer país depende do contexto internacional em que se desenvolve, da posição que o país ocupa ou pretende ocupar, e dos meios de que dispõe ou que pretende dispor para preservar ou alcançar nova posição no sistema internacional.

O período de 1945 a 1961, no que diz respeito aos compromissos e adesões a regimes em prol da segurança internacional, o Brasil teve adequada participação uma vez que aderiu, além da própria ONU, ao TIAR (1947) e promulgou a Constituição de 1946, com importante referência às diretrizes das relações exteriores que o país seguiria nos anos seguintes, proclamando a renúncia à guerra de conquista e a solução pacífica das controvérsias.

Ainda no mesmo período, no que diz respeito à sua atuação no sistema internacional, houve uma intensa participação. No contexto da Guerra Fria, houve o rompimento diplomático com a União Soviética (1947) e com a China (1949), caracterizando o posicionamento brasileiro ao lado do bloco ocidental. Paralelo a isso, houve ainda o Acordo Militar com os Estados Unidos (1952), confirmando o alinhamento com a potência americana. Entretanto, é digno de nota que esse alinhamento não foi perfeito devido às divergências no campo da política nuclear, que levou a diversas tanto dos Estados Unidos quanto do Brasil, uma vez que este acreditava que a posse de artefatos nucleares serviria de cartão de entrada para o clube dos países desenvolvidos. Quanto à descolonização dos países africanos e asiáticos, o Brasil assistiu a tudo com passividade, pois nessa época votava junto com o posicionamento americano, embora já tivesse a visão que a “criação” de novos países alteraria a configuração do sistema internacional.

No que diz respeito às atividades relacionadas ao Conselho de Segurança, conclui-se que o Brasil teve uma participação ativa e intensa tanto como membro não permanente quanto como contribuinte de tropas para as operações de paz, como as desdobradas no Congo e em Suez, em pronta resposta ao chamamento internacional, em uma proporção que só voltaria a acontecer a partir de 1995.

No período seguinte, de 1961 a 1964, a despeito de sua curta duração, a política externa teve características próprias e distintas em relação ao período anterior. Foi o período da Política Externa Independente, e, como o próprio nome induz, o alinhamento com o bloco ocidental diminuiu. Quanto aos compromissos e adesão a regimes internacionais, o Brasil representou a América do Sul na Conferência sobre o Desarmamento, em 1962. Nessa ocasião lançou a proposta de um desarmamento amplo e irrestrito cujos recursos deveriam ser revertidos para projetos de desenvolvimento, antecipando em três décadas o conceito de “dividendos da paz”.

No campo da atuação propriamente dita, houve um afastamento das posições portuguesas com a adoção da autodeterminação e não intervenção, princípios que se tornariam condições pétreas da diplomacia brasileira. Com a quebra do alinhamento automático, o Brasil se aproximou do bloco socialista, com ênfase na União Soviética, países do leste europeu e alguns países africanos

com governos pró soviéticos, procurando diversificar as parcerias econômicas, sem desprestigiar o bloco ocidental no campo da segurança internacional. Data ainda deste período uma tentativa frustrada de aproximação com a Argentina e a denúncia do mecanismo de congelamento de poder estabelecido pelas duas superpotências no âmbito das Nações Unidas, que inviabilizou o uso da segurança coletiva para a preservação da paz mundial. Este fato marcou o início da ideia de reforma do Conselho de Segurança.

Quanto à participação no Conselho de Segurança, o Brasil foi eleito pela quarta vez para um assento não permanente, manteve as tropas que atuavam em Suez, enviou oficiais para desempenharem a função diplomática na Indonésia, e teve como destaque a designação de um diplomata brasileiro como representante especial do secretário-geral na operação de paz no Chipre, confirmando a postura de colaborar com a paz mundial.

No período subsequente, 1964 a 1966, houve um realinhamento com os Estados Unidos e um novo posicionamento radical contra o bloco socialista, no contexto da Guerra Fria. Entretanto, esse conflito estava esvaziado pelo espírito de cooperação de ambos os lados. Em consequência, a política externa brasileira mostrou-se em descompasso com a realidade internacional. No que diz respeito aos compromissos e responsabilidades advindos dos regimes aderidos houve intensa mobilização em prol da participação em organismos internacionais multilaterais, não sendo caracterizado nenhum grande movimento em prol da paz mundial. Quanto a atuação no sistema do Conselho de Segurança, o Brasil manteve suas tropas em Suez e desdobrou com grande repercussão tropas na República Dominicana, para colaborar no restabelecimento da paz no continente. No período, iniciou-se um movimento de boicote às ações do Conselho de Segurança, por considerá-lo desatualizado perante a distribuição do poder internacional.

De 1967 a 1979, o cerne da política externa foi a tentativa de conjugar as ações internacionais com o projeto de Brasil potência. Os diversos rótulos que cada presidente deu à sua política externa mostram a variação de modelos e estratégias. Em consequência, foi um período movimentado das relações internacionais brasileiras, coerente com o resgate da Política Externa

Independente que se fez, ora tendendo ao bloco ocidental, ora buscando expandir as parcerias estratégicas, mas mantendo o foco no projeto de inserção mundial como potência de primeira grandeza. Para isso o Brasil perseguiu objetivos em áreas de tecnologia sensíveis como a nuclear, mísseis e informática, causando desconforto em países mais desenvolvidos. Quanto aos compromissos e responsabilidades, esse perfil refletiu na nova Carta Constitucional publicada em 1967, com o abandono formal e explícito da defesa de princípios clássicos como autodeterminação, não intervenção e solução pacífica dos conflitos. Além disso, diante do Tratado de Não Proliferação (1968) ofereceu oposição sistemática, embora tivesse assinado o Tratado de Tlatelolco (1967). Sintomáticos foram a denúncia do Acordo Militar com os Estados Unidos (1977) e o acordo nuclear com a Alemanha (1975).

Quanto à atuação no sistema internacional de segurança, mais uma vez houve ativa participação em organismos multilaterais, onde defendeu o desenvolvimento como forma de barrar o socialismo e impedir a falência do estado. Adotou, em alguns aspectos, a teoria neoliberal com enfoque na interdependência entre os estados. Manteve relações cordiais com países do bloco socialista, o que lhe valeu a antipatia dos Estados Unidos, incluindo acusações de violações de direitos humanos, durante o governo Carter. As relações com a Argentina se mantiveram tumultuadas, configurando a principal ameaça externa no período. Quanto à descolonização da África portuguesa, o Brasil apoiou as ex-colônias reconhecendo-lhes a independência. Quanto ao Oriente Médio, a crise do petróleo levou a uma aproximação estratégica com essa região numa parceria que levaria ao desenvolvimento de áreas sensíveis como a indústria bélica. Quanto à participação nas atividades do Conselho de Segurança, o Brasil abandonou o mecanismo de segurança coletiva e, em consequência, abandonou as operações de paz e não pleiteou participar como membro não permanente.

Durante a década de 1980, no que diz respeito aos compromissos e responsabilidade, destaca-se a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, integrando países africanos e sul americanos, numa clara demonstração de cooperação em prol da paz internacional no Atlântico Sul; e a

adesão ao Grupo de Contadora. Ainda no que diz respeito à política declaratória, o período marca a promulgação de uma nova Carta Magna, em 1988, a qual retomou os conceitos da Constituição de 1946 e ampliou os princípios que regem sua política externa. No que diz respeito a atuação efetiva em prol da paz, destaca-se o posicionamento durante a Guerra das Malvinas, ocasião em que manifestou apoio à causa argentina, mesmo num período em que o país vizinho ainda rivalizava com o Brasil, demonstrando convicção nos termos do TIAR (1947). Marca deste período a iniciativa brasileira de questionar a validade da configuração do Conselho de Segurança. Quanto à participação em arranjos deste Conselho, o Brasil retoma uma cadeira não permanente e envia oficiais em funções diplomáticas em operações de paz em Angola e na América Central.

De 1990 a 1994, com o triunfo do ocidente no conflito Leste-Oeste, o Brasil abandona o modelo de política externa desenvolvimentista e trata de buscar uma inserção efetiva no sistema internacional. Quanto à adesão a regimes, destaque para a declaração da intenção de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança. No que diz respeito à atuação efetiva em prol da paz, o Brasil manteve-se firme em organismos multilaterais. Houve o abandono da política nuclear, embora sem adesão formal ao TNP. No período, as três ameaças à segurança (comunismo, Argentina e guerrilha interna) foram substituídas pela “questão amazônica”. Quanto à participação em atividades do Conselho de Segurança, o Brasil ocupou mais uma vez o assento não permanente e teve um incremento significativo no envio de pessoal para operações de paz, inclusive com a participação com tropa.

No período subsequente, o desejo de tomar um assento no Conselho de Segurança junto às potências nucleares teve seu ânimo arrefecido. No que diz respeito à adesão à regimes internacionais, a diplomacia brasileira assinou tratados de banimento de armas químicas e abriu mão de desenvolver tecnologia para emprego em mísseis de longo alcance. Como destaque houve a adesão ao TNP, após quase três décadas de negação. Houve ainda a divulgação da primeira versão do PND (1996), cujo teor declaratório confirmou a índole pacífica do povo brasileiro. O Brasil também aderiu ao banimento das minas antipessoal, por meio da assinatura do Tratado de Ottawa. Quanto às atividades do Conselho de

Segurança, o Brasil ocupou novamente o assento não permanente e reforçou ainda mais sua participação em operações de paz, com o envio muito significativo de um batalhão para Angola e outros militares, civis e policiais para diversas missões.

O período de 2003 a 2010 foi marcado pela retomada da campanha pela reforma do Conselho de Segurança e intensa aproximação com o continente africano. Diversos acordos de defesa foram celebrados com aquele continente, sobretudo com os PALOPs. Quanto à política declaratória, em 2005, houve uma reformulação do PDN e, em 2008, foi divulgada a Estratégia Nacional de Defesa, por meio das quais o Brasil ratifica a condição de nação amante da paz. Quanto às realizações no campo da segurança internacional, o Brasil liderou a criação de um Conselho de Defesa Sul americano, como forma de estimular a confiança, cooperação e transparência no subcontinente. No que diz respeito à participação em atividades do Conselho de Segurança, o Brasil participou mais duas vezes como membro não permanente, alcançando a marca de dez participações, tornando-se o país que mais vezes teve essa oportunidade, juntamente com o Japão. Continuou participando das operações de paz, mas merece destaque a atuação com a liderança militar e tropas no Haiti, desde 2004, tornando-se o 11º maior efetivo das Nações Unidas.

6 CONCLUSÃO

6.1 RESULTADOS ALCANÇADOS

Após a análise dos dados obtidos ao longo da pesquisa realizada, para responder ao questionamento se a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas tem favorecido a inserção internacional de segurança, projetando o Brasil como um global player nas relações internacionais contemporâneas, conclui-se o que segue.

A Organização das Nações Unidas é uma instituição internacional, multilateral, inspirada nos princípios wilsonianos, cujo propósito principal é a busca e manutenção da paz mundial. De acordo com a Carta de São Francisco, a ONU foi concebida para atuar em nome de todo o sistema internacional com a faculdade de impor soluções pacíficas ou coercitivas aos estados-membros que ameacem a paz. Para tal foi configurado um mecanismo de segurança coletiva, no qual as potências com maior representatividade militar, ladeadas por potências menores eleitas no âmbito da Assembleia Geral, trabalhariam conjuntamente a fim de estabilizar o sistema internacional.

Dentre os órgãos que constituem a Organização merece destaque o Conselho de Segurança. Este, fundamentado no mecanismo de segurança coletiva e apesar de ter sido paralisado durante a Guerra Fria, encontrou um artifício que evitou o impasse ideológico por meio do desdobramento de operações de paz. Nos 67 anos de existência da ONU, 68 operações foram desdobradas, sendo que a grande maioria foi considerada bem sucedida. É bem verdade que alguns casos emblemáticos como Ruanda, Somália e Bósnia abalaram a efetividade dessa ferramenta, sem, entretanto, comprometer a validade do recurso.

O cenário internacional, considerado volátil, incerto, complexo e ambíguo, permanece conflituoso. As crises interestatais foram substituídas pelos conflitos intestinos, baseados em disputas étnicas, religiosas e econômicas. Tais conflitos tendem a eclodir em estados falidos, principalmente no continente africano e no

Oriente Médio. Tais conflitos tendem a ter desdobramentos além das fronteiras desses estados falidos, podendo desestabilizar o sistema internacional como um todo. Diante desse quadro, a tendência é que o emprego de operações de paz pelas Nações Unidas permaneça sendo uma opção para esses casos. No aspecto qualitativo, as operações de paz evoluíram bastante desde sua criação nos anos 1940 e 1950. Naquela oportunidade a operação se resumia ao componente militar. Nos anos 1990, esse componente militar incorporou outras funções como eleitorais e humanitárias. A partir do Relatório Brahimi, em 2000, as operações de paz passaram a desenvolver programas de paz, buscando anular a causa dos conflitos por meio da reconstrução desses estados ditos falidos. No aspecto quantitativo, após o fim da Guerra Fria, o Conselho de Segurança viu sua importância ser revitalizada e como prova disso o número de operações desdobradas foi quadruplicado, se comparado com o número de operações desdobradas durante o período do confronto bipolar.

A participação brasileira em operações de paz remonta às origens da própria ONU. Por meio de diplomatas, efetivos militares, observadores eleitorais ou policiais, o Brasil, com exceção do período de 1968 a 1988, procurou sempre atender às solicitações das Nações Unidas em apoiar o esforço de estabilização do sistema internacional. Esse esforço tem sofrido um aumento constante, a partir do fim da Guerra Fria, tendo um ponto de inflexão após o ano de 2003, com o envio de tropas e a assunção do comando do componente militar no Haiti, e mais recentemente, do componente naval no Líbano. É bem verdade que esse apoio é mais significativo quando o país alia a decisão de enviar tropas ou efetivos policiais com a designação de militares, diplomatas e policiais para assumirem funções de comando nessas operações. No primeiro caso a contribuição para o esforço de paz é mais sentida pela comunidade internacional e no segundo, ocorre uma projeção das capacidades nacionais, influenciando diretamente nos destinos da operação e no cumprimento da missão.

Outros dois aspectos significativos da participação brasileira em operações de paz dizem respeito tanto ao tipo de operação quanto ao mandato e ao local de desdobramento das forças. No primeiro aspecto, o Brasil contribuiu ao longo de seis décadas somente com as missões de manutenção da paz, aliando os

compromissos assumidos ao aderir a ONU com o princípio constitucional da não intervenção e respeito à soberania. Entretanto, o envio de tropas para o Haiti, demonstra uma nova interpretação dessa contribuição, consoante à doutrina de responsabilidade de proteger, devidamente amparada por resoluções do Conselho de Segurança baseadas no Capítulo VII da Carta. Da mesma forma, o destino de efetivos brasileiros foi, mormente, verificado em locais periféricos aos principais conflitos internacionais, denotando uma postura de não envolvimento com as principais causas de segurança internacional. As participações discretas nos Bálcãs e no Oriente Médio (exceção ao envio do Batalhão Suez na década de 1950) demonstraram o receio de ser mais ativo no jogo da segurança internacional no século XX. Entretanto, o cenário atual não laureia a insensibilidade diante de crises internacionais. Muito significativa têm sido as recentes participações em operações no Líbano e Síria que demonstram a disposição de ser mais ativo em conflitos crônicos.

A comunidade internacional tem valorizado, sobremaneira, a participação de países com o perfil brasileiro em operações de paz. O término da Guerra Fria marcou o fim do interesse estratégico das grandes potências por algumas áreas marginais dos continentes africanos e asiáticos. Esse desinteresse levou a perda do interesse desses países (França, Inglaterra, Estados Unidos e Rússia) em enviar efetivos militares para “operar” em missões cujo desgaste moral rememorava aos fracassos na Bósnia, Somália e Ruanda. Se por um lado as potências, dotadas de recursos financeiros, além dos meios militares de dissuasão e de intervenção e militares, não se sentem mais à vontade em operações de paz, por outro, as nações de perfil médio, como o Brasil, tem demonstrado disposição de incrementar sua participação em questões de segurança internacional, sem, entretanto, possuir os recursos para tal empreitada.

A questão da segurança internacional sempre esteve no topo da agenda internacional, mesmo nos momentos em que a baixa política esteve supervalorizada nas relações internacionais. O fim da Guerra Fria, momentaneamente, trouxe a ideia que o espírito de cooperação entre as superpotências poderia levar a um estado de paz mundial. Essa falsa percepção incentivou o desenvolvimento da agenda neoliberal, delegando as questões

clássicas de segurança a uma prioridade secundária, suplantadas por questões econômicas, de meio ambiente, direitos humanos e de promoção da democracia. A eclosão do terrorismo internacional obrigou a uma releitura dessa percepção, e as questões de segurança, adaptadas à nova realidade, voltaram a ocupar lugar de destaque na pauta das discussões. O combate ao terrorismo internacional, a proliferação nuclear, a existência de conflitos crônicos, expansão do crime organizado transnacional, a disputa por matérias-primas, a degradação do meio ambiente e a interdependência econômica levam a concluir que o Conselho de Segurança das Nações Unidas terá muito trabalho pela frente.

A ONU reflete o estado atual do sistema internacional. Da mesma forma, seu “produto” mais conhecido no campo da segurança internacional, as operações de paz, reflete a instantaneidade da doutrina vigente à época de seu desdobramento. Dessa forma a evolução dos mandatos teve íntima ligação com o desenvolvimento da doutrina de segurança internacional e as ameaças consideradas ao sistema como um todo. Se durante a Guerra Fria as ameaças ocorriam entre estados e o temor maior era uma possível guerra entre as superpotências e seus blocos de apoio, na virada do século, a ameaça mais perceptível advém do transbordamento de conflitos internos causando a desestabilização do sistema internacional. Atuar nas causas desses conflitos e não simplesmente pacificá-los é a receita para a estabilização da conflituosidade. Em consequência as operações de paz atuais, chamadas de 3ª geração, possuem esse perfil, onde o componente civil com foco na reconstrução de sociedades detém o protagonismo.

É possível justificar a participação dos países em operações de paz, tanto pela ótica idealista quanto pela realista, A participação em operações de paz, segundo a ótica idealista, justifica-se pela obrigação que os estados assumem perante a comunidade internacional no sentido de preservar a paz, e manter a normatização e valores assumidos ao assinar a Carta da ONU. Tal justificativa fundamenta-se no princípio da cooperação entre os estados-membros para a busca e manutenção da segurança internacional. Por outro lado, a justificativa realista para essa participação é encontrada na projeção de poder que essa contribuição proporciona ao estado-membro. Ao contribuir com o esforço de

pacificação multinacional, segundo a visão realista, consegue conciliar interesses nacionais imediatos com a projeção de sua capacidade de influência, seja por meio de seu *hard power* ou do *soft power*.

A política externa brasileira, dotada de longa tradição no campo internacional, tem evoluído e se adaptado à realidade mundial. Com a globalização e o aumento da interdependência, há o entendimento de que a universalização de parcerias por meio da cooperação é o melhor caminho para o progresso. Nesse processo de ampliação do espectro de participação na cena internacional, a adesão a compromissos e regimes internacionais transmite uma mensagem positiva e permite que outros percebam o posicionamento diante de temas sensíveis como o da segurança internacional. O Brasil tem aderido a praticamente todos os regimes de desarmamento e adotado em seus textos constitucionais um discurso de incentivo à solução pacífica de conflitos e de renúncia ao uso da força militar, expondo para o mundo o desejo de ser reconhecido como uma potência pacífica e influenciar nas questões de segurança pela negociação e diplomacia, numa clara alusão aos princípios das teorias idealistas. Da mesma forma, a elite nacional não percebe ameaças externas que justifiquem a alteração dessa postura e uma reversão ao realismo e sua consequente inserção internacional pela projeção de poder. A Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, além da publicação de um Livro Branco de Defesa, refletem essa convicção.

Quanto à disposição para participar de atividades promovidas pela ONU, particularmente ao que concerne ao seu Conselho de Segurança cabe ressaltar que o Brasil defende abertamente sua reconfiguração à luz da realidade internacional atual, a fim de que a legitimidade dada por suas resoluções sejam compatíveis com a nova distribuição do poder. Nesse contexto, integra juntamente com Japão, Alemanha e Índia, o rol de países vocacionados para se sentarem junto ao P5. Entretanto, essa ascendência na hierarquia das nações no que concerne às decisões sobre segurança internacional vem acompanhada pela necessidade de um maior engajamento em questões dessa natureza. O peso econômico não é suficiente para dotar o País de voz ativa em atividades relacionadas à segurança. Faz-se necessária uma nova postura de *hard power*

para valorizar o *soft power* que já possui. Dessa forma, a participação crescente nas operações de paz tem preenchido essa deficiência, projetando poderes concretos e intangíveis, lançando a mensagem ao mundo que o Brasil quer passar da situação de *global trader* para a de *global player*, além de reforçar sua imagem baseada na reputação cooperativa.

Quanto aos princípios que regem a inserção do Brasil nas questões relativas à segurança internacional é justo afirmar que ocorre uma forte influência da escola idealista. Da análise da sequência de adesões a regimes voltados ao desarmamento, de sua política declaratória vocacionada fundamentalmente às práticas pacíficas de solução de controvérsias e da atuação frente às crises da comunidade internacional tem-se uma política internacional eminentemente wilsoniana. É necessário ressaltar que no período que começa com o fim da Segunda Guerra Mundial e vem até os dias atuais, durante os governos militares (1964-1985) prevaleceu uma postura realista, influenciada pelo maniqueísmo da disputa bipolar. Entretanto, a cultura do Itamaraty encontra-se histórica e pragmaticamente arraigada da filosofia *grotiana*.

A política externa brasileira passou por uma mudança significativa de orientação. A passagem da autonomia pelo distanciamento que caracterizou os anos 1960 a 1980, para uma autonomia pela participação, dos anos 1990 até o momento atual, caracterizou essa mudança. Com a nova orientação, a diplomacia trabalhou no sentido de inserir o Brasil no contexto internacional como um ator de relevo, mantendo as tradicionais relações bilaterais e valorizando as instituições multilaterais. O carro-chefe dessa mudança de auto percepção foi a abertura econômica com seus reflexos nos demais campos do poder. À reboque dessa inserção assertiva na economia mundial e o reconhecimento do surgimento de uma nova potência econômica, veio o aumento da participação política em foros multilaterais. A inserção em questões de segurança veio como uma obrigação natural diante da maior participação em assuntos da nova agenda internacional, da mesma forma como ocorreu com as questões relativas ao meio ambiente, econômicas e direito humanitário.

6.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS

Do exposto, conclui-se que a Organização das Nações Unidas possui papel relevante nas questões relativas à paz mundial e o desdobramento das operações de paz constitui uma ferramenta na busca desse intento. De uma maneira geral, os benefícios advindos do emprego desse recurso mostraram-se úteis na busca e manutenção da paz mundial, objetivo principal da Organização. Como consequência, as operações de paz do século XXI tendem a crescer em número e complexidade, exigindo dos países contribuintes, efetivos civis e militares dotados de *expertises* compatíveis com essa evolução e demanda.

É coerente afirmar que a tendência é que o Brasil, a par de sua tradição histórica, continue participando de operações de paz, enviando tropas e designando brasileiros para funções de relevo, numa atuação compatível com a estatura política e econômica de que dispõe, numa atitude ativa em prol da paz internacional. Para isso a política externa brasileira tem procurado ser mais ativa nas questões de segurança internacional, com desdobramentos de forças capazes de assegurar a manutenção da paz em regiões de interesse da diplomacia considerando inclusive locais de conflituosidade endêmica e correndo o risco de atrair para si a atenção internacional com os prós e contras dessa participação assertiva. Além disso, a diplomacia brasileira acredita que do casamento de interesses entre países desenvolvidos, dotados de poder militar com países menos desenvolvidos, desejosos de exercer um papel mais significativo nos temas afetos à segurança, advém a perfeita conciliação dos recursos de poder com a disposição de exercer uma diplomacia solidária, perfazendo um útil e bem sucedido mecanismo de busca e manutenção da paz.

É possível afirmar que o tema da segurança não somente permanece em voga, como também, tem sofrido um incremento na pauta da agenda internacional e, em consequência, os países com ambições globais devem estar preparados para lidar com essas ameaças e dispostos a cooperar para a busca da paz mundial. Por sua vez, a evolução do tema da segurança tem impactado e continuará impactando a forma de emprego das operações de paz e exigirá, por parte dos estados-membros, a constante atualização desses conceitos a fim de

que quando chamado um país com ambições globais esteja em condições de atuar consoante à doutrina onusiana vigente.

É possível concluir que independente da política internacional que um estado-membro adota, sendo adepto da escola realista ou idealista, a participação em operações de paz traz ganhos tangíveis e intangíveis nas relações internacionais. Nesse contexto, o Brasil demonstra que permanecerá com a postura de adesão a regimes e compromissos internacionais, além de uma política declaratória com foco no desarmamento e solução pacífica de controvérsias. Com isso, a atuação da política externa brasileira tem demonstrado possuir fortes e profundas raízes idealistas e tem atuado no sistema internacional com base nesses preceitos. Aliado a essa postura, é lícito afirmar que a mudança de auto percepção dos anos 1990 e a conseqüente inserção no sistema internacional como um ator de relevo, marcam um ponto inflexão na política externa brasileira, com reflexos concretos na disposição de participar em operações de paz das Nações Unidas.

6.3 CONCLUSÃO FINAL

Considerando que a ONU permanece com papel relevante e dotada de legitimidade para atuar em nome de toda a comunidade internacional; o Conselho de Segurança continua com seu protagonismo em assuntos de segurança; as operações de paz continuam como vetores úteis na obtenção da paz; o Brasil, com apoio de sua sociedade, tem participado ativamente de operações dessa natureza e tem valorizado cada vez mais essas participações; a contribuição brasileira aos esforços de paz tem ampliado o espectro no que diz respeito aos locais e situações de intervenção; o tema de segurança permanece no topo das preocupações da agenda internacional e o mundo permanece com uma conflituosidade latente; o tema de segurança tem sido ampliado e as operações de paz têm se adequando a essa nova realidade; o Brasil tem mantido a postura de uma potência pacífica, humanitária e promotora da solução negociada das crises; a política internacional do Brasil possui fortes e profundas raízes idealistas de

atuação no sistema internacional; e o Brasil permanece buscando a reconfiguração do Conselho de Segurança à luz da nova importância dos países no cenário internacional, este autor julga correto afirmar que **a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas contribui para a inserção internacional nos assuntos relativos à segurança, projetando o Brasil como um *global player* nas relações internacionais do século XXI.**

Vinícius **Gonçalves Souza** – Maj QMB

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **A guerra da Iugoslávia: uma década de crises nos Balcãs**. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

_____. **A participação do Brasil em missões de paz**. São Paulo: Usina do Livro, 2005.

_____. **Uma cultura brasileira em operações de paz**. Disponível em: <<http://parceiropelapaz.files.wordpress.com/2011/01/sergioaguilar.pdf>> Acesso em: 10 de abril de 2011.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Relações internacionais contemporâneas. A ordem mundial depois da Guerra Fria**. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e as relações internacionais no pós-Guerra Fria**. In: Nilzo Ivo Ladwig e Rogério Santos da Costa. *Vinte anos após a queda do muro de Berlim: um debate interdisciplinar*. Palhoça-SC: Editora da Unisul, 2009. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2018GuerraFriaBrasilBook.pdf>> Acesso em: 19 de julho de 2011.

_____. **Relações internacionais e política externa do Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. **A Síntese Imperfeita: Articulação entre Política Externa e Política de Defesa na Era Cardoso**. Revista Brasileira de Política Internacional. vol. 46, 2003.

_____. **Política externa e poder militar no Brasil – universos paralelos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ALVES, José Augusto Lidgren. **A ONU e a Proteção aos Direitos Humanos**. Revista Brasileira de Política Internacional. vol.37, 1994.

AMORIM, Celso Luís Nunes. **Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria**. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/amorimdesequil%EDbriounipolar.pdf>> Acesso em 07 de agosto de 2011.

AMORIM NETO, Octávio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ANGELL, Norman. **A Grande Ilusão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

ÁVILA, Carlos Federico Dominguez. **Guerra Fria na região amazônica: um estudo de caso da Missão Venturini ao Suriname**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.54, n.1, 2011.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. **As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva**. Estudos Avançados, Vol 9, Nr 25, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000300011&script=sci_arttext> Acesso em: 15 de julho de 2011.

BALDWIN, David A. **The concept of security**. Review of International Studies, n. 23, 1997. Disponível em: <<http://tau.ac.il/~daniel/pdf/37.pdf>> Acesso: em 09 de maio de 2012.

BARROS MOREIRA, José Benedito. **A nova geopolítica mundial e seus reflexos para o Brasil**. Revista da Escola Superior de Guerra, vol.23, n.48. Rio de Janeiro: 2007.

BASTOS, Expedito Carlos Stephani. **Blindados em Roraima**. Sentinelas do Lavrado. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/BR.pdf>> Acesso em: 18 de maio de 2012.

BECKER, Bertha; EGLER, Cláudio e. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2006.

BERNAL-MEZA, Raul. **A política exterior do Brasil: 1990-2002**. Revista Brasileira de Política Internacional, n.45, 2002.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **As operações das Nações Unidas pela manutenção da paz no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais**. In: Maria Celina D'Araujo; Samuel Alves Soares; Suzeley Kalil Mathias. (Org.). Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas, I Encontro da ABED. Campinas: Mercado de Letras, 2008. Disponível em: <<http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana%20P%20Bigatao%2013-08-07.pdf>> Acesso em: 29 de março de 2011.

BOBBIO, Norberto. **O terceiro ausente. Ensaios e discursos sobre a paz e a guerra**. Barueri, SP: Editora Manole, 2009.

BORGES, João Marcelo; GOMES, Renato Couto e. **Notas sobre as missões de paz da ONU**. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício e. Panorama Brasileiro de Paz e Segurança. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu. **Hugo Grotius: o direito da guerra e da paz**. Revista Direito GV, Vol 1, Nr 2, 2005. Disponível em: <http://www.direitogv.com.br/sites/default/files/RDGV_02_p217_220.pdf> Acesso em 05 de maio de 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 14 de abril de 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 15 de abril de 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm> Acesso em 18 de maio de 2012.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa. Decreto Nr 6703, de 18 de dezembro de 2008.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm> Acesso em: 10 de abril de 2011.

_____. **Política de Defesa Nacional. Decreto Nr 5484, de 30 de junho de 2005.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm> Acesso em: 18 de maio de 2012.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Prevenir, manter e construir a paz: novos desafios à segurança internacional.** Texto do evento “O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional” realizado pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (1998). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/ONU_Prevenir_Manter_Construir_Paz.pdf> Acesso em: 20 de abril de 2011.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JUNIOR, Domício e.. **Concertação múltipla. Inserção internacional de segurança do Brasil.** Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

_____. **Panorama brasileiro de paz e segurança.** São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

_____. **O Brasil e os novos conflitos internacionais.** Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2006.

BRIGIDO, Eveline Vieira. **O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente.** Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz e. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas.** Tese de doutorado apresentada no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília, 1998.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão; LOPES, Dawisson Belém e. **ONU e segurança coletiva no século XXI. Tensões entre autoridade política e exercício efetivo da coerção.** Revista Contexto Internacional, Vol 31, Nr 1, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000100001> Acesso em: 30 de maio de 2011.

CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio. A era da informação: economia, sociedade e cultura.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

CAVALCANTE, Fernando. **Instrumentalizando o uso do peacekeeping? A abordagem brasileira às operações de manutenção da paz das Nações Unidas durante o governo Lula da Silva (2003-2010).** Revista Brasileira de Política Internacional, vol.53, n.2, 2010.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso.** Revista Brasileira de Política Internacional, vol.45, 2002.

CORRÊA, Luiz Felipe Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006).** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007

CORVISIER, André. **A guerra: ensaios históricos.** Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1995.

COSTA NETO, Eustáquio Alves da. **A importância do observador militar para a projeção do poder nacional.** Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2003.

COSTA VARGAS, João Augusto. **Campanha permanente. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Brazil as a regional and global diplomat.** Independent Task Force Report Nr 66. Disponível em: <http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407?cid=emc-BrazilTF_pressrelease-taskforce-07_13_11> Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

CRAVO, Teresa de Almeida. **O conceito de segurança humana: indícios de uma mudança paradigmática?** In: NASSER, Reginaldo Mattar. Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

DELMAS, Philippe. **O belo futuro da guerra**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1996.

DREGER, Fabrício Brugali. **Integração na América do Sul: a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano**. Trabalho elaborado para obtenção do grau de bacharel em Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre, 2009.

DOOLEY, Robert C. **Operações multinacionais de paz: uma análise de sua utilização pelo sistema internacional**. Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 1997.

DUARTE, E. E. **Panorama de projeção de poder de intervenção militar no século XIX: os EUA e o mundo**. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício e. **Panorama Brasileiro de Paz e Segurança**. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

DUARTE, Sérgio. **Principais instrumentos internacionais no campo do desarmamento e controle de armamentos**. Anuário Brasileiro de Direito Internacional, Vol 1, Nr 1. Belo Horizonte: 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31967-37439-1-PB.pdf#page=161>> Acesso em: 18 de maio de 2012.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico. Volume I. Elementos Fundamentais**. Rio de Janeiro: 2009.

_____. **Manual Básico. Volume II. Assuntos Específicos**. Rio de Janeiro: 2009.

ESTEVES, Paulo. **A paz democrática e a normalização da sociedade internacional**. In: NASSER, Reginaldo Mattar. **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Manual de Campanha Operações de Manutenção da Paz (C95-1)**. Brasília: EGGCF, 1998.

_____. **Missões de paz.** Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/web/guest/missoes-de-paz>> Acesso em: 10 de setembro de 2011.

_____. **Diretriz Geral do Comandante para o período de 2011 a 2014.** Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=10f67ae5-35f3-44ad-84aa-76b0e16f546c&groupId=10138> Acesso em: 11 de abril de 2012.
 FAÇANHA, Luisa Café Figueiredo. **As motivações da política externa brasileira para participar das missões das Nações Unidas: o caso do Haiti. 2008.** Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/38189534/As-Motivacoes-da-politica-externa-brasileiras-para-Participar-das-Missoes-de-Paz-das-Nacoes-Unidas-O-Caso-do-Haiti>> Acesso em: 29 de março de 2011.

FEDOZZI, Maria Cristina Goiana. **Um novo conceito de segurança para o continente.** Revista da Escola Superior de Guerra, vol.21, n.45. Rio de Janeiro: 2006a.

_____. **Operações de paz.** Caderno de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, n.04, 2006b.

FLORES, Mario Cesar. **Tensões e armamentismo.** Panorama da Conjuntura Internacional, n.28, 2006. Disponível em: <<http://www.iri.usp.br/documentos/74db9d6be80ac56be12ac0a0f5520577.pdf>> Acesso em: 14 de abril de 2011.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005

_____. **Brasil: 60 anos de operações de paz.** Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2009.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil.** Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Questões estratégicas e de segurança internacional: a marca do tempo e a força histórica da mudança.** Revista Brasileira de Política Internacional, vol.41, 1998.

_____. **O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989).** Revista Brasileira de Política Internacional, vol.40, n.1, 1997.

GARCIA, Márcio P. P. **O Direito Internacional e o uso da força.** In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JUNIOR, Domício e. Panorama brasileiro de paz e segurança. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

GILBERT, Felix. **Maquiavel. O renascimento da arte da guerra.** In: PARET, Peter. Construtores da estratégia moderna. Tomo 1. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 2001.

GRIFFITHS, Martin. **50 grandes estrategistas das relações internacionais.** São Paulo: Editora Contexto, 2005.

HIPPEL, Karin von. **Democracia pela força.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2003.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia e. **A política externa do Brasil em dois tempos.** Revista Brasileira de Política Internacional, vol.38, 1995.

HOBBS, Thomas. **Leviatã (1651).** Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf> Acesso em 05 de maio de 2012.

HUSEK, Carlos Roberto. **A nova (des)ordem internacional. ONU: uma vocação para a paz.** São Paulo: RCS Editora, 2007.

IDE, Diogo Mamoru. **O processo de paz e o peacekeeping das Nações Unidas no sul do Sudão: um olhar sobre as esferas política e de segurança pública.** Cadernos de Relações Internacionais, vol.2, n.2, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. **A “responsabilidade de proteger” é uma mudança real para as intervenções humanitárias?** Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf>> Acesso em: 04 de maio de 2012.

KANT, Immanuel. **Para a paz perpétua**. Tradução de Bárbara Kristensen. Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006. Disponível em: <<http://stoa.usp.br/leonildoc/files/3371/18627/kant-paz-perpetua.pdf>> Acesso em: 05 de maio de 2012.

KENNEDY, Paul. **The parliament of man**. The United Nation and the quest for world government. Londres: 2006.

KURAMOTO, Renato Yoichi Ribeiro. **Uma breve história da política nuclear brasileira**. Caderno Brasileiro de Ensino de Física. Vol 19, No 3, 2002. Disponível em: <<http://journal.ufsc.br/index.php/fisica/article/viewFile/6612/6104>> Acesso em: 15 de maio de 2012.

LANGHOLTZ, Harvey. **Principles and guidelines for UN peacekeeping operations**. Peace Operations Training Institute, 2010. Disponível em: <http://media.peaceopstraining.org/course_promos/principles_and_guidelines/principles_and_guidelines_english.pdf> Acesso em: 13 de março de 2012.

LANNES, Ulisses Lisboa Perazzo. **O Brasil e as operações de manutenção da paz**. Texto do evento "O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional" realizado no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, no dia 11 de setembro de 1998. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/lannesmanutencaodapaz.pdf>> Acesso em: 10 de abril de 2011.

LAROUSSE. **Dicionário enciclopédico ilustrado Larousse**. São Paulo: Larousse do Brasil, 2007.

LEITE, Lucas Amaral Batista. . **O argumento da "Paz Democrática" como legitimador da mudança de regime nos documentos e discursos do governo Bush**. In: I Simpósio do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/form/Lucas_Amaral.pdf> Acesso em: 11 de maio de 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Aspiração internacional e política externa**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, vol.82, 2005. Disponível em: <http://www.labmundo.org/disciplinas/LIMA_aspira%C3%A7%C3%A3o_internacional_pol%C3%ADtica_externa.pdf> Acesso em: 15 de abril de 2011.

LOPES, Dawisson Belém. **Balço sobre a inserção internacional do Brasil**. Revista Contexto Internacional, Vol 26, Nr 2, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v26n2/v26n2a03.pdf>> Acesso em: 06 de agosto de 2011.

MAGALHÃES, Luiz Otávio de. **Tucídides: a natureza humana e as causalidades da história**. História Revista, Vol 16, Nr 2, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/index.php/historia/article/view/10530>> Acesso em: 05 de maio de 2012.

MAGNOLI, Demétrio. **História das Guerras**. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

_____. **História da Paz**. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

MAIA NETO, Fernando Mota. **Aspectos normativos da Paz Democrática e suas implicações para a segurança internacional**. 2008. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/sncp/1SNCP/artigos_politica_internacional/FERNANDO%20MAIA.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. **The prince**. Disponível em: <http://www.planetpdf.com/planetpdf/pdfs/free_ebooks/The_Prince_NT.pdf> Acesso em: 05 de maio de 2012.

MANDUCA, Paulo César. **Política externa e segurança internacional: Brasil potência ao Fome Zero global**. E-Premissas Revista de Estudos Estratégicos, n.01, 2006. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/nee/epremissas/pdfs/01.02.pdf>> Acesso em: 19 de abril de 2011.

MARQUES, Adriana A. **Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria**. Revista de Sociologia Política, Nr 20, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n20/n20a7.pdf>> Acesso em: 20 de julho de 2011.

MEIRA MATTOS, Carlos de. **Geopolítica (volume I)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MELLO E SILVA, Alexandra. **Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.41, 1998.

MEDEIROS, Sabrina Evangelista. **Modelos de reputação internacional e paradigmas de política externa**. Contexto Internacional, vol.33, n.2, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292011000200007&script=sci_arttext> Acesso em 16 de outubro de 2012.

MENEZES, Delano Teixeira. **O militar e o diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Manual de Operações de Paz (MD 34-M-02)**. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Balanco da política externa 2003-2010. Relações com a África. Defesa**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.14-africa-defesa/view>> Acesso em: 10 de abril de 2011.

_____. **Tratado de Briand-Kellog (1928)**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/renguerra.htm>> Acesso em: 20 de fevereiro de 2012.

_____. **Balanco da política externa 2003-2010. Tema multilaterais. Operações de Paz**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.17-temas-multilaterais-operacoes-de-paz/view>> Acesso em: 10 de abril de 2011.

_____. **Balanco da política externa 2003-2010. Reforma da governança mundial. Reforma das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.1.1-reforma-da-governanca-global-reforma-da-onu/view>> Acesso em: 10 de abril de 2011.

MONTEIRO, Raymundo Guarino. **Uma percepção sobre a defesa e a segurança hemisférica**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, 2001.

MORE, Rodrigo Fernandes. **Intervenção da OTAN no Kosovo (1999)**. Disponível em <<http://www.more.com.br/artigos/Kosovo%20OTAN.pdf>> Acesso em 11 de maio de 2012.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações. A luta pelo poder e pela paz.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. **Current peacekeeping operations (2012a).** Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>> Acesso em: 10 de março de 2012.

_____. **Past peacekeeping operations (2012b).** Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>> Acesso em: 10 de março de 2012.

_____. **Carta das Nações Unidas (1945).** Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf> Acesso em: 14 de abril de 2011.

_____. **Background Note. United Nations Peacekeeping (2011).** Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>> Acesso em 24 de julho de 2011.

_____. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Brahimi Report (2000).** Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/> Acesso em: 14 de abril de 2011

_____. **The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001).** Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> Acesso em: 10 de maio de 2012.

_____. **Our global neighborhood report (1994).** Disponível em: <<http://www.reformwatch.net/fixers/168.pdf>> Acesso em: 10 de maio de 2012.

_____. **Member States of the United Nations (2012c).** Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/index.shtml>> Acesso em: 27 de junho de 2012.

_____. **Peacekeeping operations – Principles and guidelines. Capstone Doctrine (2008).** Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em: 27 de junho de 2012.

_____. **A agenda for Peace (1992)**. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2012.

_____. **List of peacekeeping operations (2011)**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>> Acesso em 23 de abril de 2012.

NASSER, Reginaldo Mattar. **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

NYE, Joseph S. **O Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo: Editora UNESP, 2002

_____. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. **O fim da Guerra Fria e os estudos de segurança internacional: o conceito de segurança humana**. Revista Aurora, Ano III, Nr 5, 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/viewArticle/1221>> Acesso em: 02 de junho de 2012.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **A Estratégia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas**. Revista Interesse Nacional, 2009. Disponível em: <<http://208.44.242.75/producciones-miembros/estrategia-nacional-defensa-eliezer-rizzo.pdf>> Acesso em: 20 de julho de 2011.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir; GOES, Fernanda Lira. **A Presença Brasileira nas Operações de Paz das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações internacionais**. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2004.

PENNA FILHO, Pio. **Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos – o caso africano**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.47, n.1, 2004.

PERI, Enzo Martins. **Entrevista concedida pelo Comandante do Exército à Revista do Clube Militar. Encarte ao Noticiário do Exército Nr 10.534, de 10 de dezembro de 2008.** Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3d570fa8-41ab-4f54-adf9-18a3a004b66e&groupId=16541> Acesso em: 22 de abril de 2011.

PINHEIRO FILHO, Iberê. **A participação do Brasil nas missões de paz das Nações Unidas e reflexos para a política externa.** Disponível em: <http://www.intlrelationsplus.com/1/Articles/Entries/2010/6/25_A_Participacao_do_Brasil_nas_Missoes_das_Nacoes_Unidas_e_os_Reflexos_em_sua_Politica_Externa.html> Acesso em: 22 de abril de 2011.

PROENÇA JUNIOR, Domício. **O enquadramento das missões de paz nas teorias da guerra e de polícia.** Revista Brasileira de Política Internacional, vol.45, 2002.

RAM, Sunil. ***The history of United Nations peacekeeping operations following the Cold War: 1988 to 1996.*** Nova Iorque: Peace Training Operations Institute, 2008.

_____. ***The history of United Nations peacekeeping operations during the Cold War: 1945 to 1987.*** Nova Iorque: Peace Training Operations Institute, 2008.

RODRIGUES, Gilberto; SCHLITTLER, Gilberto e. **O Conselho de Segurança da ONU.** In: BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA JÚNIOR, Domício. Panorama Brasileiro de Paz e Segurança. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

RUDZIT, Gunther. **O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo?** Revista Civitas, Vol 5, nr 2, 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/5>> Acesso em 02 de junho de 2012.

SAINT-PIERRE, Abbé de. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

SANTISO, Carlos. **Promoção e proteção da democracia na política externa brasileira.** Revista Contexto Internacional, vol 24, Nr 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292002000200002&script=sci_arttext> Acesso em: 06 de agosto de 2011.

SARDEMBERG, Ronaldo Mota. **Cenários e perspectivas para o Brasil: projeto Brasil 2020**. Revista Proposta, n.80, 1999. Disponível em: <http://www.fase.org.br/projetos/vitrine/admin/Upload/1/File/ronaldo_mota_sardemberg.PDF> Acesso em: 13 de julho de 2011.

SARFATI, Gilberto. **Estudos de segurança internacional: de Tucídides aos novos conceitos**. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JUNIOR, Domício e. Panorama brasileiro de paz e segurança. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

SATO, Eiiti. **Diplomacia e estratégias de crescimento nas nações em desenvolvimento: oportunidades e limitações em debate**. Disponível em: <http://www.brasa.org/_sitemason/files/IMGZyw/Sato%20Eiiti.pdf> Acesso em: 24 de julho de 2011.

_____. **Agenda Internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.43, 2000.

_____. **A ordem internacional hoje: globalização, papel do estado e bens públicos internacionais**. Trabalho preparado para o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Escola de Guerra Naval. Brasília: 2001. Disponível em: <[http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/A%20ORDEM%20INTERNACIONAL%20HOJE%20MAR%20C7O%202001%20\(1\).pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/A%20ORDEM%20INTERNACIONAL%20HOJE%20MAR%20C7O%202001%20(1).pdf)> Acesso em: 13 de abril de 2011

SEITENFUS, Ricardo. **O Abade de São Pedro: os Fundamentos das Instituições Internacionais**. Prefácio do Livro “O Projeto para a Paz Perpétua na Europa”, do Abade de São Pedro. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2011.

_____. **De Suez ao Haiti: a participação brasileira em operações de paz (2006a)**. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf> Acesso em: 09 de abril de 2011.

_____. **Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea**. Revista Jurídica da Faculdade de Direito de Santa Maria, Vol 1, Nr 1, 2006b. Disponível em: <[http://www.seitenfus.com.br/arquivos/elementos-diplomacia\(1\).pdf](http://www.seitenfus.com.br/arquivos/elementos-diplomacia(1).pdf)> Acesso em: 14 de agosto de 2011.

_____. **O Brasil e suas relações internacionais.** Disponível em: <<http://www.seitenfus.com.br/arquivos/RIB%20julho%202006.pdf>> Acesso em: 07 de agosto de 2011.

_____. **O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença.** Revista Brasileira de Política Internacional, vol.50, n.2, 2007.

SILVA, André Luiz Reis da . **A política externa brasileira e a matriz neoliberal de inserção internacional.** In: Segundas Jornadas de História Regional Comparada, 2005, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/h2-03.pdf>> Acesso em: 19 de abril de 2011.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. **Desafios de uma política externa assertiva.** Revista Brasileira de Política Internacional, vol.46, 2003.

SOUZA, Amaury de. **A agenda internacional do Brasil.** A política externa brasileira de FHC e Lula. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009.

SOUZA, Graziene Carneiro de. **Responsabilidade de proteger: nova modalidade de intervenção militar.** Revista da Escola de Guerra Naval, vol.17, n.2, 2011.

SOUZA, Nilton Rodrigues de. **Situações críticas vividas por oficiais do Exército Brasileiro no cumprimento da missão de observador militar das Nações Unidas.** Monografia apresentada no Curso de Altos Estudos Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 1999.

SOUZA, André Mateus; ZACCARON, Beatriz Ávila e. **A participação do Brasil em missões de manutenção de paz: o caso Haiti.** In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JUNIOR, Domício e. O Brasil e os novos conflitos internacionais. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2006.

SILVA, Lélío Gonçalves Rodrigues da. **Uma missão de paz na África.** Rio de Janeiro: Editora da Biblioteca do Exército, 2005.

SPEKTOR, Matias. **O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel.** Revista Brasileira de Política Internacional. vol.45, 2002.

TANNO, Grace. **A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional.** Contexto Internacional, vol.25, n.1, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>> Acesso em: 04 de dezembro de 2011.

THUROW, Lester. **La guerra del siglo XXI.** Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 1992.

VALLADÃO, Alfredo. **A Autonomia pela Responsabilidade. O Brasil Frente ao Uso Legítimo da Força.** Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais. Lisboa: n.1, 2005.

VELASCO E CRUZ, Sebastião Carlos. **O Brasil no mundo: ensaio de análise política e prospectiva.** São Paulo: Editora UNESP, 2010.

VERENHITACH, Gabriela Daou. **A MINUSTAH e a política externa brasileira: motivações e consequências.** Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2008.

VIVEIROS, Esther. **Rondon conta sua vida.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2010.

WANDERLEY, Eizen Monteiro. **Democracia e política externa no Brasil: um estudo exploratório (1979-1992).** Dissertação apresentada no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

WESLEY, Maria Helena de Amorim. **Reflexões sobre a política nacional de defesa brasileira.** Trabalho apresentado no II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), 2008. Disponível em <<http://www.brasilbrasileiro.pro.br/abeduff1.pdf>> Acesso em 10 de abril de 2011.